



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

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

JANVIER 2023

Pierre CUNÉO
Jean-Benoît EYMÉOUD

Inspection générale
des finances

RAPPORT

N° 2022-M-075-05

**RÉNOVATION DE L'ENCADREMENT DU RECOURS AUX PRESTATIONS
INTELLECTUELLES DES CABINETS DE CONSEIL : ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE
DE LA CIRCULAIRE DU PREMIER MINISTRE N° 6329/SG DU 19 JANVIER 2022**

Établi par

PIERRE CUNÉO
Inspecteur des finances

JEAN-BENOÎT EYMÉOUD
Inspecteur des finances

- JANVIER 2023 -

Rénovation de l'encadrement du recours aux prestations intellectuelles des cabinets de conseil

Évaluation de la mise en œuvre de la circulaire n° 6329/SG du 19 janvier 2022

Janvier 2023

Inspection générale des finances

Plan de la présentation

Contexte et présentation des principaux éléments du dispositif

Mise en place des dispositifs de suivi ministériels du recours aux cabinets de conseil

Mise en place du pôle interministériel d'achat de prestations intellectuelles à la DITP

Renforcement des compétences internes

Conditions et modalités d'exécution des prestations

La mission a construit un cadre méthodologique *ad-hoc*

Une mission « inter-inspections » confiée à l'IGF qui a associé les autres inspections générales et corps de contrôle

- 1 Un rapport (diapositives et synthèse) et 5 annexes (numérotées III à VII) établis par l'IGF seule
- 2 Des contributions des inspections générales et corps de contrôle « résidents » sur l'évaluation des dispositifs d'encadrement des dépenses de conseil pour leur ministère de rattachement rassemblées à l'annexe VIII
- 3 Une mission qui a également mobilisé le réseau international de la DG Trésor pour des éclairages internationaux (compléments à l'annexe VII)
- 4 Une mission qui a sollicité des services et opérateurs de l'État, déjà largement sollicités par ailleurs, sur ces mêmes sujets ou des sujets connexes (Commission d'enquête et proposition de loi du Sénat, Cour des comptes, etc)

L'objet de la mission est clairement délimité, même si elle porte sur un dispositif récent à la date de ses travaux

- 1 Un périmètre circonscrit par la circulaire n° 6329/SG du 19/1/22 et l'évaluation de la mise en place de ses dispositions
- 2 Un caractère encore très récent de la mise en œuvre de la circulaire (cf. en particulier compléments apportés à la circulaire par la note sous triple timbre DAE/DB/DITP en juillet 2022, après échéance du marché principal)

La mission a pu se trouver en situation de « juge et partie » pour évaluer certaines dispositions particulières

- 1 Les inspections générales et corps de contrôle font partie des comités ministériels des engagements de prestations de conseil, et il appartenait aux mêmes IG/CG résidents de réaliser une évaluation de ces comités
- 2 La rénovation de l'offre des IG/CG est un levier identifié par la circulaire pour le renforcement des compétences internes et conduit la mission à devoir porter un regard d'évaluation sur son propre Service

Le dispositif interministériel mis en place par la circulaire présente des degrés de prescription variables

Certaines dispositions présentent un **caractère obligatoire**, y compris dans les détails des prescriptions

- 1 Comités ministériels des engagements** (composition, périmètre minimal : dépenses identifiées >500 k€, avis obligatoire) à l'instar de dispositifs mis en place à l'étranger (cf. *Government consulting hub* au RU)
- 2 Suivi en exécution** pour le périmètre du « jaune budgétaire / recours aux conseils extérieurs », **couvrant 7 « groupes de marchandises » (GM)** qui identifient les achats de l'État par leur nature, **sur lequel s'applique la norme de réduction de 15% entre 2021 et 2022** en autorisations d'engagement
- 3 Vérification ex ante** des modalités d'exécution des prestations, notamment pour les ressources du prescripteur dédiées au pilotage de la prestation de conseil qui conditionnent la validation des achats

D'autres **dispositions sont à la fois plus ouvertes en termes de modalités de mise en œuvre et de déclinaison** par les ministères (et/ou les établissements publics) en fonction des enjeux, risques, priorités qu'ils identifient

- 1 Pilotage des prestations intellectuelles** (43 GM) « au 1^{er} euro » à la main des Secrétaires généraux, et en lien avec l'organisation et les délégations internes : décliné de manière variable (GM prioritaires ou non, services déconcentrés ou non, établissements publics & SCN ou non)
- 2 Renforcement des compétences internes** (équipes de consultants internes en cours de recrutement en interministériel mais aussi dans les ministères, révision de l'offre des Inspections générales)
- 3 Les établissements publics (principe de spécialité, principe d'autonomie) ont des dispositifs propres** pour maîtriser le recours aux cabinets de conseil, lesquels ne sont pas pleinement congruents des prescriptions de la circulaire (GM notamment)

Un système cohérent dans ses prescriptions (périmètre, latitudes ministérielles et autonomie pour la déclinaison) qui fait porter une charge administrative importante pour des dépenses « pilotables », certes sensibles, mais pouvant relever du droit commun

Les dispositifs mis en place par la circulaire s'appuient sur les groupes de marchandises pour identifier les prestations de conseil

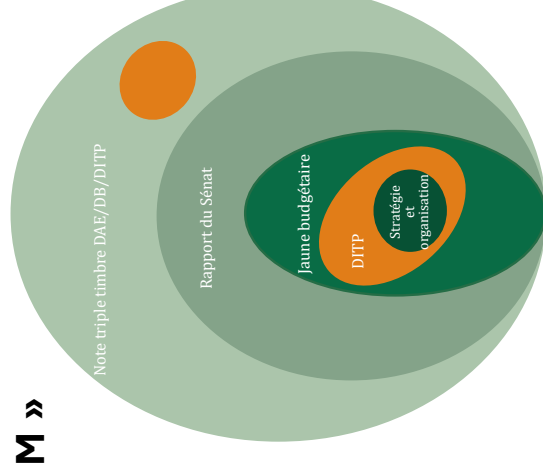
La **définition des prestations de conseil** (selon plusieurs périmètres) s'appuie sur une nomenclature des achats de l'État dont l'utilisation est de qualité variable

L'identification des prestations concernées repose sur les « **groupes de marchandises** » (**GM**) définis par la nomenclature des achats de l'État (cohérente du PCE, mais différente du PCG)

- 1 Les prestations de conseil (transverses) se prêtent moins que d'autres achats à cette nomenclature
- 2 Les codes « GM » sont saisis lors de l'initialisation de l'engagement par le prescripteur

Les prestations de conseil sont identifiées par l'application d'un « filtre » sur le code « GM »

- 3 Une première étude établie par le SAFI de Bercy montre que sur un périmètre limité, les codes **GM peuvent être erronés, une actualisation de ces GM paraît donc utile**
- 4 Ce filtre par GM est utilisé pour identifier les prestations relevant de l'encadrement rénové: **plus ces périmètres sont restreints, plus importants sont les risques et les effets d'erreurs de codage des GM,** mais plus lourde serait alors la charge administrative de l'encadrement des prescripteurs



Cinq périmètres différents s'appuient sur ces « groupes de marchandises »

1. Périmètre strict des « prestations de conseil en stratégie et en organisation » : **1 GM (40.01.02)**
2. Périmètre des prestations faisant l'objet d'accords-cadres gérés par la DITP : **5+ GM pour une partie**
3. Périmètre du suivi budgétaire des prestations de conseil (et norme de -15%) : **7 GM**
4. Périmètre défini par le Sénat pour le conseil à caractère stratégique : **20 GM**
5. Périmètre des prestations intellectuelles (faisant l'objet d'un pilotage au 1^{er} euro) : **43 GM**

Plan de la présentation

Contexte et présentation des principaux éléments du dispositif

Mise en place des dispositifs de suivi ministériels du recours aux cabinets de conseil

Mise en place du pôle interministériel d'achat de prestations intellectuelles à la DITP

Renforcement des compétences internes

Conditions et modalités d'exécution des prestations

Les dispositifs ministériels de pilotage ont été mis en place

Tous les ministères ont mis en place les dispositifs, mais la granularité du suivi est très variable

- 1 L'ensemble des ministères ont décliné la circulaire du Premier ministre via des instructions ministérielles,** le plus souvent dans les trois mois suivant sa publication, et **avant** la note sous triple timbre de juillet 2022
- 2 Les comités ministériels des engagements sont institués et traitent une volumétrie très hétérogène de demandes de prestations de conseil. Faut de dossiers à examiner, un tiers d'entre eux ne se sont pas réunis**
 - **A contrario, d'autres ministères ont étendu** les compétences de leur comité au-delà des avis obligatoires (périmètre identifié et montant > 500 k€, soit à d'autres GM, soit pour des montants plus faibles)
 - **Sauf exception, les avis obligatoires (non liants juridiquement) rendus par les comités sont très majoritairement favorables,** pour partie en lien avec la montée en qualité des expressions de besoin, mieux définies
- 3 Les établissements publics ont mis en place des dispositifs avec des finalités similaires, parfois bien avant la circulaire du 19/1/2022, mais qui s'en écartent parfois sensiblement dans les modalités, d'autant que le périmètre défini par les GM (nomenclature des achats de l'État) ne leur est pas applicable sans transposition**
- 4 La cible de réduction des engagements (-15% entre 2021 et 2022) est globalement largement tenue (-35%)**
 - L'assiette (2021, crise sanitaire) constitue une référence particulière
 - Les circonstances de l'exercice 2022 (calendrier électoral, discontinuité de service de l'accord-cadre interministériel principal) ont participé du dépassement de la cible de réduction

Le dispositif est efficace pour encadrer le recours aux cabinets de conseil (formalisation du besoin, mobilisation de ressources pour le pilotage, prémices d'évaluation) et maîtriser les débours correspondants, mais son équilibre (entre ministères d'une part, et entre État et EP d'autre part) et son efficacité (mise en place, gestion) peuvent être améliorés

Les dispositifs de pilotage ont vocation à être adaptés au fur et à mesure que les prestations de conseil seront mieux encadrées

Constituant un embryon de dialogue de gestion renforcé, ces dispositifs pourraient porter sur des enjeux et des risques stratégiques et opérationnels pour l'État et ses EP

- 1 Les parties prenantes sont **fortement mobilisées pour mettre en œuvre ces dispositifs** de suivi et de régulation :
 - au niveau interministériel (DB, DITP, DIESE, DAE, cabinets ministériels)
 - au niveau ministériel (SG, dir. financières, dir. RH, dir. transformation)
 - au niveau des DAC (dispositifs directionnels, et suivi interdirectionnel)
 - au niveau des services déconcentrés au cas, relativement exceptionnel, où les marchés de prestations passés entre.raie.nt dans le champ direct des avis obligatoires des comités

- 2 **En dépit de l'investissement nécessaire pour sa mise en place** (conception, déclinaison, apprentissage, dossiers, animation du réseau des prescripteurs) **et sa charge en gestion, ce dispositif est apprécié par les parties prenantes (SG, DAF) en tant qu'il leur offre une « fenêtre » sur les projets stratégiques** des DAC et SD

- 3 Ce dispositif pourrait utilement être adapté en fonction de la montée en maturité des acteurs sur l'achat de prestations de conseil externes, qui deviennent **de plus en plus un dernier recours** (après avoir envisagé la prise en charge par les prescripteurs eux-mêmes ou le recours à une aide 'interne', notamment via les IG/CG ou les autres ressources mobilisables en interne). L'enjeu budgétaire et managérial aura ainsi **vocation à se réduire au fur et à mesure de la montée en compétence des ressources internes**

- 4 La technologie de pilotage mobilisée pourrait être **étendue à d'autres champs de politiques publiques ou de dépenses budgétaires qui présentent des enjeux ou risques identifiés comme majeurs** sur d'autres critères : souveraineté, continuité, autonomie, surface économique et budgétaire

Les prestations de conseil présentent, *hic et nunc*, des spécificités qui ont pu nécessiter un encadrement renforcé (caractère « pilotable » de la dépense et portée stratégique des prestations, substituabilité à l'interne) Au fur et à mesure de la montée en compétences des ressources internes, ces achats de prestations externes ont vocation à devenir moins sensibles et moins fréquents, et ces dispositifs devront être adaptés en conséquence

Plan de la présentation

Contexte et présentation des principaux éléments du dispositif

Mise en place des dispositifs de suivi ministériels du recours aux cabinets de conseil

Mise en place du pôle interministériel d'achat de prestations intellectuelles à la DITP

Renforcement des compétences internes

Conditions et modalités d'exécution des prestations

Les nouveaux accords-cadres DAE/DITP tirent les leçons de la génération précédente

Les générations successives d'accords-cadres permettent d'accompagner la montée en maturité collective sur l'achat de prestations de conseil externalisées

- 1** Les accords-cadres constituent un dispositif vertueux, dans leurs principes comme dans leur pratique
 - Massification (et réductions de prix) et focalisation sur une partie de l'« industrie du conseil »
 - Sécurité contractuelle (juridique et économique)
 - Mutualisation et développement du partage de bonnes pratiques (allant désormais jusqu'au contenu des travaux réalisés pour la capitalisation, désormais facilitée par des livrables dédiés à chaque prestation)
- 2** L'économie générale des contrats s'appuie sur et permet d'asseoir la diffusion de bonnes pratiques
 - Pilotage des missions par le prescripteur
 - Développement d'équipes intégrées pour anticiper la réinternalisation des compétences
 - « *Knowledge management* » (à réaliser systématiquement à partir de 2023) des méthodes et outils
 - Le tourniquet permet de diversifier de manière équitable les attributaires des prestations subséquentes, même si d'autres choix sont possibles (ex : mise en concurrence systématique entre prestataires référencés)
- 3** Le droit de suite est désormais plus fortement encadré
- 4** Les accords-cadres ne s'appliquent pas pour les petits bons de commande (< 40 k€) tandis que les prestations les plus importantes doivent désormais faire l'objet d'une mise en concurrence spécifique (> 2 M€)
- 5** Les accords-cadres intègrent les exigences issues de la circulaire quant à la prévention des conflits d'intérêt, la protection des données de l'administration, et accentuent la distinction entre décideur et prestataire

Les accords-cadres multi-attributaires régis par le tourniquet permettent d'entretenir la diversité des cabinets mobilisés, de mutualiser les méthodes et résultats des travaux conduits tout en ayant vocation à accompagner la montée en compétence des administrations, permettant progressivement la réduction en fréquence et en intensité de recours aux prestations des cabinets de conseil externes

Les nouveaux accords-cadres gagneraient à accompagner une nouvelle étape de professionnalisation de l'achat public de conseil

La chaîne d'achat des prestations de conseil doit s'appuyer sur les différents rôles mis en place pour la structurer

- 1** La structuration des rôles dans la chaîne d'approvisionnement ne tire pas tout le parti de la spécialisation
 - Conformément à ses textes institutionnels (2016) et en particulier au mandat de délégation vers la DITP de la passation et du suivi des accords-cadres, **la DAE a vocation à être l'acteur de la stratégie** d'approvisionnement
 - **La DITP assure les travaux de documentation contractuelle, de passation et de signature, mais aussi d'évaluation** des prestataires et de leurs travaux
 - **Le prescripteur / bénéficiaire qui est également le « payeur » voit sa responsabilité afférant à ses attributions et délégations spécifiquement encadrée.** Une partie d'entre elles est « remontée » vers ses autorités (SG par délégation du/de la Ministre au titre de ses compétences achat et audit et contrôle interne). L'autre partie vers la DITP via l'avis obligatoire pour les prestations les plus importantes
- 2** **L'évaluation peut être systématisée** pour nourrir un dialogue informé et fécond avec les titulaires comme avec et entre les prescripteurs / bénéficiaires de ces prestations. Ce sera le cas dans la nouvelle génération d'accords-cadres
- 3** **Les réunions de suivi semestrielles avec les titulaires ont été interrompues en juin 2021, un an avant l'échéance de l'accord-cadre « MIC »** du fait de la préparation des nouveaux accords-cadres et n'ont pas encore repris

La spécialisation des acteurs de la chaîne contractuelle sur la base d'une répartition des rôles plus équilibrée permettrait d'atteindre une professionnalisation encore plus aboutie pour mettre en œuvre les achats de prestations intellectuelles, en incluant la nécessaire et pleine responsabilisation des prescripteurs / payeurs / bénéficiaires

Plan de la présentation

Contexte et présentation des principaux éléments du dispositif

Mise en place des dispositifs de suivi ministériels du recours aux cabinets de conseil

Mise en place du pôle interministériel d'achat de prestations intellectuelles à la DITP

Renforcement des compétences internes

Conditions et modalités d'exécution des prestations

Le renforcement des compétences internes est en cours

Le recrutement de consultants internes comme la formation de chefs de projets sont largement engagés

1 Constituant la réponse la plus immédiatement accessible aux besoins de compétences internes, non pourvues qui à l'origine de demandes de prestations par les prescripteurs, **les recrutements de futurs consultants internes sont en cours**

- +25=10+15 (LFI 2022 puis LFI 2023) @DITP, 3 @MEF, 4 @MAS, 3 @MTECT en autorisations budgétaires
- À l'instar des entreprises, les EP (AP-HP, CNAM, SNCF) ont mis en place des structures de conseil interne
- **Les recrutements se font essentiellement dans les cabinets de conseil externes**, vivier naturel, mais ne doivent pas être exclusifs de l'activation d'autres gisements de capital humain, en particulier en interne
- **La trajectoire et la cible** (feuille de route, doctrine d'emploi) **des structures de conseil interne ne sont pas encore clairement partagées**

- Positionnement, gouvernance, rattachement et objectifs stratégiques et managériaux
- Facturation (ou pas), concurrence systématique avec les consultants externes (ou pas)

2 La priorisation des formations a opportunément porté sur des publics de directeurs de projet de

- transformation**, avec des contenus & intervenants adaptés. Leur audience devra s'étendre à l'avenir
- Formations INSP de « gestion de transformation » en place pour 2023, certaines s'étant déjà tenues en 2022
 - Sensibilisation lors des formations initiales à la transformation de l'action publique (tronc commun)

3 **L'identification des compétences disponibles** est largement avancée pour les cadres dirigeants, pratique qui gagnerait à essaimer dans l'ensemble des viviers mobilisables pour évaluer l'écart entre l'existant et la cible en termes de compétences et les effets des actions mises en œuvre pour le combler

Les actions en cours vont dans le sens d'une **réinternalisation effective des ressources**, mais ne s'inscrivent **pas encore** dans un plan d'ensemble cohérent et stratégique ayant pour objet le **renforcement des compétences**

Ce renforcement ne s'appuie pas sur une trajectoire stratégique fondée sur une définition du besoin en cible

La trajectoire de renforcement des compétences internes doit s'appuyer sur la qualification d'un besoin

- 1** Les besoins en compétences internes nécessitent de **questionner les choix entre « faire »** (par les services) et **« faire faire »** (par des consultants internes ou externes) et **procéder de la réinternalisation des tâches**
 - La maîtrise complète du processus public doit être une condition préalable à l'externalisation : **réinternaliser en priorité ce qui n'est pas/plus maîtrisé de bout en bout**
 - La **réinternalisation « par morceaux »** peut être envisagée pour les besoins les plus impératifs
- 2** Le **recrutement de consultants externes ne saurait épuiser la couverture et la satisfaction des besoins**
 - Le recrutement d'un consultant externe n'importe pas celui de son « sac à dos » : (40% des effectifs des cabinets ne sont pas des consultants : *back-offices, practices* sectorielles et internationales, *data science*)
 - Les consultants internes ne sont pas totalement substituables aux cabinets externes : le conseil est un ensemble de cultures, de méthodes, d'outils et de compétences qui s'apprend, notamment par la pratique
- 3** **Les ressources internes peuvent et doivent être mobilisées pour développer les compétences de conseil**, en distinguant selon les profils et les viviers de ces experts au sein de l'administration, et leur rattachement :
 - **Les agents publics en charge de la politique publique concernée**
 - **Les membres des Inspections générales**
 - **Les cadres supérieurs qui, quoique très sollicités, pourraient contribuer au pilotage de certaines prestations**
 - **Les fonctionnaires sans affectation à temps plein**
 - La limitation des « **fuites de compétences** » (départs ou retraite des agents publics) qui doivent être anticipées pour **capturer les compétences avant qu'elles disparaissent et organiser leur transfert**

L'identification des besoins pour réaliser des travaux assimilables à du conseil a vocation à constituer une cible RH en fonction des tâches à réinternaliser et des types de compétences nécessaires pour ce faire. Du côté des ressources, leur renforcement en cours gagnerait à étudier la possibilité de mobiliser les compétences internes très variées, dans le cadre d'équipes combinant les profils

Très diverses, les ressources internes doivent être mobilisées en prenant en compte les spécificités de chacune

Des viviers différents, qui relèvent de logiques de compétences, de parcours et de doctrines différentes

- 1** Les agents publics en charge de la politique publique concernée doivent être pleinement mobilisés sur les dimensions stratégiques :
- D'abord pour « piloter » les missions de conseil (internes et externes ou hybrides)
 - Ensuite pour prendre en charge la conception de la stratégie, de la transformation, et de l'efficacité opérationnelle, en lien avec les services déconcentrés et en prenant le temps d'y superviser le déploiement

- 3** Les fonctionnaires sans affectation à temps plein constituent une ressource naturelle et mobilisable pour du conseil interne :
- Certes, tous ces fonctionnaires ne sont pas immédiatement experts ni praticiens du conseil (certains en ont demandé),
 - Mais ils peuvent le devenir, par des parcours mêlant

formation aux métiers du conseil et succession de missions, et en s'appuyant sur leur expérience et leur connaissance de l'État

- 5** L'adéquation continue des besoins et des compétences mobilisables en interne suppose des **mécanismes d'appariement outillés et partagés**, efficaces, légers, couvrants ressources et besoins, et activables rapidement

- 2** Les IG/CG ont d'ores et déjà commencé à revoir leur offre

- Des situations de départ différentes des IG : par leur culture, leur histoire, leurs méthodes, les profils ou leur périmètre
- Des méthodes propres, parfois communes : indépendance de signature individuelle, pôle data pour certaines
- **De nombreuses missions sont déjà réalisées « en mode conseil »**, notamment par les IG à vocation interministérielle ou le CGArmées, avec une programmation avec les ministres
- Toutes les IG/CG peuvent désormais recruter en début de carrière dans les mêmes viviers que les cabinets de conseil
- Ceci suppose d'organiser la délimitation des missions de conseil vs audit, d'inspection et de contrôle. Leur succession dans le temps est de nature à renforcer l'intérêt pour leurs membres, l'attractivité des IG et la valeur pour l'État

- 4** Les fonctionnaires en situation de **responsabilité** peuvent être intéressés par l'association au pilotage de missions, ½ journée par semaine, pour ouvrir leur champ et confronter les expériences

La mise en place d'une filière structurée et pilotée de compétences et expertises « conseil » au sein de l'État (avec des déclinaisons ministérielles et territoriales) doit prendre appui sur les points de convergence et les complémentarités entre consultants externes et internes. À court-terme, les missions « hybrides » sont un moyen pertinent pour monter en compétence

Plan de la présentation

Contexte et présentation des principaux éléments du dispositif

Mise en place des dispositifs de suivi ministériels du recours aux cabinets de conseil

Mise en place du pôle interministériel d'achat de prestations intellectuelles à la DITP

Renforcement des compétences internes

Conditions et modalités d'exécution des prestations

Les conditions d'exécution des prestations des cabinets externes progresseront avec la nouvelle génération d'accords-cadres

Les accords-cadres permettent de « cadrer » le recours aux cabinets de conseil

- 1** La DITP et les ministères ont construit les premiers outils permettant d'encadrer les modalités du recours aux cabinets de conseil externes
 - **Chartes de déontologie** générales voire spécifiques dans les ministères et dans les EP
 - Contrôle spécifique des **missions pro bono**
 - Formalisation du besoin du prescripteur et verrous processuels pour **faire du conseil interne un dernier recours** (compétences internes, notamment IG/CG dans les comités ministériels, crédits budgétaires, métriques en UO, réutilisation d'autres missions, ressources de pilotage, équipes mixtes)
- 2** Les nouveaux accords-cadres **intègrent directement et intégralement** les prescriptions de la circulaire quant à :
 - La prévention des conflits d'intérêt (cabinets et consultants)
 - La protection des données de l'administration (même si l'un des atouts des cabinets externes tient précisément aux données qu'ils sont susceptibles d'acquérir, capitaliser et mobiliser au fil des missions)
- 3** Le développement des méthodes agiles, le renforcement du pilotage des missions, et la création d'équipes intégrées servent l'amélioration de la qualité des missions et la transférabilité des compétences. La condition qu'il n'y ait **pas confusion des rôles et responsabilités entre le « donneur d'ordre » et le « prestataire »** (qu'il soit interne ou externe) est pleinement présente dans les accords-cadres, et devra l'être tout autant dans la pratique des différentes missions, y compris au sein de ces équipes intégrées, qui doivent être encouragées

La nouvelle génération d'accords-cadres permet d'intégrer une large partie des prescriptions de la circulaire. Pour leur pleine effectivité, ces dispositions doivent être confortées par un suivi renforcé des prestations, tout au long de leur cycle de vie, de leur origination, à leur évaluation et capitalisation, jusqu'au transfert de compétences et à la mutualisation

Le recours de plus en plus encadré aux cabinets externes doit lui-même accélérer le renforcement des compétences internes

La professionnalisation de l'achat de prestations de conseil externes en fait un dernier recours

- 1 La formalisation de l'exécution des prestations réalisées** peut encore gagner en précision, et en effectivité en particulier dans le cadre de la mise en accessibilité de toutes les missions et de tous leurs livrables :
 - **en cas de sous-performance du prestataire, les actions retenues en pratique sont souvent relatives et intermédiaires (« faire refaire »**, ce qui engage des coûts supplémentaires pour le prestataire... mais aussi pour le prescripteur), non-déclenchement des phases ultérieures / tranches ou bons de commande complémentaires (cf. plan achat de l'État). Le recettage continu par des équipes intégrées et/ou un pilotage renforcé permet également de gérer des cas d'exécution insuffisante en qualité
 - La mission n'a pas cherché à identifier de situation dans laquelle des pénalités aurait dû être appliquées et ne l'ont pas été, mais indique l'intérêt, le cas échéant, de mobiliser toutes les clauses contractuelles si besoin
 - **Des insatisfactions difficiles à partager/assumer** car elles donnent à voir un pilotage insatisfaisant de la mission par le prescripteur / bénéficiaire, *a fortiori* en équipes intégrées, promues (avec raison) par ailleurs
- 2 L'administration doit également progresser en termes de métriques économiques des contrats de prestation (UO), d'utilisation des travaux réalisés, et de transferts de technologies (outils, méthodes, données)** comme le fait Pôle emploi même si l'asymétrie d'information entre le consultant (interne, et *a fortiori* externe) existera toujours et d'autant plus que les missions sont spécifiques et peu comparables entre elles, malgré les **avancées réelles permises par les générations successives d'accords-cadres** et en particulier la dernière (2023)

L'élévation de la compétence spécifique du recours aux prestations tierces (internes ou externe) est un élément clé d'une plus grande sélectivité dans le recours à l'externe (fréquence, intensité, concentration sur une partie du besoin), mais aussi d'accompagner les responsables publics pour recouvrer la pleine maîtrise sur l'ensemble de la chaîne de qualité et de performance de l'action de leurs équipes

Liste des principales recommandations

- 1 Mettre en place un « groupe de travail diagonal »** pour les suites, notamment sur le renforcement des compétences, avec DITP (1 ou 2), DIESE, DES (1 ou 2), IG/CG (1 ou 2), équipes ministérielles de transformation (1 ou 2), clients & utilisateurs (1 ou 2), services déconcentrés (1 ou 2), établissements publics (1 ou 2)
- 2 Moderniser des groupes de marchandises (GM) sur les prestations de conseil** : définitions, règles de classement pour les achats « mixtes », contrôle de la qualité de l'imputation
- 3 Clarifier** dans le cadre de l'actualisation de la note sous triple timbre de juillet 2022 **les différents périmètres** sur lesquels portent des prescriptions (7 GM pour les -15%) et ceux sur lesquels des adaptations sont possibles et souhaitables en fonction des enjeux et des risques (ex : 43 GM de prestations intellectuelles, au 1^{er} euro)
- 4 Normaliser les rôles des acteurs de l'achat de prestations intellectuelles** : DAE stratège (notamment pour d'autres achats que stratégie et organisation, cf. RH, numérique), DITP pilote des contrats et soumis à des contrôles externes (notamment pour l'achat de ses propres prestations de conseil externe), prescripteur-bénéficiaire en montée en compétence pour regagner en autonomie de gestion
- 5 Utiliser les comités ministériels** des engagements, pas seulement *ex ante* mais aussi & surtout *ex post* (qualité de la prestation vs besoin, qualité du pilotage, capitalisation et transfert de compétences ou mutualisation au sein du ministère comme au-delà, cf. EP)
- 6 Alléger le contrôle au fur et à mesure** que les compétences internes se renforcent que le conseil externe se contracte (rôle du CME, appuyé sur et par les dispositifs de contrôle interne à partir d'une matrice des risques)

- 7 Partager la norme de dépense de conseil (7 GM) pour 2023** : proposition -15% vs 2022, soit -28% vs 2021 (année exceptionnelle)
- 8 Utiliser les revues de dépenses pour évaluer** le degré d'**externalisation** et le rapporter à une analyse de la maîtrise (ou non) de bout en bout par l'administration de la politique ou des dispositifs publics
- 9 Réinternaliser en priorité ce qui n'est pas/plus maîtrisé** par l'administration (quitte à externaliser d'autres tâches)
- 10 Comme toute structure ou réseau, diversifier les profils des consultants internes** (inclusion, diversité, pluridisciplinarité) :
 - Recruter à l'extérieur en fonction des manques internes (expertise)
 - Diversifier les profils internes en tenant compte de leurs différences
 - Hybrider consultants externes avec internes
 - Associer le prescripteur via les équipes intégrées
- 11 Capturer les expertises des fonctionnaires et agents quittant l'administration** en organisant de manière anticipée les transferts de connaissances et compétences
- 12 Construire une trajectoire RH** (état initial, cible) avec des mécanismes de correction et d'ajustement par ministères en fonction des retours clients et des besoins non couverts en interne : viviers (fonctionnaires en priorité) et montée en compétence (formations, successions de missions)
- 13 Définir la cible de fonctionnement des cabinets de conseil internes** (concurrence avec externe souhaitable, dimensionnement par ajustement continu offre/demande, et corrélativement répartition, fonctionnements et moyens des cellules internes)
- 14 Mettre en place une évaluation systématique** à la fois de la qualité des prestations de conseil (interne/externe) et en « méta » et « des 2 côtés » 1- du pilotage des missions & 2- du transfert de compétences

L'inspecteur des finances,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Cunéo', written in a cursive style.

Pierre Cunéo

L'inspecteur des finances,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Eyméoud', written in a cursive style.

Jean-Benoît Eyméoud

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE I :** LETTRE DE MISSION
- ANNEXE II :** LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
- ANNEXE III :** ÉVALUATION DES DISPOSITIFS MINISTÉRIELS D'ENCADREMENT DES PRESTATIONS DE CONSEIL, NOTAMMENT DE CONSEIL EN STRATÉGIE ET EN ORGANISATION, ET DES DISPOSITIFS DE SUIVI DES COMMANDES DE PRESTATIONS INTELLECTUELLES
- ANNEXE IV :** LA MISE EN PLACE DU PÔLE INTERMINISTÉRIEL D'ACHATS DE PRESTATIONS INTELLECTUELLES (PIAPI) AU SEIN DE LA DITP
- ANNEXE V :** LE RENFORCEMENT DES COMPÉTENCES DE CONSEIL AU SEIN DES ADMINISTRATIONS
- ANNEXE VI :** LA MISE EN ŒUVRE D'EXIGENCES RENFORCÉES ET LE SUIVI DE L'EXÉCUTION DES PRESTATIONS DE CONSEIL
- ANNEXE VII :** ÉLÉMENTS DE COMPARAISON INTERNATIONALE DU RECOURS PAR LES ADMINISTRATIONS AUX CABINETS DE CONSEIL
- ANNEXE VIII :** TRAVAUX D'ÉVALUATION RÉALISÉS PAR LES INSPECTIONS GÉNÉRALES ET CORPS DE CONTRÔLE

ANNEXE I

Lettre de mission

La Première Ministre

Paris, le 05 DEC. 2022

Madame la Cheffe de service,

La circulaire n°6329/SG en date du 19 janvier 2022 établit un cadre renouvelé de recours par les administrations et les établissements publics de l'Etat aux prestations de conseil en stratégie et en organisation. Elle prévoit ainsi la mise en place au cours de l'année 2022 d'une série de mesures visant à :

- structurer la politique de recours aux prestations de conseil dans les ministères et renforcer le suivi des dépenses dans ce domaine ;
- développer les compétences internes de l'administration en matière de conseil en stratégie et en organisation ;
- consolider le pilotage des prestations de conseil externes par les administrations en établissant des exigences minimales pour superviser la conduite de telles prestations.

Pour en vérifier la bonne application, la circulaire précitée prévoit la réalisation d'une mission inter-inspections d'ici la fin 2022. Dans ce cadre, je souhaite que vous examiniez plus particulièrement les points suivants.

En premier lieu, vous vous assurerez que **chaque ministère s'est doté d'un dispositif de pilotage placé sous l'égide du secrétaire général, qui associe les services d'inspections générales ou de contrôles relevant de son périmètre chaque fois que ces services existent**. Vous évalueriez l'efficacité de ces dispositifs qui doivent permettre un meilleur suivi de la dépense en prestations de conseil, une qualité renforcée de l'expression de besoins et un recours accru aux ressources internes, sans remettre en cause la conduite opérationnelle des projets. Vous vous assurerez qu'un suivi des dépenses est en place et qu'il permet de s'assurer de l'atteinte de l'objectif de réduction des dépenses correspondantes.

En deuxième lieu, vous vérifieriez que **le pôle interministériel d'achats en matière de conseil en stratégie et en organisation constitué au sein de la Direction interministérielle de la transformation publique**, par délégation de la direction des achats de l'État, remplit adéquatement les missions qui lui ont été confiées par la circulaire du 19 janvier 2022. Vous pourriez évaluer la bonne articulation de ce pôle interministériel d'achats avec les dispositifs de pilotage créés depuis janvier dernier.

En troisième lieu, vous évalueriez **les efforts réalisés et prévus en matière de renforcement des compétences internes** selon trois axes de travail : (i) réinternalisation de compétences, (ii) identification de compétences et mise en place de plans de développement par la formation au sein de chaque ministère comme au niveau de la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'Etat, de la direction interministérielle de la transformation publique et de l'institut national du service public, (iii) mobilisation des services d'inspections générales ou de contrôles avec une offre de services revue pour s'adapter aux besoins des administrations. Vous pourriez formuler toute proposition utile au renforcement de l'internalisation des compétences.

Madame Catherine SUEUR
Cheffe du service de l'Inspection
Générale des Finances
139 rue de Bercy
75572 PARIS CEDEX 12

Annexe I

Vous vous assurerez, en quatrième lieu, de **la bonne mise en œuvre des exigences renforcées quant aux prestations de conseil**, en ayant une attention particulière sur le cadrage des prestations, leur évaluation et la capitalisation des résultats, la transparence des contributions provenant tant des prestataires que des administrations, la prévention des conflits d'intérêts et, enfin, la protection des données de l'administration.

Vous veillerez en particulier à vous assurer que chaque administration a pris les mesures nécessaires pour écarter les risques de confusion entre les travaux entrepris par les services de l'Etat et ceux des prestataires privés et pour clarifier le positionnement, les attendus et les responsabilités de chacun dans les tâches confiées.

Vous veillerez tout au long de vos travaux à vous assurer de la correcte application des termes de la circulaire précitée par les établissements publics et par leurs ministères de tutelle. Vous évalueriez le travail de coordination de la DITP et notamment les modalités de partage des bonnes pratiques entre ministères et établissements publics de l'Etat.

Au regard de ce bilan et de cette évaluation, je souhaite que vous puissiez proposer toutes recommandations utiles pour renforcer l'effectivité du dispositif établi par la circulaire du 19 janvier 2022 en matière d'encadrement des prestations de conseil.

Pour accomplir cette mission inter-inspections que vous piloterez, vous associerez les services d'inspections générales ou de contrôles compétents de chaque ministère qui seront notamment chargés d'analyser dans leur périmètre, leur conformité aux dispositions de la circulaire. Vous associerez à vos travaux, en tant que de besoin, les secrétaires généraux des ministères, la DITP, la DAE, la DIESE, la DGAFP ainsi que la direction du budget. Vous veillerez à associer quelques établissements publics parmi ceux qui vous paraîtraient les plus pertinents.

Vous me remettez les conclusions de vos travaux, ainsi qu'au ministre de la transformation et de la fonction publiques et au ministre chargé des comptes publics d'ici le 31 janvier prochain avec un point d'étape à la mi-décembre.



Elisabeth BORNE

Copie :

Monsieur le Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique,
Monsieur le Ministre de l'Intérieur et des Outre-mer,
Madame la Ministre de l'Europe et des Affaires étrangères,
Monsieur le Ministre de la Justice,
Monsieur le Ministre des Armées,
Monsieur le Ministre du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion,
Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale et de la Jeunesse,
Madame la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche,
Monsieur le Ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire,
Monsieur le Ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires,
Madame la Ministre de la Transition énergétique,
Madame la Ministre de la Culture,
Monsieur le Ministre de la Santé et de la Prévention,
Monsieur le Ministre des Solidarités, de l'Autonomie et des personnes handicapées,
Monsieur le Ministre de la Transformation et de la Fonction publiques,
Madame la Ministre des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques,

ANNEXE II

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. ADMINISTRATIONS DE L'ÉTAT	1
1.1. Cabinet de la Première ministre	1
1.2. Ministère de la transformation et de la fonction publiques	1
1.2.1. <i>Cabinet du ministre de la transformation et de la fonction publiques</i>	1
1.2.2. <i>Direction générale de l'administration et de la fonction publique</i>	1
1.2.3. <i>Délégation interministérielle de la transformation publique</i>	1
1.2.4. <i>Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État</i>	1
1.3. Ministère de l'économie, des finances, et de la souveraineté industrielle et numérique.....	1
1.3.1. <i>Cabinet du ministre délégué, chargé des comptes publics</i>	1
1.3.2. <i>Agence des participations de l'État</i>	2
1.3.3. <i>Conseil général de l'économie</i>	2
1.3.4. <i>Direction des achats de l'État</i>	2
1.3.5. <i>Direction du budget</i>	2
1.3.6. <i>Inspection générale des finances</i>	2
1.3.7. <i>Secrétariat général des ministères économiques et financiers</i>	2
1.4. Ministère de l'Intérieur.....	3
1.4.1. <i>Direction de l'évaluation de la performance, de l'achat, des finances et de l'immobilier</i>	3
1.5. Ministères sociaux	3
1.5.1. <i>Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales</i>	3
2. ÉTABLISSEMENTS PUBLICS	3
2.1. Assistance publique-Hôpitaux de Paris	3
2.2. Caisse nationale de l'assurance maladie.....	3
2.3. Pôle Emploi.....	3
2.4. Union des groupements d'achats publics.....	3
3. AUTRES INSTITUTIONS ET ORGANISMES.....	4
3.1. Cour des comptes.....	4

1. Administrations de l'État

1.1. Cabinet de la Première ministre

- ◆ M. Philippe Lonné, chef de pôle et conseiller budget, fonction publique et réforme de l'État
- ◆ M^{me} Caroline Lemasson-Gerner, conseillère technique fonction publique et réforme de l'État

1.2. Ministère de la transformation et de la fonction publiques

1.2.1. Cabinet du ministre de la transformation et de la fonction publiques

- ◆ M. Paul Peny, directeur de cabinet
- ◆ M^{me} Anouck Teiller, conseillère transformation numérique de l'État, affaires internationales et européennes
- ◆ M. David Bonnoit, conseiller budget, politiques salariales et sociales

1.2.2. Direction générale de l'administration et de la fonction publique

- ◆ M. Nicolas de Saussure, chef du service du pilotage des politiques de ressources humaines
- ◆ M^{me} Nathalie Green, sous-directrice de la synthèse statutaire, de la gouvernance et des partenariats

1.2.3. Délégation interministérielle de la transformation publique

- ◆ M. Thierry Lambert, délégué interministériel à la transformation publique
- ◆ M. Jean-Michel de Guerdavid, secrétaire général
- ◆ M. François Gobillard, responsable du pôle interministériel d'achat de prestations de conseil
- ◆ M. Charles-Henri Bescond, chef du pôle budget-marchés
- ◆ M^{me} Fanny Loeillet, cheffe adjointe au pôle budget-marchés

1.2.4. Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État

- ◆ M^{me} Emilie Piette, déléguée interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État
- ◆ M. Laurent Zermati, responsable de la mission « Cadres »

1.3. Ministère de l'économie, des finances, et de la souveraineté industrielle et numérique

1.3.1. Cabinet du ministre délégué, chargé des comptes publics

- ◆ M. Damien Ientile, directeur de cabinet
- ◆ M^{me} Fanny Anor, directrice adjointe de cabinet
- ◆ M^{me} Marion Marty, conseillère comptes sociaux et transformation publique

Annexe II

1.3.2. Agence des participations de l'État

- ◆ M. Alexis Zajdenweber, commissaire aux participations de l'État
- ◆ M. Gustave Gauquelin, secrétaire général

1.3.3. Conseil général de l'économie

- ◆ M^{me} Sylvie Metz-Larue, secrétaire générale

1.3.4. Direction des achats de l'État

- ◆ M. Michel Grévoul, directeur des achats de l'État
- ◆ M. Stéphane Morin, adjoint du directeur des achats de l'État

1.3.5. Direction du budget

- ◆ M^{me} Mélanie Joder, directrice du budget
- ◆ M. Benoit Laroche de Roussane, sous-directeur masse salariale et gestion publique
- ◆ M. Philippe Sauvage, contrôleur général économique et financier
- ◆ M^{me} Pauline Joulia-Bouillot, cheffe de bureau
- ◆ M. Antoine Terret, chargé de mission

1.3.6. Inspection générale des finances

- ◆ M^{me} Catherine Sueur, cheffe du Service
- ◆ M. Julien Senèze, chef de la mission d'audit interne
- ◆ M^{me} Valérie Champagne, inspectrice générale des finances
- ◆ M. Rodolphe Gintz, inspecteur général des finances
- ◆ M. Maxime Langlois-Berthelot, inspecteur général des finances
- ◆ M^{me} Marie-Christine Lepetit, inspectrice générale des finances
- ◆ M. Jean-François Verdier, inspecteur général des finances
- ◆ M. Maxime Forest, inspecteur des finances
- ◆ M. Antonin Nguyen, inspecteur des finances

1.3.7. Secrétariat général des ministères économiques et financiers

- ◆ M. Fabrice Beaulieu, chef du service des achats et des finances
- ◆ M^{me} Isabelle Peroz, sous directrice de la gestion financière et des achats, responsable ministérielle des achats
- ◆ M. Cyril Grenon, chef de la mission ministérielle des achats
- ◆ M^{me} Alexandra Dechamps, adjointe au chef de la mission ministérielle des achats

1.4. Ministère de l'Intérieur

1.4.1. Direction de l'évaluation de la performance, de l'achat, des finances et de l'immobilier

- ◆ M. Jacques Bouverot, Chef du service de l'achat, de l'innovation et de la logistique

1.5. Ministères sociaux

1.5.1. Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales

- ◆ M. Francis Le Gallou, directeur des finances, des achats et des services
- ◆ M. Erick Glippa, adjoint au directeur des finances, des achats et des services
- ◆ M^{me} Hélène Paoletti, directrice de projet modernisation
- ◆ M^{me} Christine Flamant, sous-directrice des achats et du développement durable

2. Établissements publics

2.1. Assistance publique-Hôpitaux de Paris

- ◆ M. Jean-Baptiste Hagenmüller, directeur délégué

2.2. Caisse nationale de l'assurance maladie

- ◆ M^{me} Aurélie-Anne Le Mouellic, secrétaire générale
- ◆ M^{me} Sara-Lou Gerber, directrice de cabinet du directeur général
- ◆ M^{me} Manon Chonavel, directrice de cabinet du directeur général
- ◆ M^{me} Aurélie Legay, sous directrice budget, coordination et sécurisation des achats

2.3. Pôle Emploi

- ◆ M^{me} Charline Nicolas, directrice générale adjointe en charge de la stratégie et des affaires institutionnelles
- ◆ M. Philippe Maraval, directeur des achats

2.4. Union des groupements d'achats publics

- ◆ M. Edward Jossa, président-directeur général
- ◆ M. Olivier Matigot, directeur de cabinet
- ◆ M^{me} Isabelle Deleruelle, directrice générale déléguée

3. Autres institutions et organismes

3.1. Cour des comptes

- ◆ M. Emmanuel Belluteau, conseiller-maître

ANNEXE III

**Évaluation des dispositifs ministériels
d'encadrement des prestations de conseil,
notamment de conseil en stratégie et en
organisation, et des dispositifs de suivi des
commandes de prestations intellectuelles**

SOMMAIRE

1. PARTANT D'UNE BASE INITIALE RÉDUITE, LE RECOURS DES ADMINISTRATIONS AUX PRESTATIONS DE CONSEIL S'EST ACCRU ENTRE 2015 ET 2021, AVANT DE SE CONTRACTER EN 2022	1
1.1. L'identification et le suivi des prestations intellectuelles s'appuient sur les groupes de marchandises renseignés dans Chorus par le prescripteur	1
1.1.1. <i>Les groupes de marchandises ont vocation à retracer la nature des achats dans la nomenclature des systèmes d'information financière de l'État</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Les prestations de conseil recouvrent plusieurs sous-ensembles de groupes de marchandises</i>	<i>2</i>
1.2. Les données mobilisées par la mission couvrent les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de prestations de conseil	6
1.2.1. <i>Les autorisations d'engagement et crédits de paiement permettent le suivi de l'utilisation des prestations de conseil par l'État</i>	<i>6</i>
1.2.2. <i>Les données de crédits de paiement de la Direction des achats de l'État</i>	<i>6</i>
1.2.3. <i>Les données de la Direction du budget</i>	<i>7</i>
1.3. Les dépenses liées aux prestations intellectuelles (43 GM) ont globalement crû de 22 % par an en moyenne entre 2015 et 2021, du fait notamment de l'augmentation des recours aux conseils extérieurs (7 GM du jaune budgétaire) de 35 % par an sur la même période	7
1.3.1. <i>Une hausse des dépenses concentrée sur le périmètre du jaune budgétaire</i>	<i>7</i>
1.3.2. <i>Une croissance des dépenses tirée par les prestations de conseil en communication et publicité ainsi que les prestations de conseil en stratégie et organisation</i>	<i>9</i>
1.3.3. <i>La consommation de prestations de conseil intellectuelles varie entre ministères mais reste globalement proportionnelle à leur taille</i>	<i>10</i>
2. LES DISPOSITIFS DE PILOTAGE MIS EN PLACE PERMETTENT DE RÉPONDRE AUX EXIGENCES DE LA CIRCULAIRE MAIS SERAIENT RENDUS PLUS EFFICACES EN ADAPTANT LES SEUILS DE CONTRÔLE AUX CARACTÉRISTIQUES DES MINISTÈRES ET EN OPÉRANT UN SUIVI DE LA LABELLISATION DES GROUPES DE MARCHANDISES	11
2.1. Chaque ministère dispose d'un comité de pilotage dont la composition varie en fonction de ses caractéristiques et des choix de contrôle opérés par les Secrétaires généraux	12
2.1.1. <i>Les comités de pilotage ont été mis en place dans l'ensemble des ministères conformément à la circulaire</i>	<i>12</i>
2.1.2. <i>La composition des comités de pilotage reflète les spécificités ministérielles et si certaines Inspections générales ne sont pas systématiquement présentes, elles restent toujours associées</i>	<i>13</i>
2.2. Les comités pourraient être plus efficaces avec une adaptation des seuils aux caractéristiques des ministères ainsi qu'un meilleur suivi des groupes des marchandises	15
2.2.1. <i>Mode de fonctionnement et périmètre des dispositifs ministériels de contrôle</i>	<i>15</i>
2.2.2. <i>L'efficacité du dispositif dépend du périmètre de saisine prévu pour le comité ministériel d'engagement</i>	<i>20</i>

2.2.3.	<i>Les groupes de marchandises doivent faire l'objet d'une gestion rigoureuse et contrôlée pour permettre la bonne application de la circulaire.....</i>	21
2.2.4.	<i>Certains ministères ont mis en place des dispositifs de contrôle directionnels.....</i>	22
3.	L'OBJECTIF DE RÉDUCTION DE 15 % ENTRE 2021 ET 2022 DES PRESTATIONS DE CONSEIL PRÉVU PAR LA CIRCULAIRE EST ATTEINT ET MÊME LARGEMENT DÉPASSÉ, AU NIVEAU AGRÉGÉ AINSI QUE DANS 14 MINISTÈRES SUR 17	23
3.1.	Les données de la Direction du budget font l'objet de retraitements qui visent à exclure les tiers publics et les achats mal labellisés	23
3.2.	Les dépenses de prestations intellectuelles ont baissé de 34,8 % entre 2021 et 2022 et 12 ministères sur 17 ont atteint l'objectif fixé par la circulaire	24
3.3.	Le pilotage doit être spécifiquement adapté pour des dépenses particulières : les achats des services interministériels et les prestations sensibles.....	26
	ANNEXE : TRAME D'ÉVALUATION DES COMITÉS DE PILOTAGE MINISTÉRIELS PROPOSÉE AUX INSPECTIONS GÉNÉRALES ET CONSEILS GÉNÉRAUX	27

1. Partant d'une base initiale réduite, le recours des administrations aux prestations de conseil s'est accru entre 2015 et 2021, avant de se contracter en 2022

1.1. L'identification et le suivi des prestations intellectuelles s'appuient sur les groupes de marchandises renseignés dans Chorus par le prescripteur

1.1.1. Les groupes de marchandises ont vocation à retracer la nature des achats dans la nomenclature des systèmes d'information financière de l'État

Les achats de l'État sont référencés dans le système d'information Chorus au moment de leur initialisation par le prescripteur, lors de la première saisie de l'engagement, lequel identifie la nature de l'achat en utilisant la nomenclature des achats de l'État¹.

Comme les autres achats de l'État, les prestations de conseil s'inscrivent dans ce cadre et s'insèrent dans cette classification comptable qui classe les achats selon 15 « domaines » d'achat divisés en 65 « segments », eux-mêmes divisés en 400 « groupes de marchandises », qui ne permettent pas toujours une identification univoque et couvrante des différents achats² en particulier pour les prestations intellectuelles de conseil.

Le graphique 1 présente le détail du segment « prestations intellectuelles » dans lequel sont agrégés 11 groupes de marchandises.

Graphique 1 : Nomenclature de l'État et groupes de marchandises

Domaines

- Energies, fluides, carburants
- **Prestations intellectuelles et formation**
- Informatique et télécoms
- Véhicules et services connexes
- Transport de personnes et de biens
- Biens immobiliers et travaux de construction
- Maintenance et exploitation des bâtiments
- Moyens de communication
- Moyens d'impression
- Moyens généraux
- Défense et sécurité
- Santé et médecine
- Fournitures et matériels divers
- Prestations et services divers
- Intérêts moratoires, indemnités, pénalités

→ Segments

- **Prestations intellectuelles**
- Formation
- Services juridiques

→ Groupes de marchandises

- Audit comptable et financier
- Conseil en stratégie et organisation
- Conseil en recrutement
- Prestations de reconversion, retour à l'emploi
- Certification, label qualité
- Conseil et expertise métier
- Enquête et sondage
- Etude à caractère général
- Enquête et étude d'utilité publique
- Secrétariat sténotype
- Service de traduction, interprète

Source : Direction des achats de l'État.

¹ L'imputation, par nature, des dépenses se fait désormais sous Chorus au travers des groupes de marchandises, lesquels renvoient aux comptes du plan comptable de l'État (PCE) cf. http://www.dae.finances.adp.gouv.fr/.../-/guide_utilisateurs_nomenc_ha.pdf.

² Cour des comptes, Communication à la Commission des finances du Sénat, *Le recours par l'État aux conseils extérieurs*, Novembre 2014 et mars 2015, en particulier pages 19 et 20 « Une nomenclature comptable trop imprécise » in « Une quantification difficile faite d'outils adaptés ».

Annexe III

Par nature, *a fortiori* pour des achats de conseil, certaines prestations sont transversales et touchent à de nombreux segments. C'est en particulier le cas lors de l'accompagnement de projets de transformation qui peuvent inclure des travaux relevant du conseil en stratégie, du conseil en ressources humaines (notamment recrutement), de l'assistance au déploiement, ou encore des simulations financières.

1.1.2. Les prestations de conseil recouvrent plusieurs sous-ensembles de groupes de marchandises

La circulaire n° 6329/SG du Premier ministre ne contient pas de liste *stricto sensu* qui définit les prestations de conseil, à raison de leur nature, hormis un accent particulier mis sur le conseil en stratégie et en organisation. Les groupes de marchandises ont ainsi permis de définir cinq périmètres différents de prestations de conseil, faisant l'objet de prescriptions différentes, conformément au principe de subsidiarité (déclinaison dans et par les ministères et leurs Établissements publics) et de proportionnalité (le dispositif d'encadrement *ex ante* et de suivi *in itinere* étant plus ou moins prescrit, et plus ou moins contraignant).

Ayant vocation initiale à éclairer les administrations quant à la mise en œuvre de la circulaire, la note sous triple-timbre DAE/DB/DITP de juillet 2022 est venue préciser le périmètre des prestations de conseil à partir de la nomenclature des achats de l'État et des groupes de marchandises, en associant une description des voies et moyens de l'encadrement rénové s'y attachant pour les prestations de conseil (cf. tableau 2) :

- ◆ la note sous triple-timbre de juillet 2022 a établi une liste de quarante-trois groupes de marchandises (GM) pour circonscrire le périmètre des « prestations intellectuelles » (§ 1.a. de la note et son annexe, reprise ici cf. *infra*, tableau 2). Ces prestations, dites « intellectuelles », concernent toutes les prestations de conseil, notamment informatiques ou encore les formations linguistiques, et tous les achats identifiés sous Chorus au titre de l'un de ces quarante-trois groupes. « *En l'absence de prescription à cet égard dans la circulaire n° 6329/SG du 19 janvier 2022* », la note sous triple-timbre précise que « *le dispositif ministériel de pilotage s'applique dès le premier euro* », même si la déclinaison pratique de ce dispositif de pilotage relève du Secrétaire général, avec donc des latitudes dans la définition et la mise en œuvre des mesures prises sur ce périmètre ;
- ◆ la note précise ensuite un périmètre sur lequel portent obligatoirement les travaux du comité ministériel des engagements, en présence de la DITP, au titre de l'avis nécessaire pour valider l'achat (juste besoin, formalisation du besoin, dimensionnement de l'équipe de pilotage, etc.). Ce périmètre, qui n'est pas lui directement identifiable à certains groupes de marchandises (GM), combine la satisfaction de deux critères :
 - un critère de montant (plus de 500 k€ TTC) ;
 - un critère de nature de prestations (comme le prévoit le 1.b. de la circulaire n° 6329/SG), qui inclut stratégie et évaluation de politiques publiques, organisation, transformation, efficacité opérationnelle, fonctions supports, design de services, sciences comportementales, innovation et expérimentation, etc.), mais exclut les prestations informatiques.
- ◆ la même note interministérielle définit une liste de sept groupes de marchandises (à son § 1.c), sur lequel s'applique la cible de réduction de 15 % des engagements entre 2021 et 2022, et qui est celui retenu dans le cadre de la production du « jaune budgétaire : recours aux conseils extérieurs » annexé au projet de loi de finances de 2023. Le suivi de la dépense y est réalisé *a posteriori* et dès le 1^{er} euro. Le tableau 1 précise ces natures de prestations de conseil et les groupes de marchandises (GM) associés :

Annexe III

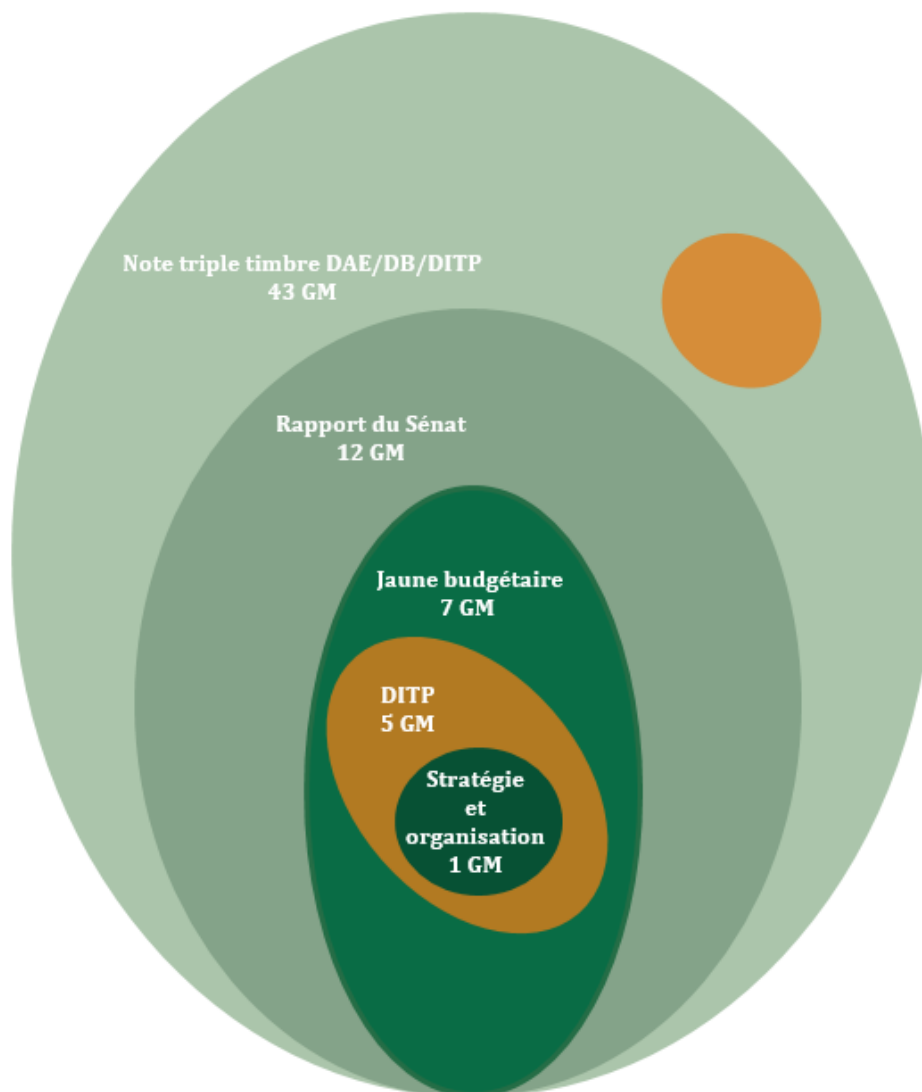
Tableau 1 : Liste des prestations de conseil faisant l'objet de la réduction de 15 % des engagements

N°	Libellé du groupe de marchandises	Jaune budgétaire
38.02.04	Conseil en communication	Oui
40.01.01	Audit comptable et financier	Oui
40.01.02	Conseil en stratégie et organisation	Oui
40.01.03	Conseil en recrutement	Oui
40.01.06	Conseil et expertise métier y compris recherche et développement	Oui
40.03.01	Conseil et expertise juridique	Oui
45.01.04	Conseil et expertise en assurance	Oui

Source : Note sous triple-timbre DAE/DB/DITP de juillet 2022.

- ◆ Enfin, et pour mémoire, la commission d'enquête du Sénat³ avait retenu une liste de vingt groupes de marchandises qui revêtent, d'après son rapport, une composante stratégique forte et sont composés de prestations de conseil intellectuelles mais également de prestations de conseil en informatique.

Graphique 2 : Périmètre des prestations de conseil



Source : Mission.

³ Rapport n° 578 tome I (2021-2022) issu des travaux de la commission d'enquête sur « l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques », mars 2022

Annexe III

Compte-tenu du fait que la circulaire, et surtout la note sous triple-timbre prise, six mois plus tard, dans son prolongement et sur son fondement, s'appuient sur différents périmètres, l'évaluation de la mise en œuvre de la circulaire, telle que précisée par la note sous triple-timbre intervenue par la suite, suppose également de manipuler ces mêmes périmètres, sur lesquels des dispositifs et procédures d'encadrement s'appliquent de manière différenciée. Tel qu'il se déduit de la circulaire, le recours aux prestations de conseil suppose de définir cinq ensembles, de manière concentrique (cf. graphique 1), par rapport au groupe « central » :

- ◆ au centre, le groupe de marchandises (GM) « conseil en stratégie et organisation » qui est le cœur des prestations de conseil visé la circulaire n° 6329/SG du Premier ministre du 19 janvier 2022, et concentre à la fois l'augmentation (10 M€ en 2015, 129 M€ en 2021) et désormais la plus grande part des dépenses de conseil hors informatique (plus de 50 % des dépenses présentées dans le jaune budgétaire) ;
- ◆ en première périphérie, les prestations qui par leur nature, leur support contractuel et leur montant, doivent faire obligatoirement l'objet d'une décision par le comité ministériel des engagements, lequel doit associer la DITP. Cela couvre le périmètre précédent, auquel s'ajoute vue de la nomenclature des achats de l'État, quatre GM complémentaires, mais seulement à raison de certaines sous-natures de prestations au sein des GM correspondants ainsi qu'une partie d'autres GM pour couvrir le périmètre visé par le 1.b de la note sous triple-timbre ;
- ◆ en deuxième périphérie, les prestations de conseil des 6 autres GM qui définissent le périmètre du « jaune budgétaire » sur lequel s'applique l'exigence de diminution de 15 % des engagements entre 2021 et 2022 prévue par la circulaire n° 6329/SG (cf. *infra*, § 3.) ;
- ◆ en troisième périphérie, les prestations de conseil de 5 autres GM, toujours stratégiques, mais plus éloignées des simples prestations intellectuelles de conseil et constituant, avec les deux premiers groupes, le périmètre d'analyse du rapport du Sénat ;
- ◆ enfin, les autres groupes de marchandises (portant le périmètre à 43 GM) identifiés par la note sous triple-timbre précitée comme relatifs aux prestations intellectuelles, sur lequel le Secrétaire général doit définir et mettre en œuvre un suivi au 1^{er} euro en fonction de son analyse des risques et enjeux.

Annexe III

Tableau 2 : Périmètre retenu et groupes de marchandises

N°	Libellé du groupe de marchandises	Note triple timbre	Sénat	Jaune budgétaire	DITP
33.01.06	Prestations de sécurité télécommunications	Oui	Non	Non	Non
33.04.01	Audit et conseil stratégie SI	Oui	Oui	Non	Non
33.04.02	Conseil urbanisation	Oui	Oui	Non	Non
33.04.03	Expertises techniques	Oui	Oui	Non	Non
33.04.04	Conseil qualité et méthode	Oui	Oui	Non	Non
33.04.05	Étude projet applicatif	Oui	Oui	Non	Non
33.04.06	Forfait de développement	Oui	Non	Non	Non
33.04.07	Hébergement informatique (hors maintenance)	Oui	Non	Non	Non
33.04.08	Prestation de numérisation (tout type)	Oui	Non	Non	Non
33.04.09	Tierce Maintenance Applicative (TMA)	Oui	Non	Non	Non
33.04.10	Tierce Recette Applicative (TRA)	Oui	Non	Non	Non
33.04.11	Forfait services projet applicatif (ingénierie de projet)	Oui	Non	Non	Non
33.04.12	Autre maintenance informatique (hors TMA)	Oui	Non	Non	Non
33.04.13	Prestation d'installation de matériel informatiques	Oui	Non	Non	Non
33.04.14	Supervision exploitation serveurs	Oui	Non	Non	Non
33.04.15	Support utilisateurs (hotline, helpdesk)	Oui	Non	Non	Non
33.04.16	Tierce Maintenance Matériel (TMM)	Oui	Non	Non	Non
36.04.01	Prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMOA)	Oui	Non	Non	Non
36.04.02	Prestation de maîtrise d'œuvre (MOE)	Oui	Non	Non	Non
36.04.03	Étude préalable, audit, expertise liés aux travaux	Oui	Non	Non	Non
38.02.01	Création conception supports de communication	Oui	Non	Non	Non
38.02.04	Conseil en communication	Oui	Oui	Oui	Non
38.02.05	Agence de communication et publicité	Oui	Non	Non	Non
40.01.01	Audit comptable et financier	Oui	Oui	Oui	Non
40.01.02	Conseil en stratégie et organisation	Oui	Oui	Oui	Oui
40.01.03	Conseil en recrutement	Oui	Oui	Oui	Non
40.01.04	Prestation de reconversion, retour à l'emploi	Oui	Non	Non	Non
40.01.05	Certification, label qualité	Oui	Non	Non	Non
40.01.06	Conseil et expertise métier y compris recherche	Oui	Oui	Oui	Oui
40.01.07	Enquête et sondage	Oui	Non	Non	Oui, pour les études barométriques complexes
40.01.08	Étude à caractère général	Oui	Non	Non	Oui, pour les participations citoyennes
40.01.09	Enquête et étude d'utilité publique	Oui	Non	Non	Non
40.01.10	Secrétariat sténotype	Oui	Non	Non	Non
40.01.11	Services de traduction, interprète	Oui	Non	Non	Non
40.02.01	Formation informatique (y compris bureautique)	Oui	Non	Non	Non
40.02.02	Formation management, communication et RH	Oui	Non	Non	Oui, pour l'accompagnement managérial
40.02.03	Formation linguistique	Oui	Non	Non	Non
40.02.04	Formation HSCT	Oui	Non	Non	Non
40.02.05	Formation permis (tous véhicules)	Oui	Non	Non	Non
40.02.06	Autres formations technique / métier	Oui	Non	Non	Non
40.03.01	Conseil et expertise juridique	Oui	Oui	Oui	Non
40.03.02	Services de représentation juridique	Oui	Non	Non	Non
45.01.04	Conseil et expertise en assurance	Oui	Oui	Oui	Non

Source : Note sous triple-timbre DAE/DB/DITP de juillet 2022.

1.2. Les données mobilisées par la mission couvrent les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de prestations de conseil

1.2.1. Les autorisations d'engagement et crédits de paiement permettent le suivi de l'utilisation des prestations de conseil par l'État

La consommation de prestations de conseil par l'administration fait l'objet d'un suivi tout au long de la chaîne de dépense *via* l'enregistrement comptable d'autorisations d'engagement (AE) qui constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées et l'enregistrement des crédits de paiements (CP) qui représentent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.

Les deux informations rapportées par ces écritures comptables ne sont pas de même nature : si les AE permettent le suivi des engagements prospectifs et la disponibilité des crédits pour lancer l'acquisition (le cas échéant avec des paiements au titre de plusieurs exercices annuels), les CP constituent le flux de versements associé aux engagements.

Ainsi, une prestation de conseil achetée par une administration centrale ou un service déconcentré s'inscrit systématiquement dans un couple AE/CP et donne lieu à l'enregistrement d'une AE au moment de l'achat puis par l'enregistrement d'un CP au moment des règlements successifs tout au long de la vie du contrat et en fonction de ses modalités propres.

1.2.2. Les données de crédits de paiement de la Direction des achats de l'État

La Direction des achats de l'état (DAE) a fourni à la mission l'ensemble des dépenses (en crédits de paiements) retracées par service prescripteur sur cinquante-huit groupes de marchandises entre le 1^{er} janvier 2015 et le 30 septembre 2022⁴ sur la base d'un requêtage spécifique.

Plus précisément, pour chaque paiement, la mission dispose d'informations relatives au groupe de marchandises associé à l'engagement, au ministère concerné, au libellé du programme sous lequel est imputé l'engagement, au SIRET du fournisseur et à la date de notification de l'engagement.

Les crédits de paiement constituent une information complémentaire de celle disponible au niveau des engagements (cf. données suivies par la Direction du budget) qui permet de constater *in itinere* voire *in fine* pour les prestations :

- ◆ le volume (notamment les montants réels payés par rapport aux autorisations d'engagement validées *ex ante*) ;
- ◆ le nombre de mises en paiement (factures) correspondant à des engagements déjà formalisés, un même engagement conduisant en pratique à une ou plusieurs commandes (tranches conditionnelles, droit de suite, compléments), chacune de ces commandes à un ou plusieurs paiements (factures émises au fur et à mesure des jalons de réalisation des prestations).

⁴ Alors que les données en engagements sont accessibles en temps réel par requêtage sur Chorus-Cœur, et font l'objet d'un suivi périodique (au moins mensuel pour les remontées d'information par la Direction du budget vers le cabinet du Premier ministre), les données mobilisables par la Direction des achats de l'état sur les crédits de paiement nécessitent le déversement dans un info-centre qui intervient seulement trois à quatre fois par an. C'est la raison pour laquelle les données en CP analysées par la mission s'arrêtent au 30 septembre, correspondant à la remontée des informations T3 dans l'infocentre Chorus, la dernière à la date de la mission. Ce point fait l'objet d'ailleurs de bon nombre de mentions dans les contributions des IG/CG en tant qu'elles permettraient une actualisation plus fréquente des données, permettant un pilotage plus fin et plus proactif des dépenses concernées (cf. *infra*, pièces-jointes des inspections générales et corps de contrôle).

1.2.3. Les données de la Direction du budget

La Direction du budget a de son côté transmis à la mission l'ensemble des engagements entre le 1^{er} janvier 2021 et 31 décembre 2022, retracés au niveau du service prescripteur.

Pour chaque engagement, la mission dispose d'informations concernant le service prescripteur, le ministère auquel il est rattaché, le libellé du programme budgétaire auquel l'achat se rattache, les caractéristiques du vendeur dont son numéro de SIREN, le groupe de marchandises auquel se réfère l'achat, en particulier le montant engagé au titre de l'année en cours.

Compte tenu des délais de réalisation de ses travaux, et de l'objet de la lettre de mission, la mission n'a pas entrepris de réconcilier, commande par commande, les engagements budgétaires transmis par la Direction du budget et les crédits de paiement transmis par la Direction des achats de l'État, mais a choisi de combiner les deux analyses, qui ne se substituent pas l'une à l'autre, mais fournissent ensemble un éclairage dual sur la même nature d'achat.

Plus précisément, parce qu'elles sont disponibles sur une profondeur historique plus importante, les données de la Direction des achats de l'État ont été mobilisées pour analyser l'évolution de long terme des achats de prestations de conseil (cf. *infra*, § 1.3.). À l'inverse, et comme défini par la circulaire n°6329/SG, parce qu'elles permettent de mesurer l'évolution des engagements de l'administration, les données de la Direction du budget ont été utilisées pour apprécier notamment le suivi de l'objectif de réduction des dépenses de -15 % entre 2021 et 2022 sur les 7 GM correspondant au jaune budgétaire (cf. § 3.2).

1.3. Les dépenses liées aux prestations intellectuelles (43 GM) ont globalement crû de 22 % par an en moyenne entre 2015 et 2021, du fait notamment de l'augmentation des recours aux conseils extérieurs (7 GM du jaune budgétaire) de 35 % par an sur la même période

1.3.1. Une hausse des dépenses concentrée sur le périmètre du jaune budgétaire

Le graphique 3 et le tableau 3 présentent l'évolution des dépenses agrégées sur les périmètres définis précédemment en utilisant les crédits de paiement fournis par la Direction des achats de l'État à partir d'une requête spécifique :

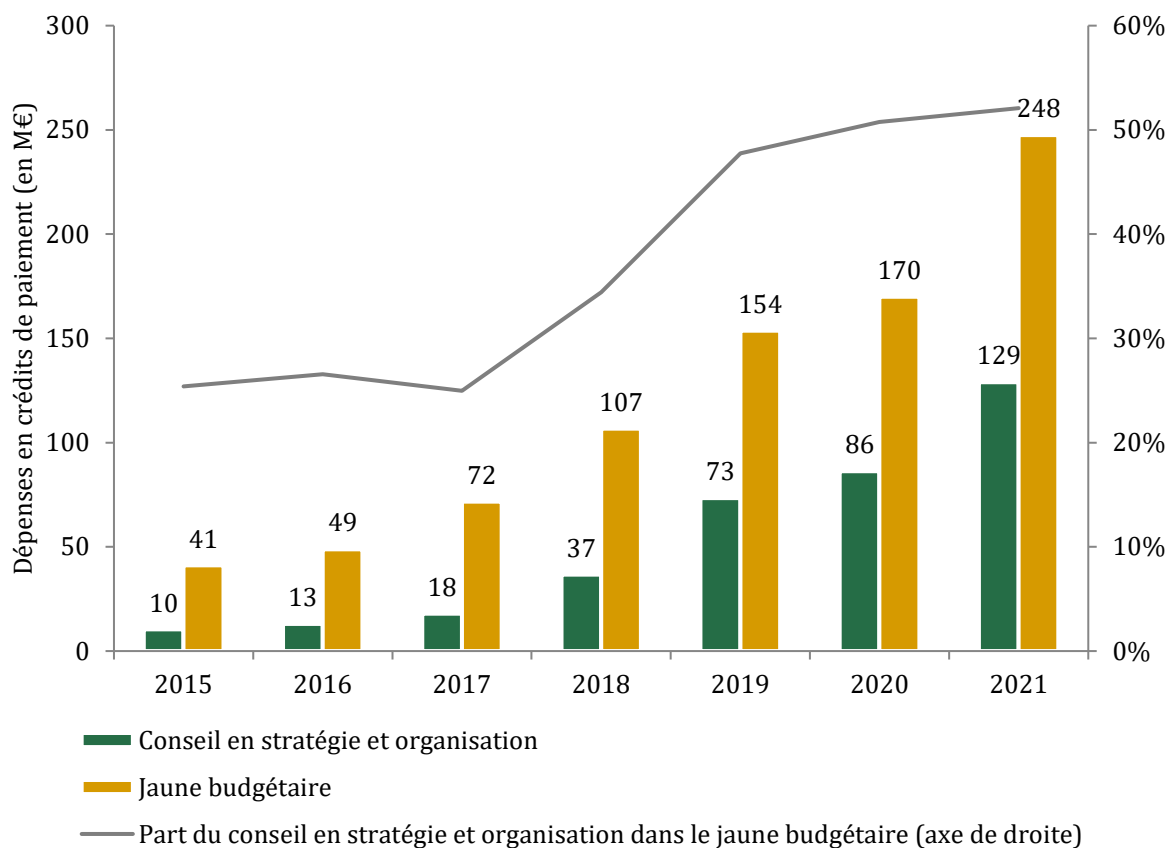
- ◆ sur le périmètre des 43 groupes de marchandises (GM) retenus par la note sous triple-timbre de juillet 2022 sur lequel les Secrétaires généraux doivent, au titre de la note sous triple timbre de juillet 2022, mettre en place un suivi de la dépense dès le 1^{er} euro dans les conditions et selon les modalités qu'ils décident, les dépenses de prestations intellectuelles sont passées de 764 M€ en 2015 à 2 516 M€ en 2021, soit un taux de croissance annuel moyen de 22,0 % ;
- ◆ sur le sous-ensemble des 7 GM définissant le périmètre retenu par le jaune budgétaire, l'augmentation des dépenses est plus soutenue, le taux de croissance annuel moyen atteint 34,9 % et un niveau de dépenses qui passe de 41,1 M€ en 2015 à 247,5 M€ en 2021 ;
- ◆ sur le seul GM « Conseil en stratégie et organisation », les dépenses ont été multipliées par plus de 10 et sont passées de 10,4 M€ en 2015 à 128,9 M€ en 2021, soit un taux de croissance annuel moyen de 52,1 % ;

Enfin, les prestations de conseil en stratégie et organisation occupent une part croissante des dépenses de conseil au sens du jaune budgétaire puisqu'elles représentaient le quart de ce périmètre en 2015 et la moitié en 2021.

Annexe III

La mission observe que si l'ensemble des prestations de conseil ont augmenté sensiblement entre 2015 et 2021 (+22,0 % en moyenne par an contre +2,0 % pour la masse salariale de l'État), la hausse s'est concentrée sur les 7 groupes de marchandises retenus dans le jaune budgétaire et plus particulièrement sur le groupe de marchandises « stratégie et organisation » au cœur de la circulaire du 19 janvier 2022.

Graphique 3 : Évolution des crédits de paiement entre 2015 et 2021



Source : Mission d'après les données de crédits de paiement transmises par la Direction des achats de l'État.

Tableau 3 : Dépenses de prestations de conseil par périmètre de groupes de marchandises

Périmètre	Dépenses en 2015 (en M€)	Dépenses en 2021 (en M€)	Taux de croissance annuel moyen entre 2015 et 2021 (en %)
Stratégie et organisation (1 groupe de marchandises)	10,4	128,9	+52,1
Jaune budgétaire (7 groupes de marchandises)	41,1	247,5	+34,9
Note sous triple-timbre (43 groupes de marchandises)	764,2	2 516,1	+22,0

Source : Mission d'après les données de crédits de paiement transmises par la Direction des achats de l'État.

1.3.2. Une croissance des dépenses tirée par les prestations de conseil en communication et publicité ainsi que les prestations de conseil en stratégie et organisation

Au sein même des périmètres, la hausse des dépenses n'est pas homogène pour l'ensemble des groupes de marchandises. Le tableau 4 présente les 5 groupes de marchandises qui ont connu la plus forte croissance entre 2015 et 2021 parmi les 43 groupes de marchandises (correspondant aux prestations intellectuelles, dans leur ensemble, incluant en particulier les prestations informatiques, telles que définies par la note sous triple-timbre DAE/DB/DITP de juillet 2022).

Tableau 4 : 5 groupes de marchandises ayant connu la plus forte croissance entre 2015 et 2021 sur le périmètre des 43 groupes de marchandises

Groupe de marchandises	2015 en M€	2021 en M€	Taux de croissance annuel moyen	Périmètre
Agence(s) de communication et publicité	5,5	112,2	+65,1 %	Note triple timbre
Conseil en stratégie et organisation	10,4	128,9	+52,1 %	Jaune budgétaire
Expertises techniques	42,5	375,4	+43,8 %	Sénat
Audit et conseil stratégie SI	18,2	112,5	+35,4 %	Sénat
Conseil qualité et méthode	10,2	55,7	+32,7 %	Sénat

Source : Mission d'après les données de crédits de paiement transmises par la Direction des achats de l'État.

Les prestations de conseil d'agence de communication et de publicité constituent le groupe de marchandises qui a le plus augmenté entre 2015-2021 avec une croissance annuelle moyenne de 65,1 %. La mission note que certains ministères ont décidé de les inclure dans le périmètre de suivi de leur comité ministériel d'engagement.

À ses côtés, deux types de prestations de conseil sont particulièrement dynamiques sur la période :

- ◆ les prestations de conseil « techniques » rassemblant les expertises techniques, les audits et conseil stratégie SI et le conseil qualité et méthode qui ne font pas partie du périmètre de la circulaire n° 6329/SG et sont actuellement l'objet d'un projet de circulaire relatif à la maîtrise du recours aux prestations intellectuelles informatiques (PII) sur le modèle et en cohérence avec le dispositif prévu par la circulaire du 19 janvier 2022 ;
- ◆ les prestations de conseil en stratégie et en organisation qui relèvent directement du périmètre de la circulaire de janvier 2022.

Enfin, il convient de rappeler que les groupes de marchandises pour lesquels la croissance est la plus forte ne correspondent pas aux natures de dépenses les plus importantes en débours.

À cet égard, le tableau 5 présente les 10 groupes de marchandises qui constituent les plus importantes dépenses parmi les 43 groupes de marchandises identifiés dans la note sous triple-timbre. On note que ces 10 groupes de marchandises représentent 69,3 % des dépenses de prestations en 2021 soit 1 743 M€, mais que ces groupes de marchandises sont majoritairement relatifs à des activités de prestations informatiques ou techniques, lesquelles représentent 86,2 % du total de dépenses des 10 principaux groupes de marchandises de prestations intellectuelles, soit 1 501,6 M€.

Annexe III

Tableau 5 : Classement des 10 groupes de marchandises les plus importants en 2021 sur le périmètre des 43 groupes de marchandises de la Direction des achats de l'état

Groupe de marchandises	Dépenses en 2021 (en M€)	Part relative dans les dépenses de prestations intellectuelles (43 GM)	Par cumulée dans les dépenses de prestations intellectuelles (43 GM)
Expertises techniques	375,4	14,9 %	14,9 %
Tierce Maintenance Applicative (TMA)	305,6	12,1 %	27,1 %
Forfait de développement	223,2	8,9 %	35,9 %
Autres formations technique / métier	153,0	6,1 %	42,0 %
Prestation de maîtrise d'œuvre (MOE)	132,7	5,3 %	47,3 %
Conseil en stratégie et organisation	128,9	5,1 %	52,4 %
Audit et conseil stratégie SI	112,5	4,5 %	56,9 %
Agence de communication et publicité	112,2	4,5 %	61,3 %
Étude préalable, audit, expertise liés aux travaux	105,2	4,2 %	65,5 %
Prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMOA)	94,4	3,8 %	69,3 %

Source : Mission d'après les données de crédits de paiement transmises par la Direction des achats de l'État.

1.3.3. La consommation de prestations de conseil intellectuelles varie entre ministères mais reste globalement proportionnelle à leur taille

L'achat de prestations de conseil varie substantiellement entre les ministères mais reste généralement proportionnel au niveau de dépenses des ministères. Sur le périmètre du jaune budgétaire, les 4 ministères dont le montant total d'achats est le plus important, à savoir le ministère des Armées, le ministère de l'intérieur, les ministères économiques et financiers et le ministère de la justice, représentent 76,7 % du montant total de crédits de paiements en 2021 et 52,3 % des achats de prestations de conseil.

Tableau 6 : Dépenses de prestations de conseil en 2021 par ministère sur le périmètre des 7 groupes de marchandises du jaune budgétaire

Ministère	Dépenses de prestations de conseil en 2021 (7 GM du jaune budgétaire)			Total achats en 2021		
	En valeur (en M€)	Poids relatif	Poids relatif cumulé	En valeur (en M€)	Poids relatif (en %)	Poids relatif cumulé
Armées	22,9	9,2 %	9,2 %	6 320,0	30,8 %	30,8 %
Intérieur	56,3	22,7 %	32,0 %	4 098,0	20,0 %	50,7 %
Min. économiques et financiers	46,8	18,9 %	50,9 %	2 884,9	14,0 %	64,8 %
Justice	3,5	1,4 %	52,3 %	2 448,9	11,9 %	76,7 %
Transition écologique et CT	55,0	22,2 %	74,5 %	2 017,5	9,8 %	86,5 %
Éducation nationale	11,1	4,5 %	79,0 %	919,6	4,5 %	91,0 %
Min. sociaux	33,8	13,6 %	92,6 %	554,6	2,7 %	93,7 %
Services du Premier ministre	11,0	4,5 %	97,1 %	482,4	2,3 %	96,0 %
Affaires étrangères	0,1	0,1 %	97,1 %	395,0	1,9 %	98,0 %
Culture	4,6	1,9 %	99,0 %	220,1	1,1 %	99,0 %
Agriculture	2,5	1,0 %	100,0 %	199,9	1,0 %	100,0 %

Source : Mission d'après les données transmises par la Direction des achats de l'État.

Annexe III

Deux départements ministériels font néanmoins figure d'exception et consomment en 2021, respectivement plus et moins de prestations de conseil qu'attendu :

- ◆ les ministères sociaux dont les dépenses de présentation de conseil représentent 13,6 % des dépenses totales de conseil représentent seulement 2,7 % des achats de l'État ;
- ◆ le ministère des Armées, essentiellement au travers de ses propres accords-cadres pour les prestations de conseil, dont le montant total d'achat atteint 6,3 Md€ soit 30,8 % des achats de l'État mais qui représente seulement 9,2 % des achats de prestations de conseil.

2. Les dispositifs de pilotage mis en place permettent de répondre aux exigences de la circulaire mais seraient rendus plus efficaces en adaptant les seuils de contrôle aux caractéristiques des ministères et en opérant un suivi de la labellisation des groupes de marchandises

Les développements qui suivent s'appuient très largement sur les contributions reçues des Inspections générales et Corps de contrôle (lesquelles sont intégrées *infra*, en pièces jointes consolidées à l'annexe VIII) que, conformément à la lettre de saisine de la Première ministre du 5 décembre 2022 (cf. *supra*, annexe I), la mission a pu associer à ses travaux. Ces contributions ont été établies dans un temps court, et ont nécessité, outre la mobilisation des membres des Inspections générales et Corps de contrôle, celle des équipes des secrétariats généraux des ministères, en toute fin et/ou en tout début de gestion. Trois précisions sont ici apportées à cet égard :

- ◆ les contributions appartiennent et relèvent des Inspections générales et Corps de contrôle qui ont accompagné les travaux de la mission et y ont pris une part très constructive ;
- ◆ pour chacune de ces évaluations, la participation des inspections générales et corps de contrôle « résidents » dans tout ou partie des dispositifs de suivi et d'encadrement institués par les Secrétaires généraux au titre de la déclinaison de la circulaire du 19 janvier 2022 (cf. en particulier *infra*, § 2.1.2.), place leurs auteurs dans une situation institutionnelle de « juge » au titre de l'évaluation, et de « partie » au titre, notamment et par exemple, de l'association des services d'Inspection générale dans les comités ministériels des engagements ;
- ◆ en dépit de la tenue de deux réunions entre les Inspections générales et Corps de contrôle, les méthodologies déployées dans le cadre de l'évaluation des comités ministériels d'engagement n'ont pas pu être totalement harmonisées ce qui a conduit la mission à s'appuyer sur les instructions ministérielles pour certaines analyses. Pour les mêmes raisons, les données chiffrées (notamment autorisations d'engagements pour des prestations de conseil acquises auprès de cabinets externes) sont susceptibles d'écarts entre celles de la présente annexe (issues des données de la Direction du Budget qui font l'objet de synthèses périodiques vers le cabinet du Premier ministre sur le périmètre des 7 GM du « jaune budgétaire : recours aux conseils extérieurs et son harmonisées en interministériel) et celles établies dans le cadre des évaluations des inspections générales et corps de contrôle sur leurs départements ministériels (cf. *infra*, annexe VIII), en fonction notamment du périmètre défini (pas groupes de marchandises et natures de dépenses de conseil) dans ledit ministère pour procéder au suivi et à la validation des demandes d'achat.

2.1. Chaque ministère dispose d'un comité de pilotage dont la composition varie en fonction de ses caractéristiques et des choix de contrôle opérés par les Secrétaires généraux

2.1.1. Les comités de pilotage ont été mis en place dans l'ensemble des ministères conformément à la circulaire

La circulaire n° 6329/SG du 19 janvier 2022 prévoit la mise en place de dispositifs comptables et organisationnels permettant d'encadrer le recours par les administrations et les établissements publics de l'État aux prestations intellectuelles.

Parmi ces dispositifs, la circulaire prévoit qu'au sein de chaque ministère le Secrétaire général mette en place « avant la fin du premier trimestre 2022 un dispositif ministériel de pilotage associant les inspections et Conseils Généraux de son ministère ».

Pour procéder au suivi de la mise en œuvre de ce dispositif et conformément aux termes de la lettre de mission, la mission a associé les services d'Inspections générales et les Conseils généraux compétents (IG/CG) sur chaque ministère.

Plus précisément, chaque IG/CG a procédé à l'évaluation du comité de pilotage ministériel de son périmètre en pouvant recourir à une trame d'évaluation qui leur était proposée par la mission. L'ensemble des contributions des IG/CG ont été mobilisées pour produire les éléments d'analyse comparatifs présentés ci-après.

Tableau 7 : Présence d'un comité des engagements ministériel

Ministère	Inspection générale / Conseil général	Présence d'un comité (O/N)	Date de l'instruction ministérielle instaurant le comité
Agriculture et alimentation	CGAAER	0	12-août-22
Armées	CGA	0	24-jan.-19
Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales ; Transition écologique	IGEDD	0	9-mai-22
Culture	IGAC	0	25-avr.-22
Économie, finances et relance	IGF	0	29-avr.-22
Éducation nationale, jeunesse et sports ; Enseignement supérieur, recherche et innovation	IGESR	0	24-juin-22
Europe et affaires étrangères	IGCG	0	29-avr.-22
Intérieur	IGA	0	28-avr.-22
Justice	IGJ	0	31-mars-22
Sociaux	IGAS	0	22-avr.-22

Source : Mission d'après les documents transmis par les Inspections générales et les Conseils généraux.

Le tableau 7 présente la date de mise en place officielle des comités de pilotage ministériels pour répondre aux directives de la circulaire ministérielle. Conformément à ses dispositions, tous les ministères analysés par la mission se sont dotés d'un comité de pilotage (3 mois en moyenne après la publication de la circulaire et tous, sauf un, avant la note sous triple-timbre).

On note qu'il n'a pas été nécessaire de publier d'instruction ministérielle au ministère des Armées pour mettre en place un comité ministériel d'engagement dans la mesure où un tel comité existait déjà avant la parution de la circulaire. Les dépenses de prestations de conseil avaient par ailleurs déjà fait l'objet d'un suivi renforcé suite à la note ministérielle n° 476 ARM/CAB/DIR du 24 janvier 2019.

2.1.2. La composition des comités de pilotage reflète les spécificités ministérielles et si certaines Inspections générales ne sont pas systématiquement présentes, elles restent toujours associées

Les instructions ministérielles détaillent les conditions de fonctionnement des comités mis en place ainsi que leur composition. Sur ce point, la circulaire n° 6329/SG ne précise pas de manière exhaustive la composition des comités mais indique seulement que les dispositifs de pilotage doivent associer les Inspections générales et les Conseils généraux.

Le tableau 8 présente la composition des comités pour chaque ministère. Conformément aux instructions de la circulaire, les secrétaires généraux sont systématiquement présents et en charge des comités ministériels. Par ailleurs, les Inspections générales et Conseils généraux sont présents dans les comités mais sous différents formats :

- ◆ pour les ministères sociaux, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) a décidé de ne pas siéger directement au comité ministériel des engagements. Après réflexion en effet, il lui est apparu qu'une participation directe de sa part pouvait, le cas échéant, rendre plus délicate la réalisation de travaux d'audit, de contrôle ou d'inspection sur des politiques ou entités qui auraient recouru à des prestations de conseil sur lesquelles l'IGAS aurait eu à se prononcer *ex ante*. L'IGAS est systématiquement saisie, 48 heures avant la tenue du comité ministériel et informe le Secrétaire général de la disponibilité de ses ressources (ou non) pour réaliser les différentes prestations soumises au comité ;
- ◆ les autres ministères intègrent les Inspections générales et Conseils généraux dans leur comité.

Au-delà de ces membres règlementaires, tous les ministères ont associé leur responsable ministériel des achats. Les autres membres du comité ont été choisis par le secrétariat général en fonction du mode de fonctionnement du ministère.

Ainsi :

- ◆ le ministère des Armées intègre l'État-major des Armées, la Direction générale de l'armement, la direction à la transformation et à la performance ministérielle et la mission des achats ; le ministère de la culture, les directions et délégations générales ; le ministère de l'économie des finances et de la relance, la Direction du budget ; le ministère de la justice, le service des finances et des achats ;
- ◆ les ministères économiques et financiers ainsi que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères ont associé les référents déontologie de leur périmètre au sein de leur comité.

Annexe III

Tableau 8 : Composition des comités ministériels de pilotage

Ministère	Composition du comité
Agriculture et alimentation	- Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux - Direction interministérielle de la transformation publique - Responsable ministériel est achats - Secrétaire général
Armées	- Conseil Général des Armées - Délégation à la transformation et à la performance ministérielle - Direction générale de l'armement - Direction interministérielle de la transformation publique - État-major des Armées - Mission achat - Secrétaire général - Sous-Direction chargée de la préfiguration de l'agence ministérielle de gestion
Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales ; Transition écologique	- Direction des affaires financières - Direction interministérielle de la transformation publique - Directions générales (en fonction des dossiers) - Inspection Générale de l'Environnement et du Développement Durable - Service du pilotage et de l'évolution des services - Secrétaire général
Culture	- Direction interministérielle de la transformation publique - Directions et délégations générales - Inspection Générale des Affaires Culturelles - Responsable ministériel des achats - Service des affaires générales et financières - Secrétaire général
Économie, finances et relance	- Conseil Général de l'Économie - Contrôle Général Économique et Financier - Deux personnalités qualifiées - Direction interministérielle de la transformation publique - Inspection Générale des finances - Responsable ministériel des achats - Secrétaire général
Éducation nationale, jeunesse et sports ; Enseignement supérieur, recherche et innovation	- Département de la modernisation - Inspection Générale de l'Éducation, du Sport et de la Recherche - Responsable ministériel des achats - Secrétaire général
Europe et affaires étrangères	- Directeur des affaires financières - Direction interministérielle de la transformation publique - Délégation à la transformation et à la performance ministérielle - Responsable ministériel des achats - Référent déontologie - Secrétaire général
Intérieur	- Direction interministérielle de la transformation publique - Responsable ministériel des achats - Secrétaire général - Services d'inspection ⁵
Justice	- Direction interministérielle de la transformation publique - Inspection Générale de la Justice - Responsable de programme - Responsable ministériel d'achat - Secrétaire Général - Service des finances et des achats
Sociaux	- Délégation à la transformation et à la performance ministérielle - Direction finances, des achats et des services - Direction interministérielle de la transformation publique - Pôle modernisation - Secrétaire général

Source : Mission d'après les contributions des Inspections générales et Conseils généraux.

⁵ Inspection Générale de l'Administration, Inspection Générale de la Police Nationale, Inspection Générale de la Gendarmerie Nationale, Inspection Générale de la Sécurité Civile.

2.2. Les comités pourraient être plus efficaces avec une adaptation des seuils aux caractéristiques des ministères ainsi qu'un meilleur suivi des groupes des marchandises

2.2.1. Mode de fonctionnement et périmètre des dispositifs ministériels de contrôle

Le circulaire n° 6329/SG prescrit aux Secrétaires généraux de mettre en place deux types de suivi des dépenses de prestations intellectuelles :

- ◆ *ex ante* un suivi, contrôle et pilotage de l'achat de prestations intellectuelles pour des projets de plus de 500 k€ sur des groupes de marchandises spécifiques correspondant à ceux de la direction interministérielle de la transformation publique ;
- ◆ *ex post* un suivi des dépenses de prestations de conseil sur un groupe de 7 groupes de marchandises (cf. *infra*, § 3) qui recouvre le périmètre du jaune budgétaire et sur lequel porte la cible de réduction des autorisations d'engagement de 15 % entre 2021 et 2022 prescrit par la circulaire.

La circulaire prévoit la mise en place d'un comité ministériel d'engagement pour s'assurer du premier suivi et laisse aux secrétaires généraux le choix des modalités d'application du second suivi. Dans les faits, les comités ministériels d'engagement mis en place procèdent, dans la grande majorité des cas, aux suivis *ex ante* et *ex post* des dépenses.

Dans le cadre du suivi *ex ante* des achats de prestations intellectuelles, les comités ministériels d'engagement doivent vérifier, selon les termes de la circulaire :

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

Pour cela, les Secrétaires généraux ont mis en place des procédures d'instruction préalables au passage en comité ministériel d'engagement qui sont détaillées dans les instructions ministérielles. L'analyse des différents *modus operandi* permet d'isoler, pour chaque ministère, les étapes suivantes :

- ◆ la formalisation du besoin, étape au cours de laquelle le service souhaitant recourir à une prestation de conseil décrit et justifie le besoin en détaillant la nature du besoin, le groupe de marchandises auquel il appartient, le type de support juridique sur lequel il s'appuie, la durée du projet et le montant engagé ;
- ◆ la vérification de la disponibilité des compétences en interne, étape au cours de laquelle les Inspections Générales et Conseils Généraux sont saisis et donnent leur avis sur la possibilité de répondre, en interne, au projet de prestation de conseil ;
- ◆ l'approbation du comité ministériel d'engagements, étape au cours de laquelle le comité se réunit et formule un avis sur la demande de prestation externe.

Ces étapes permettent de s'assurer que le recours aux cabinets de conseil est justifié et répond à un besoin précis qui ne peut être satisfait en interne (cf. *infra*, Annexes V et VI du présent rapport).

Annexe III

Le choix du périmètre du dispositif constitue un point essentiel dans sa mise en œuvre et son efficacité. À cet égard, **la mission relève que les périmètres d'analyse des comités ministériels d'engagement sont différents et que ces différences de périmètre reflètent essentiellement :**

- ◆ **une différence de nature et de pratique d'achats de prestations de conseil** entre les ministères ;
- ◆ **une déclinaison ministérielle** qui prend en compte les enjeux spécifiques de suivi et de contrôle sous l'égide du Secrétaire général ;
- ◆ mais cela **peut également traduire des compréhensions différentes de la circulaire** qui, dans ses termes, ne précise pas de groupes de marchandises spécifiques.

C'est ce à quoi tente de répondre, sans y parvenir pleinement, la note sous triple-timbre de juillet 2022 laquelle est intervenue après la mise en place des comités ministériels (tous sauf un).

Le tableau 9 présente les groupes de marchandises retenus par les comités ministériels d'engagement, il permet de constater que sur les 10 comités mis en place en place :

- ◆ tous les comités ministériels d'engagements ont intégré dans leur périmètre le groupe de marchandises « Conseil en stratégie et organisation » et 4 comités le suivent de manière exclusive ;
- ◆ cinq comités ont étendu leur périmètre :
 - le comité ministériel d'engagement des ministères de la transition écologique et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a ajouté les six autres groupes de marchandises (permettant de couvrir le périmètre défini pour le jaune budgétaire, correspondant également à celui sur lequel porte l'objectif de réduction de 15 % des engagements entre 2021 et 2022) ;
 - quatre comités ministériels ont étendu leur périmètre de suivi au-delà du périmètre du jaune budgétaire, 2 comités suivent 14 groupes de marchandises, le comité ministériel d'engagement du ministère de l'Europe et des affaires étrangères suit 29 groupes marchandises et enfin le comité ministériel d'engagement du ministère de la culture suit les 43 groupes de marchandises.

Parmi les groupes de marchandises qui ont été ajoutés au-delà du jaune budgétaire, on retrouve plus fréquemment les groupes de marchandises « services de représentation juridique », « agence de communication et publicité », « études à caractère général » et « enquête et sondage ».

En revanche, les ministères ont majoritairement exclu les groupes de marchandises relatifs aux prestations intellectuelles informatiques, seuls le ministère de la culture et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères l'ont intégré dans le périmètre d'analyse de leur comité ministériel d'engagement.

Enfin, la mission précise que le ministère des Armées n'apparaît pas sur le tableau 9 bien qu'il dispose d'un comité ministériel d'engagement fonctionnel. La raison de cette absence provient du fait que le périmètre d'analyse du comité ministériel d'engagement du ministère des Armées n'est pas défini à partir des groupes de marchandises mais à partir de ses accords-cadres. Plus précisément, le comité ministériel d'engagement analyse l'ensemble des prestations relevant de l'accord-cadre relatif à la réalisation de prestations de conseil au profit des organismes et services du ministère des Armées et ses établissements publics.

Annexe III

Tableau 9 : Périmètre retenu par le comité ministériel d'engagement pour l'analyse ex ante d'achat de prestations intellectuelles

N°	Libellé du groupe de marchandises	Agriculture et alimentation	Cohésion des territoires et transition écologique	Culture	Économie, finances et relance	Éducation nationale, jeunesse et sports	Europe et affaires étrangères	Intérieur et Outre-mer	Justice	Sociaux
33.01.06	Prestations de sécurité télécommunications			Oui						
33.04.01	Audit et conseil stratégie SI			Oui			Oui			
33.04.02	Conseil urbanisation			Oui			Oui			
33.04.03	Expertises techniques			Oui			Oui			
33.04.04	Conseil qualité et méthode			Oui			Oui			
33.04.05	Étude projet applicatif			Oui			Oui			
33.04.06	Forfait de développement			Oui			Oui			
33.04.07	Hébergement informatique (hors maintenance)			Oui						
33.04.08	Prestation de numérisation (tout type)			Oui						
33.04.09	Tierce Maintenance Applicative (TMA)			Oui			Oui			
33.04.10	Tierce Recette Applicative (TRA)			Oui			Oui			
33.04.11	Forfait services projet applicatif (ingénierie de projet)			Oui			Oui			
33.04.12	Autre maintenance informatique (hors TMA)			Oui			Oui			
33.04.13	Prestation d'installation de matériel Informatiques			Oui			Oui			
33.04.14	Supervision exploitation serveurs			Oui			Oui			
33.04.15	Support utilisateurs (hotline, helpdesk)			Oui			Oui			
33.04.16	Tierce Maintenance Matériel (TMM)			Oui			Oui			
36.04.01	Prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMOA)			Oui			Oui			
36.04.02	Prestation de maîtrise d'œuvre (MOE)			Oui			Oui			
36.04.03	Étude préalable, audit, expertise liés aux travaux			Oui			Oui			
38.02.01	Création conception supports de communication	Oui		Oui	Oui		Oui			
38.02.04	Conseil en communication	Oui	Oui	Oui	Oui		Oui			
38.02.05	Agence de communication et publicité	Oui		Oui	Oui		Oui			
40.01.01	Audit comptable et financier	Oui	Oui	Oui	Oui		Oui			
40.01.02	Conseil en stratégie et organisation	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui		Oui
40.01.03	Conseil en recrutement	Oui	Oui	Oui	Oui		Oui			
40.01.04	Prestation de reconversion, retour à l'emploi	Oui	Oui	Oui	Oui		Oui			
40.01.05	Certification, label qualité			Oui						
40.01.06	Conseil et expertise métiers y compris recherche et développement	Oui	Oui	Oui	Oui		Oui			
40.01.07	Enquête et sondage	Oui		Oui	Oui		Oui			
40.01.08	Étude à caractère général	Oui		Oui	Oui		Oui			
40.01.09	Enquête et étude d'utilité publique			Oui	Oui					
40.01.10	Secrétariat sténographe			Oui						
40.01.11	Services de traduction, interprète	Oui		Oui	Oui		Oui			
40.02.01	Formation informatique (y compris bureautique)			Oui						
40.02.02	Formation management, communication et RH			Oui						
40.02.03	Formation linguistique			Oui						
40.02.04	Formation HSCT			Oui						
40.02.05	Formation permis (tous véhicules)			Oui						
40.02.06	Autres formations technique / métier		Oui	Oui	Oui		Oui			
40.03.01	Conseil et expertise juridique	Oui		Oui	Oui		Oui			
40.03.02	Services de représentation juridique	Oui		Oui	Oui		Oui			
45.01.04	Conseil et expertise en assurance	Oui	Oui	Oui	Oui		Oui			
Nombre de groupes de marchandises retenus		14	7	43	14	1	29	1	1	1

Source : Mission d'après les contributions des Inspections générales et Conseils généraux.

Annexe III

Concernant les seuils de saisine des comités ministériels d'engagement, la mission observe également des différences entre ministères en lien avec les différences d'enjeux et de risques s'attachant aux différentes prestations de conseil.

Le tableau 10 présente, pour chaque ministère, le périmètre de son comité ministériel d'engagement ainsi que le seuil de saisine retenu :

- ◆ **3 comités ministériels ont retenu un seuil de saisine de 500 k€** qui correspond au seuil à partir duquel la circulaire prévoit une saisine obligatoire pour les projets qui entrent dans le champ de compétence de la Direction interministérielle de la transformation publique ;
- ◆ **7 comités ont abaissé le seuil de saisine en-deça de celui de 500 k€ prescrit en toute hypothèse par la circulaire n° 6329/SG du 19 janvier 2022.**

Parmi les ministères qui ont abaissé les seuils de saisine, 3 modalités de baisse ont été observées par la mission :

- ◆ **une baisse homothétique des seuils sur l'ensemble des groupes de marchandises** pour détecter plus de dossiers indépendamment de la nature de leur contenu. C'est par exemple la stratégie adoptée par le comité ministériel d'engagement du ministère de l'économie, des finances et de la relance qui a abaissé son seuil de saisine à 300 k€ sur 14 groupes de marchandises ;
- ◆ **une baisse différenciée en fonction de l'importance relative des groupes de marchandises.** Cette stratégie a, par exemple, été adoptée par le ministère de la culture qui définit un seuil de 500 k€ pour 15 groupes de marchandises et un seuil de 150 k€ pour 28 groupes de marchandises correspondant aux prestations intellectuelles en général et incluant donc l'informatique ;
- ◆ **une analyse au 1^{er} euro sur un périmètre restreint** comme c'est le cas au ministère des Armées sur le périmètre défini par son accord-cadre ou dans les ministères sociaux sur le groupe de marchandises « Conseil en stratégie et organisation ».

Tableau 10 : Description des comités ministériels d'engagement mis en place

Ministère	Nombre de réunions du comité	Nombre de marchandises suivies par le comité ministériel	Seuil d'analyse retenu par le comité de pilotage ministériel	Nombre de dossiers analysés ⁶	Nombre de dossiers refusés	Nombre de dossiers ayant conduit à une réinternalisation
Agriculture et alimentation	1	14	- Au 1 ^{er} euro pour le segment « Conseil en stratégie et organisation » - 140 k€ pour les groupes de marchandises du jaune budgétaire avec une possibilité de saisie au cas par cas pour les projets dont la dépenses est comprise entre 40 k€ et 140 k€ - 500 k€ pour les autres groupes de marchandises	0 ⁷	0	0
Armées	2	Accord-cadre spécifique	Au 1 ^{er} euro	17 ⁸	2	4
Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales ; Transition écologique	9	7	140 k€	23	0	0 ⁹
Culture	3	43	- 150 k€ pour 28 groupes de marchandises - 500 k€ sur 15 groupes de marchandises	3	0	0
Économie, finances et relance	2	14	300 k€	4	1	0
Éducation nationale, jeunesse et sports ; Enseignement supérieur, recherche et innovation	0	1	150 k€	N.A.	N.A.	N.A.
Europe et affaires étrangères	0	29	500 k€	N.A.	N.A.	N.A.
Intérieur	1	1	500 k€	1	0	0
Justice	0	1	500 k€	N.A.	N.A.	N.A.
Sociaux	2	1	Au 1 ^{er} euro	14	0	0

Source : Mission d'après les contributions des Inspections générales et Conseils généraux.

⁶ Certains ministères ont également mis en place un contrôle au niveau directionnel (cf. § 2.2.4) qui a parfois donné lieu à l'instruction de dossiers. La mission a choisi de ne pas le compter dans ce tableau et ne retenir que les dossiers effectivement vus par le comité ministériel d'engagement.

⁷ Deux dossiers antérieurs à la mise en place du comité ont été analysés *ex post* et ont obtenu la validation du comité.

⁸ Le ministère des Armées disposant d'une programmation annuelle d'achat, les dossiers comptés ici sont ceux émis au titre de la programmation 2023.

⁹ Un dossier a fait l'objet d'un avis favorable mais il est désormais envisagé d'en réinternaliser les travaux.

2.2.2. L'efficacité du dispositif dépend du périmètre de saisine prévu pour le comité ministériel d'engagement

Pour évaluer l'efficacité des comités ministériels d'engagement la mission a analysé le nombre de dossiers traités depuis leur mise en place. À cet égard, le tableau 10 permet de dresser un premier bilan du dispositif, en soulignant le caractère encore récent de la mise en place desdits comités :

- ◆ **les comités ministériels d'engagement qui n'ont pas adapté le seuil de 500 k€ n'ont pas été réunis faute de dossiers atteignant le seuil de saisine** sauf le comité du ministère de l'intérieur qui s'est réuni une fois pour analyser un dossier relatif à l'accompagnement des services dans la transformation de ses métiers en vue de la mise en œuvre des réglementations européennes refondant les systèmes d'information de l'espace Schengen ;
- ◆ **les comités ministériels d'engagement ont analysé 62 dossiers au total**, dont 23 au ministère de la cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales et au ministère de la transition écologique, 17 au ministère des Armées, 14 aux ministères sociaux, et 4 dossiers au ministère de l'économie, des finances et de la relance, 3 au ministère de la culture et 1 dossier au ministère de l'intérieur¹⁰ ;
- ◆ **les comités ministériels d'engagement ont rejeté 3 dossiers**, dont 2 dossiers au ministère des Armées et 1 dossier au ministère de l'économie, des finances et de la relance ;
- ◆ **le comité ministériel d'engagement du ministère des Armées a choisi de réinternaliser 4 dossiers.**

Par conséquent, le dispositif apparaît pleinement opérationnel lorsque le seuil de saisine a été adapté aux caractéristiques du ministère.

Cette observation a conduit la mission à s'interroger sur la pertinence d'un seuil homogène applicable à l'ensemble des ministères. Même si celui-ci définit un périmètre minimal de saisine, et qu'il appartient au Secrétaire général d'adapter le dispositif de son ministère au-delà s'il le souhaite notamment en abaissant le seuil de consultation obligatoire du comité ministériel d'engagement.

À cet égard, les données transmises par la Direction du budget sur les autorisations d'engagements au titre de l'année 2022 ont permis de calculer, pour chaque ministère et sur le périmètre des 7 groupes de marchandises suivis par dans le jaune budgétaire, la distribution des montants engagés¹¹. Le tableau 11 présente cette analyse et fournit la valeur médiane, la valeur des quantiles 75 % et 95 %, le rapport inter-quantile et la valeur maximale des engagements.

Plusieurs points saillants permettent d'être mis en avant :

- ◆ **le seuil de 500 k€ est supérieur à la valeur maximum des engagements pour 7 des 17 ministères analysés et supérieur au quantile 95 % pour 15 des 17 ministères analysés ;**
- ◆ **le montant médian des contrats varie sensiblement d'un ministère à l'autre**, la valeur médiane passant de 1,7 k€ pour le ministère de la justice à 43,2 k€ pour le ministère du travail de l'emploi et de l'insertion ;
- ◆ **l'écart entre les montants des contrats signés au sein d'un même ministre varie substantiellement avec un écart inter-quantile qui passe 74,1 pour le ministère des Armées à 2,1 pour le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.**

¹⁰ Les dossiers d'un montant supérieur à 40 k€ sur le périmètre des 7 groupes de marchandises du jaune budgétaire font l'objet d'un avis d'expert conseil placé auprès du responsable ministériel des achats.

¹¹ Pour produire cette analyse, on exclut de l'échantillon les marchés à bon de commande et marchés à procédure adaptée à bon de commande pour lesquels les montants engagés sont faibles et qui produisent une surreprésentation des contrats à faibles montants.

Annexe III

Par conséquent, la mission recommande aux Secrétaires généraux de revoir leur seuil de saisine pour s'assurer qu'un nombre minimal de dossiers soient analysés par le comité ministériel d'engagement, en rapport proportionné avec les risques et enjeux qu'il identifie pour son ministère.

Pour ce faire, une bonne pratique identifiée par la mission, consiste à obtenir une approximation du nombre de dossiers à traiter en effectuant un test de sensibilité sur les données historiques où l'on fait évoluer conjointement le niveau du seuil de saisine et le nombre de groupes de marchandises sélectionnés. Cette méthode a été utilisée par le ministère de l'économie, des finances et de la relance pour définir le seuil de 300 k€ retenu sur le périmètre des 14 groupes de marchandises.

Tableau 11 : Distribution du montant des engagements de prestations de conseil par ministère (en k€) sur le périmètre du « jaune budgétaire » en 2022

Ministère	Médiane	Quantile 75 %	Quantile 95 %	Maximum	Rapport Quantile 95 % / Médiane
Intérieur	6,0	23,5	125,0	12 428,1	20,8
Transition écologique	5,5	20,3	149,2	8 573,6	27,0
Solidarités et santé	16,0	40,9	801,0	4 615,7	50,1
Travail, emploi et insertion	43,2	135,4	527,2	2 159,2	12,2
Armées	4,4	27,5	322,7	1 691,3	74,1
Transformation et fonction publiques	8,1	27,0	376,6	1 619,9	46,5
Économie, finances et relance	13,1	44,6	241,6	1 240,6	18,5
Justice	1,7	4,7	41,4	986,0	24,5
Éducation nationale, jeunesse et sports	3,0	14,7	49,0	684,4	16,3
Services du Premier ministre	11,3	42,2	208,4	630,7	18,5
Agriculture et alimentation	6,8	23,4	97,3	395,4	14,4
Culture	5,4	14,5	118,9	363,8	22,0
Outre-mer	2,3	12,0	41,5	296,1	18,2
Enseignement supérieur, recherche et innovation	7,7	21,1	119,3	158,4	15,6
Europe et affaires étrangères	10,4	23,8	107,4	157,0	10,3
Mer	7,9	21,6	79,5	117,1	10,0
Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales	18,8	30,0	40,0	65,0	2,1

Source : Mission d'après les données d'autorisations d'engagements de la Direction du Budget.

2.2.3. Les groupes de marchandises doivent faire l'objet d'une gestion rigoureuse et contrôlée pour permettre la bonne application de la circulaire

Pour mettre en application la circulaire n° 6329/SG, les instructions ministérielles et la note sous triple-timbre DAE/DB/DITP de juillet 2022 s'appuient sur les groupes de marchandises pour définir les différents périmètres de suivi.

À cet égard, les différents entretiens menés par la mission conduisent à rappeler les points suivants :

- ◆ les groupes de marchandises n'ont pas été pensés pour servir de point d'appui réglementaire, ils constituent historiquement une donnée secondaire qui ne fait pas l'objet de procédure d'audit et de contrôle interne, ou de reprises et corrections au fil de l'exécution de la dépense ;

Annexe III

- ◆ le groupe de marchandises d'un achat est déclaré dans Chorus par le service prescripteur et n'est observé que dans un second temps par le service acheteur ce qui peut créer une situation d'aléa moral où le service prescripteur choisit stratégiquement le groupe de marchandises déclaré.

La première observation suggère qu'un certain nombre d'achats sont incorrectement labellisés. À cet effet, le secrétariat général du ministère de l'économie des finances et de la relance a conduit une analyse interne, par échantillon, qui a permis d'identifier que la nomenclature utilisée pouvait être erronée.

Plus précisément, la mission ministérielle d'achat a procédé à 3 contrôles opérés en juin, juillet et août au cours desquels elle a analysé le contenu détaillé de 15 achats appartenant aux domaines d'achat « Moyens de communication » et « Prestations intellectuelles et formation ».

Les conclusions de l'étude du ministère de l'économie, des finances et de la relance montrent que sur 15 achats analysés, 5 disposent d'un groupe de marchandises erroné au regard de la nature des prestations.

L'amélioration de la qualité des informations sur les groupes de marchandises (qui permet de suivre les engagements par nature de dépense) présente un intérêt qui va au-delà de la précision et de l'intégrité du suivi des prestations de conseil en stratégie et en organisation. En effet, cette mise en qualité portera, « par différence » également sur les autres groupes de marchandises, permettant de sécuriser l'information et sa précision pour d'autres natures de dépenses.

Considérant que, même sur un échantillon non significatif, un taux d'erreur du tiers constitue un obstacle pour identifier les prestations dans Chorus, notamment pour le conseil, la mission recommande :

- ◆ **aux responsables ministériels des achats**, d'apporter une vigilance et de proposer ses éclairages quant au bon renseignement par les prescripteurs des groupes de marchandises au moment de leur enregistrement sur Chorus ;
- ◆ **à la Direction du budget en lien avec la Direction générale des finances publiques** de mettre en place des outils permettant la vérification de la correcte imputation des dépenses selon leur nature parmi les différents groupes de marchandises ;
- ◆ **à la Direction des achats de l'État de produire un « guide pratique » à destination** des prescripteurs pour faciliter l'appropriation des groupes de marchandises de prestations intellectuelles (qui sera également utile pour d'autres dépenses, notamment les prestations de services informatiques).

Enfin, la mission rappelle que si les établissements publics font partie intégrante du périmètre d'application de la circulaire n° 6329/SG, leur nomenclature d'achat répond aux dispositions prévues par le plan comptable général et ne repose pas sur les groupes de marchandises au sens de la nomenclature des achats de l'État.

2.2.4. Certains ministères ont mis en place des dispositifs de contrôle directionnels

En parallèle des dispositions ministérielles mises en place pour instaurer les comités ministériels d'engagement et répondre aux directives de la circulaire du 19 janvier 2022, certains secrétaires généraux ont mis en place des contrôles directionnels.

Sous réserve d'inventaire, trois dispositifs directionnels ont été identifiés par la mission sur la base des contributions des Inspections générales et Conseils généraux compétents sur les périmètres ministériels concernés (cf. *infra*, annexe VIII) :

- ◆ au ministère de l'économie, des finances et de la relance, un contrôle directionnel a été mis en place pour les besoins dont le montant est inférieur à 300 k€ ainsi que pour les besoins considérés comme sensibles à partir du 1^{er} euro de dépense. Ce dispositif prévoit

Annexe III

l'application de dispositions semblables à celles mises en place pour le comité ministériel d'engagement mais au niveau de la direction. Le dispositif est actuellement en cours de déploiement, les directions générales les plus consommatrices de prestations intellectuelles ont été visées en priorité et à la date de la mission, 65 % de l'assiette des dépenses de prestations intellectuelles du ministère sont couvertes par un dispositif directionnel ;

- ◆ au ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales ainsi qu'au ministère de la transition écologique, l'instruction ministérielle prévoit qu'au sein de chaque direction soit mis en place un comité d'engagement collégial destiné à valider les modalités de déclinaison de l'encadrement du recours aux prestations dans la direction, de valider la programmation et ses actualisation et de valider *via* leur comité d'engagement chaque recours à une prestation dont le montant est supérieur à 140 k€ ;
- ◆ au ministère de l'intérieur, il est prévu que tout service souhaitant avoir recours à une prestation de conseil d'un montant supérieur à 40 k€ et relevant des 7 groupes de marchandises du jaune budgétaire doit saisir le référent conseil placé auprès du responsable ministériel des achats qui émet un avis indicatif dans un délai de 5 jours ouvrés.

3. L'objectif de réduction de 15 % entre 2021 et 2022 des prestations de conseil prévu par la circulaire est atteint et même largement dépassé, au niveau agrégé ainsi que dans 14 ministères sur 17

3.1. Les données de la Direction du budget font l'objet de retraitements qui visent à exclure les tiers publics et les achats mal labellisés

La circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 fixe un objectif de réduction de la dépense de 15 % en engagements en 2022 par rapport à 2021 sur 7 groupes de marchandises précisés dans le jaune budgétaire annexé au projet de loi de finances de 2023 (cf. *supra*, § 1.1.2).

Néanmoins, et comme précisé dans le jaune budgétaire, les dépenses ministérielles remontées depuis Chorus ne sont pas directement utilisables pour évaluer l'objectif de baisse des dépenses prévu par la circulaire.

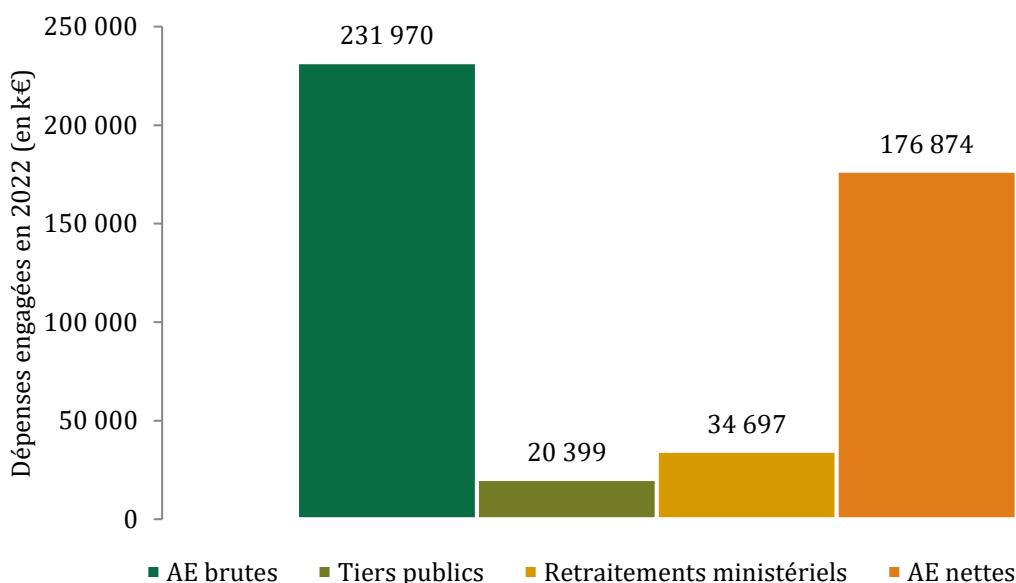
Plus précisément, deux corrections ont été apportées par la Direction du budget aux données budgétaires de Chorus et utilisées dans le cadre du rapport du Sénat :

- ◆ le retraitement de flux financiers entre l'État et d'autres personnes publiques ;
- ◆ des retraitements *ad hoc* visant à exclure des dépenses initialement mal labellisées dans Chorus et plus particulièrement les achats pour lesquels le groupe de marchandises déclaré est erroné.

Le graphique 4 présente le niveau des autorisations d'engagements (AE) en 2022 ainsi que les corrections apportées par la Direction du budget : sur l'ensemble de l'année 2022, le montant brut d'engagements des prestations intellectuelles sur le périmètre des 7 groupes de marchandises atteint 232,0 M€. Parmi ces engagements, 20,4 M€ sont issus de tiers publics et 34,7 M€ concernent des dépenses mal comptabilisées. Une fois ces montants déduits, le dépenses de prestation intellectuelles atteignent 176,9 M€.

Annexe III

Graphique 4 : Dépenses de conseil engagées en 2022 et retraitements comptables



Source : Mission d'après les données d'autorisations d'engagements de la Direction du Budget.

L'analyse de l'origine des retraitements laisse apparaître les points suivants :

- ◆ 68,5 % du montant total de retraitements issus des tiers publics sont concentrés sur 5 acteurs : Météo France pour 5,6 M€, le Centre Scientifique et Technique du Bâtiment pour 2,8 M€, le Service Hydrographique et Océanographique de la Marine pour 2,5 M€, l'Agence de Services et de Paiement pour 1,7 M€ et l'Office Nationale des Forêts pour 1,3 M€ ;
- ◆ 81,2 % des retraitements ministériels sont relatifs à l'exclusion de prestations liées au déploiement de l'éolien en mer qui recouvrent des prestations techniques pouvant concerner des études générales qui ne sont toutefois pas assimilables à des prestations de conseil classiques.

3.2. Les dépenses de prestations intellectuelles ont baissé de 34,8 % entre 2021 et 2022 et 12 ministères sur 17 ont atteint l'objectif fixé par la circulaire

Entre 2021 et 2022, les dépenses de prestations intellectuelles sur le périmètre des 7 groupes de marchandises retenus dans le jaune budgétaire sont passées de 271,5 M€ à 176,9 M€ soit une diminution de 94,6 M€.

Les dépenses de prestations intellectuelles ont ainsi diminué de 34,8 % par rapport à leur niveau de 2021, année qui constitue un point haut pour les dépenses de conseil sur ce périmètre, sensiblement au-delà de la diminution de 15 % prescrite dans la circulaire.

Outre la déclinaison des prescriptions de la circulaire n° 6329/SG du 19 janvier 2022, deux éléments complémentaires et spécifiques ont, toutes choses égales par ailleurs, accompagné cet effort de maîtrise des dépenses de conseil :

- ◆ le calendrier politique (élections présidentielles et législatives en particulier) ont pu conduire à un ralentissement temporaire des travaux de nature à mobiliser ces prestations externes de conseil ;
- ◆ la discontinuité de service des supports contractuels, en particulier de l'accord-cadre « MIC » (marché interministériel de conseil) qui est intervenue à échéance de ce marché en juin 2022.

Annexe III

D'un point de vue agrégé, 75,4 % de la baisse des dépenses (-71,3 M€) est concentrée sur les 4 ministères qui consommaient le plus de prestations intellectuelles en 2021 à savoir le ministère de la transition écologique (59,9 M€ en 2021), le ministère de l'intérieur et des Outre-Mer (58,1 M€ en 2021), le ministère des solidarités et de la santé (34,3 M€ en 2021) et le ministère de l'économie, des finances et de la relance (37,8 M€ en 2021).

Tableau 12 : Évolution des dépenses sur le périmètre du jaune budgétaire

Ministères	AE 2021 (en k€)	AE 2022 (en k€)	Différence en %	Objectif de la circulaire
Europe et affaires étrangères ¹²	240,0	642,2	+167,6	N
Travail, emploi et insertion	7 005,4	10 864,2	+55,1	N
Enseignement supérieur, recherche et innovation	527,3	607,0	+15,1	N
Mer	220,9	190,9	-13,6	N
Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales	613,0	516,5	-15,7	0
Économie, finances et relance	37 797,3	30 755,0	-18,6	0
<i>Économie, finances et relance hors interministériel et AFA 2022</i>	<i>22 322,7</i>	<i>17 448,9</i>	<i>-21,8</i>	0
<i>Économie, finances et relance hors interministériel et AFA 2021 et 2022</i>	<i>21 730,4</i>	<i>17 448,9</i>	<i>-19,7</i>	0
Justice	5 171,9	4 178,0	-19,2	0
Culture	4 615,5	3 634,5	-21,3	0
Transition écologique	59 903,1	40 558,6	-32,3	0
Armées	21 681,5	14 679,7	-32,3	0
Transformation et fonction publiques	18 078,5	11 883,3	-34,3	0
Outre-mer	1 627,5	976,0	-40,0	0
Intérieur	58 108,3	34 200,9	-41,1	0
Services du Premier ministre	9 770,7	4 903,3	-49,8	0
Agriculture et alimentation	1 977,9	851,5	-57,0	0
Éducation nationale, jeunesse et sports	9 803,1	4 102,6	-58,2	0
Solidarités et santé	34 344,7	13 330,3	-61,2	0
Total	271 486,7	176 874,5	-34,8	0
<i>dont transformation et fonction publiques</i>	<i>4 971,1</i>	<i>2 608,3</i>	<i>-47,5</i>	0
<i>dont crédits interministériels</i>	<i>28 582,0</i>	<i>22 581,1</i>	<i>-21,0</i>	0

Source : Direction du budget.

Le tableau 12 présente l'évolution des dépenses par ministère :

- ◆ 12 ministères sur 17 ont diminué leur dépenses de prestations intellectuelles de plus de 15 % entre 2022 et 2021 et respectent les objectifs fixés par la circulaire ;
- ◆ parmi les 4 ministères qui n'ont pas tenu l'objectif fixé par la circulaire, 3 ministères ont vu leur niveau de dépenses augmenter entre 2021 et 2022 et 1 ministère, le ministère de la mer, a vu ses dépenses diminuer d'un montant proche de celui fixé par la circulaire (-13,6 %).

Néanmoins, la mission note qu'à l'exception du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, les ministères qui n'ont pas tenu l'objectif de réduction des dépenses sont des ministères pour lesquels le niveau de dépenses de prestations intellectuelles est faible.

¹² Les données présentées correspondent aux autorisations d'engagements suivies par la Direction du budget. Elles peuvent différer des éléments transmis par les IG/CG dans le cadre de l'évaluation du pilotage des dépenses de conseil (cf. *infra* Annexe VIII) en particulier pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour lequel certains ajustements ont été opérés.

À titre d'exemple, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères voit son niveau de dépense augmenter de +167,6 % entre 2021 et 2022 suite à une augmentation des dépenses de prestations intellectuelles ne représentant que 402 k€.

Cette observation conduit la mission à s'interroger sur la pertinence d'une baisse homothétique de -15 % appliquée à l'ensemble des ministères indépendamment de leur consommation de prestations intellectuelles de référence, appréciée si possible sur plusieurs exercices (en moyenne période) et non au regard de la seule année 2021, année exceptionnelle en dépenses de prestations de conseil.

3.3. Le pilotage doit être spécifiquement adapté pour des dépenses particulières : les achats des services interministériels et les prestations sensibles

La circulaire place le comité ministériel d'engagement au centre du dispositif de suivi des prestations intellectuelles. Dans ce rôle, il donne *ex ante* son avis sur les dossiers de prestations intellectuelles aux plus gros montants et peut analyser, et en pratique le fait le plus souvent, *ex post* l'évolution agrégée des dépenses. En théorie, ce dispositif permet un pilotage de la dépense et une visibilité de son évolution.

Néanmoins, deux éléments pouvant rendre le pilotage opérationnel plus complexe, au risque de compromettre éventuellement l'atteinte des objectifs de réduction des dépenses dès lors qu'un dispositif similaire de cible de réduction serait reconduit en 2023, ce que recommande au demeurant la mission : ils concernent :

- ◆ les dossiers sensibles¹³, qui ne sont pas analysés par les comités ministériels d'engagement indépendamment de leur montant et de leurs groupes de marchandises mais sont comptabilisées par la Direction du budget lors de son exercice de consolidation budgétaire. Dans le cas du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, la comptabilisation des dossiers sensibles liés aux dossiers suivis par l'Agence des Participation de l'État (APE) est venue réduire les marges de manœuvre du ministère, en toute fin d'exercice, pour atteindre l'objectif des -15 % ;
- ◆ les dossiers de prestations intellectuelles financés par des crédits interministériels peuvent donner lieu à une comptabilisation tout au long de l'exercice de dépenses non-anticipées par le ministère et non-analysées par son comité ministériel d'engagement.

Sur le premier point, la mission recommande de **créer une enveloppe estimative spécifique aux dépenses sensibles en début d'exercice et de faire évoluer son montant en cours d'année**, en fonction des échanges entre le gestionnaire des dépenses liées à des prestations dites « sensibles » et le secrétariat général compétent, avec un suivi et des échanges (au trimestre) sur les achats réalisés et envisagés, pour ajuster, par différence, le cas échéant les autres prestations de sorte de sécuriser l'atteinte de la cible qui porte sur l'ensemble du ministère et l'ensemble des prestations concernées.

¹³Un dossier est sensible s'il est lié à la sécurité de l'État ou à la protection d'intérêts essentiels, s'il est protégé par le secret des affaires, s'il présente un risque de délit d'initié, s'il est confidentiel ou s'il présente un caractère particulièrement sensible pour son organisation.

Annexe : trame d'évaluation des comités de pilotage ministériels proposée aux Inspections générales et Conseils généraux

Trame d'évaluation des comités de pilotage ministériels des prestations intellectuelles de conseil

Aux termes de la circulaire du 19 janvier 2022, la responsabilité du recours aux prestations intellectuelles au sein de chaque ministère est donnée au secrétaire général, avec l'appui du responsable ministériel des achats. Chaque secrétaire général a dû mettre en place au premier trimestre 2022 un dispositif ministériel de pilotage et de contrôle interne associant les inspections et conseils généraux de son ministère.

À ce titre, sans exclusive ni préjudice de tous autres éléments qu'il vous paraîtrait utile d'établir dans le cadre de la mission confiée, notamment aux fins d'évaluation de l'efficacité des dispositifs d'encadrement des missions de conseil confiées à des tiers, un premier canevas analytique d'évaluation a été assemblé. Il porte notamment sur les dimensions suivantes :

1. Composition, nombre de réunions du comité ministériel.
2. Dossiers préparatoires et CR des comités de pilotage ministériels.
3. Nombre de missions proposées, nature des avis rendus, intégration dans les expressions de besoins le cas échéant.
4. Degré de couverture des prestations (sont-elles toutes passées en comité ?)
5. Nombre de refus d'achats de prestations externes et suites données (reformulation de l'expression de besoin, redimensionnement de la prestation externe, réorientation vers un service ou une direction interne).
6. Qualité du suivi des montants des prestations. Mesures éventuelles prises si dérive. L'objectif de -15% vs 2021. Est-il tenu ? Pourrait-on faire plus/mieux ?
7. Qualité de l'expression de besoins. Est-elle mesurée ? Comment ? Observe-t-on une amélioration en 2022, notamment depuis la mise en place de la circulaire ? (le cas échéant, quels indicateurs ont été mis en place ? des objectifs ont-ils à cet égard été fixés ? qui en est responsable ?).
8. Nombre de missions réalisées, objet, bénéficiaires (service administratif, attributaire (cabinet de conseil) montants (AE et CP).
9. Modalités mises en place pour suivre la qualité de la mission et de sa conduite (porteur, services et missions Achats, qualité des livrables, réinternalisation des résultats).
10. Les termes de la justification de l'absence de compétences, de disponibilité ou de ressources internes (et les suites données le cas échéant en cas de refus).
11. Recours accru à l'interne : Verrou IG / CG ou autres entités ou directions (solicitation en amont ou en aval, par substitution au cabinet de conseil envisagé).
12. Véhicule contractuels / bons de commande (notamment sur les marchés DITP, DAE ou le cas échéant UGAP, concurrence pour les AO plus importants en termes d'enveloppes).
13. Contrôle du droit de suite et limitation à un seul bon de commande complémentaire (nb de missions à un seul BC, à un plus un BC, à plusieurs bons de commande le cas échéant, notamment avant la circulaire du 19/1/2022).
14. Mise en œuvre du « tourniquet » entre attributaires.
15. Contrôles sur la prévention des conflits d'intérêts (combien de cabinets et/ou de consultants ont pu/dû être récusés, pour quel(s) motif(s)).
16. Contrôles sur la destruction des informations obtenues lors des missions par les prestataires (combien de contrôles diligentés, par quels services, avec quels résultats ?).
17. Nombre de missions ayant fait l'objet de travaux en équipe intégrée. Dans l'affirmative, nombre de fonctionnaire par rapport à la taille globale de l'équipe (fonctionnaires + consultants)
18. Existe-il un cahier des charges générique et si oui, pour quel type de prestation ? Est-il systématiquement utilisé ?

ANNEXE IV

La mise en place du pôle interministériel d'achats de prestations intellectuelles (PIAPI) au sein de la DITP

SYNTHÈSE

Le pôle interministériel des achats de prestations intellectuelles mis en place au sein de la DITP capitalise sur les expertises de ses membres, comme sur l'expérience acquise des précédents marchés de prestations de conseil passés par l'État.

Les nouveaux accords-cadres permettront de poursuivre cette dynamique apprenante, et de nombreuses stipulations des nouveaux marchés permettent l'intégration des dispositions de la circulaire du 19 janvier 2022, en termes de prévention des conflits d'intérêt, de protection des données de l'administration, d'évaluation systématisées ou encore de transfert de connaissances par la mise en place de livrables dédiés aux méthodes et aux outils mobilisés par les cabinets de conseil pour la réalisation des prestations réalisées pour le compte de l'État.

Deux éléments paraissent cardinaux dans la capture de la valeur de ces expertises, en rapport avec leur coût (intégrant les coûts de gestion des procédures et de pilotage des prestations) :

- ◆ d'une part, la capacité de partager les différentes prestations acquises, pour éviter d'acheter plusieurs fois des services similaires, mais également pour identifier à la fois les expériences au sein de l'administration en termes de pilotage de missions de conseil en incluant le plus largement les établissements publics qui, s'ils n'adhèrent que peu aux accords-cadres, ont vocation à participer pleinement à l'échange d'informations sur les prestations de conseil achetées et les leçons qui en sont tirées ;
- ◆ d'autre part, la systématisation de l'évaluation a une triple vertu. D'abord, aux bornes de la prestation, elle permet de s'assurer de la qualité du service rendu, et déclenche le service fait et protège en cela les intérêts patrimoniaux de l'État. Ensuite, elle permet d'entretenir une communauté d'acheteurs et de prescripteurs qui ont pour vocation d'accélérer le transfert de compétences non pas contre, mais bien à la faveur, de l'achat de prestations intellectuelles. Enfin, cette évaluation donnera à l'administration des pistes « en méta » pour apprendre à apprendre, plus vite et mieux, au titre de ce transfert de compétences, et capitaliser sur la succession de missions ainsi plus cadrées et mieux encadrées.

Au-delà, la mission a pu identifier que ce canevas rénové est susceptible d'accélérer :

- ◆ en termes de montée en compétences des acteurs et des process d'achat de conseil, et, plus largement, de prestations intellectuelles, notamment par une séparation plus claire des rôles et responsabilités dans la chaîne d'acquisition, en liant plus stratégie d'achat, relations avec le secteur du conseil stratégiques et contractuelles, et retour d'expérience des prescripteurs sur l'évolution de leurs besoins et leur satisfaction (ou non) par la mobilisation d'autres ressources, en particulier internes ;
- ◆ en termes de capitalisation au fond sur les prestations elles-mêmes, et la manière de transférer les technologies et méthodes mobilisées par les cabinets tiers, pour, au moins en partie, être plus à même de les accueillir et de les développer en interne ;
- ◆ en termes enfin de capacité à s'insérer dans une stratégie du choix entre faire et faire faire, choix souvent contraint, mais qui implique une repriorisation des travaux et des ressources au sein des administrations. Si les transferts de compétences se font par priorité sur les besoins les plus récurrents ou les moins bien couverts en interne, le recours aux cabinets devrait de plus en plus constituer l'exception, et porter sur des sujets ou des méthodes plus ponctuels et ciblés.

SOMMAIRE

1. ANTICIPÉ PAR LE PLAN ACHAT DE L'ÉTAT, LA DITP A MIS EN ŒUVRE L'ENSEMBLE DES PRESCRIPTIONS DE LA CIRCULAIRE N° 6329/SG OU A À TOUT LE MOINS ENGAGÉ DES ACTIONS POUR CE FAIRE	1
1.1. Lancé début 2021, le plan achat de l'État prévoyait cinq leviers pour réduire les achats de prestations en stratégie et en organisation auprès des cabinets de conseil	1
1.1.1. <i>La présentation de l'opportunité de réduction des achats de prestations intellectuelles repose sur le constat d'un nombre important d'acteurs et de multiples leviers activables pour régir les processus d'acquisition.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Sur un champ proche de celui faisant l'objet de la norme de réduction des engagements de 15 % des achats de prestations de conseil, les cinq leviers définissaient une ambition initiale de réduction de 8,5 % (17 M€ sur 197 M€).....</i>	<i>3</i>
1.2. Aux différentes missions du PIAPI définies par la circulaire correspondent des actions engagées à la date de la mission.....	3
1.2.1. <i>Simple et égalitaire, le seuil de 500 k€ à partir duquel la DITP doit donner son avis sur l'achat de prestations intellectuelles a fait l'objet d'une étude préalable détaillée et ne prend pas en compte l'hétérogénéité des ministères en matières de dépenses en conseil</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>L'animation de la communauté des acheteurs et des services prescripteurs s'appuie principalement sur des informations descendantes (réunions trimestrielles) et devrait être dynamisé par la mise à disposition d'un accès à une base de données des prestations achetées</i>	<i>6</i>
1.2.3. <i>La gestion des accords-cadres interministériels a pâti au cours du second semestre 2022 d'une discontinuité de service entre les deux générations de contrats</i>	<i>7</i>
1.2.4. <i>Le rôle de conseil aux acheteurs et services prescripteurs de prestations intellectuelles dans l'expression des besoins et dans la résolution de difficultés se concentre sur les prestations d'un montant significatif.....</i>	<i>8</i>
1.2.5. <i>Les éléments de comparaison dont dispose la DITP ont effectivement permis, pour les plus importantes, de revoir en comité ministériel le devis initial établi par les cabinets de consultant pour un quart des prestations</i>	<i>9</i>
1.2.6. <i>Ouverte à titre expérimental un an après la circulaire, la base de données sur les prestations déjà commandées par l'État doit faire l'objet de premiers retours utilisateurs avant d'être pleinement industrialisée.....</i>	<i>10</i>
1.2.7. <i>La collecte des évaluations, encore très lacunaire, devrait être systématisée à la faveur des nouvelles générations d'accords-cadres interministériels</i>	<i>10</i>
1.2.8. <i>La DITP a conduit jusqu'en juin 2021 les revues semestrielles avec les titulaires des marchés</i>	<i>11</i>
1.2.9. <i>Le suivi des dépenses et de l'exécution des marchés de conseil est désormais formalisé dans le « jaune » annexé au PLF, dont le premier a été établi à l'automne 2022.....</i>	<i>12</i>

1.3. A l'instar d'autres leviers de l'encadrement des prestations de conseil, les établissements publics sont encore peu intégrés aux dispositifs interministériels	12
2. LES NOUVEAUX ACCORDS-CADRES TIRENT LES LEÇONS DES PRÉCÉDENTES GÉNÉRATIONS DE CONTRATS AVEC LES PRESTATAIRES DE CONSEIL ET POURRAIENT S'INSCRIRE ENCORE PLUS RÉSOLUMENT DANS LA PROFESSIONNALISATION DE L'ACHAT PUBLIC.....	13
2.1. S'appuyant à la fois sur une analyse rigoureuse des voies d'amélioration des contrats-cadres précédents ou courants et sur les différents travaux conduits sur le recours aux cabinets de conseil, les nouveaux accords-cadres interministériels ont vocation à intégrer largement les prescriptions de la circulaire.....	13
2.2. La discontinuité de service de l'accord-cadre interministériel a pu obérer la capacité à bénéficier de l'ensemble des dispositions relatives à la rénovation de l'encadrement du recours aux cabinets de conseil	14
2.3. Au sein de la chaîne d'acquisition des prestations de conseil, la DITP joue <i>de facto</i> un rôle d'intégrateur qui assimile des rôles pourtant différents	15
2.4. La structuration d'une offre de conseil interne au sein de la DITP, qui doit être encouragée, n'est pas insusceptible d'engendrer un potentiel conflit avec sa mission de gestion des prestations externalisées, c'est d'une certaine manière l'une des vertus du dispositif mais aussi l'un de ses risques	17

Annexe IV

Quoique largement et de manière répétitive saisie par les différents travaux en cours pour évaluer le recours par les administrations de l'État aux prestations intellectuelles des cabinets de conseil, et en particulier les modalités et effets de la rénovation de leur encadrement au moyen de la circulaire n° 6329/SG du 19 janvier 2022 du Premier ministre, la DITP a pu répondre de manière détaillée et auditable au questionnaire établi par la mission pour évaluer la mise en place du pôle interministériel d'achat de prestations intellectuelles constitué au sein de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) dans le prolongement de la circulaire.

Accompagnées de nombreuses pièces jointes documentaires ou analytiques, les réponses fournies par le pôle interministériel d'achat de prestations intellectuelles (PIAPI) constitué en son sein à la faveur de la circulaire, ont fait l'objet d'examens contradictoires avec d'autres sources documentaires mobilisées par la mission dans le cadre de ses travaux :

- ◆ participation aux comités ministériels des engagements (en comparant avec les données émanant des ministères) ;
- ◆ organisation de la chaîne d'approvisionnement en prestations intellectuelles (en comparant avec les éléments partagés par la direction des achats de l'État et certains responsables ou missions ministériels des achats, notamment ministère de l'intérieur et ministères économiques et financiers) ;
- ◆ politique d'achat et supports contractuels, en particulier les accords-cadres, au regard des travaux et de l'offre de services de l'UGAP pour l'achat de prestations intellectuelles.

Ces réponses sont jointes à la présente annexe, qui portera donc principalement, ainsi qu'y invite la lettre de mission de la Première ministre (cf. annexe I), essentiellement des constats d'ensemble au titre de l'évaluation de la mise en œuvre de la circulaire en ce qu'elle concerne le PIAPI, ainsi que des pistes de recommandations, en particulier dans le cadre de la nouvelle génération d'accords-cadres interministériels en cours de préparation ou de finalisation.

1. Anticipé par le plan achat de l'État, la DITP a mis en œuvre l'ensemble des prescriptions de la circulaire n° 6329/SG ou a à tout le moins engagé des actions pour ce faire

1.1. Lancé début 2021, le plan achat de l'État prévoyait cinq leviers pour réduire les achats de prestations en stratégie et en organisation auprès des cabinets de conseil

1.1.1. La présentation de l'opportunité de réduction des achats de prestations intellectuelles repose sur le constat d'un nombre important d'acteurs et de multiples leviers activables pour régir les processus d'acquisition

Établi sous double timbre DITP / DAE, le document relatif au Plan d'économies budgétaires liées aux achats de l'État¹ qui a largement inspiré les dispositions de la circulaire dans sa partie relative à l'organisation et aux processus d'achats de prestations de conseil souligne à la fois la dispersion des acteurs, et le manque d'actualisation des principaux axes de la stratégie et des supports d'achat, en particulier les accords-cadres et les bons de commande qui s'y inscrivent.

¹ DITP, DAE. Plan Achat de l'État. Phase 2, Sprint Prestations Intellectuelles, Vue consolidée. Version révisée, janvier 2022 qui s'inscrit dans le prolongement de travaux réalisés au printemps 2021.

Annexe IV

Pour les auteurs de ce diagnostic posé entre 2021 et 2022, à savoir la DAE et la DITP, cet émiettement des responsabilités ne facilite pas la capture par l'État et ses administrations de la pleine valeur des ressources internes comme de celles mobilisées par les cabinets de conseil à la faveur d'achats de prestations intellectuelles.

Encadré 1 : Présentation du contexte des opportunités d'optimisation des achats de prestations intellectuelles de conseil en stratégie et en organisation

« Sur la base des informations partagées durant le projet, les achats de prestations intellectuelles de l'État se caractérisent par :

- une stratégie achats interministérielle conseil portée par la DAE datant de 2015,
- des marchés de conseil interministériels portés soit par la DAE soit par la DITP,
- l'existence d'une offre UGAP de conseil sans articulation précise entre offre UGAP et marchés interministériels précédemment cités,
- des modalités hétérogènes de mise en concurrence des cabinets de conseil (ex : bons de commandes « tournant », marché subséquent, MAPA spécifique, mise en concurrence via UGAP, ...) et pas de retour d'expérience interministériel ou de référentiel pour établir les modalités les plus performantes économiquement,
- des dépenses centrées sur les grands cabinets,
- pas de politique de consommation « mission de conseil » existante fixant les règles de recours au conseil externe et notamment, imposant la recherche de solution interne avant le recours à des ressources externes,
- en conséquence, un recours aux compétences internes peu structuré et non systématique à l'échelle ministérielle comme interministérielle alors même qu'une expertise interne peut exister,
- des modalités de validation des besoins de conseil externe non généralisées / peu structurées, notamment autour de l'intervention du SG à minima dans la revue des besoins, à l'exception du MINARM,
- une conservation et un partage des livrables de mission conseil peu structuré à l'échelle ministérielle comme interministérielle et ne permettant pas une capitalisation sur les connaissances acquises durant les missions de conseil pour réutilisation. »

Source : DITP, DAE, Plan achat de l'État, phase 2. Sprint « Prestations intellectuelles », version révisée, janvier 2022.

Il n'est pas avéré que l'ensemble de ce contexte ait déjà, un an après la mise en œuvre du PIAPI totalement évolué (cf. notamment l'articulation avec l'UGAP²), mais il l'est en revanche que cette analyse détaillée a largement éclairé l'adoption de la circulaire n° 6329/SG du Premier ministre en date du 19 janvier 2022 que la présente mission a pour objet d'évaluer.

² Union des groupements d'achat public. En ce qui concerne les prestations de conseil, l'UGAP dispose également un marché-cadre notifié le 13 août 2022 à la suite de premiers marchés en 2016 puis en 2019, dont les fournisseurs de rang 1 sont PwC, mandataire du marché, sélectionné avec trois cotraitants: l'ADIT, Havas Paris et Landot & associés. Sont en théorie éligibles pour bénéficier de ces marchés UGAP l'ensemble des personnes publiques. Pour autant, le principe d'exclusivité des accords-cadres DITP proscrit en théorie le recours par les administrations de l'Etat et ses établissements publics à ces marchés UGAP. La pratique a pu s'en écarter toutefois, certaines administrations étant conduites à recourir à l'UGAP pour l'achat de prestations intellectuelles de conseil, en particulier lors de la discontinuité de service liée à l'interruption de l'accord-cadre « MIC » (marché interministériel de conseil) entre fin juin 2022 et fin janvier 2023.

1.1.2. Sur un champ proche de celui faisant l'objet de la norme de réduction des engagements de 15 % des achats de prestations de conseil, les cinq leviers définissaient une ambition initiale de réduction de 8,5 % (17 M€ sur 197 M€)

Les cinq leviers identifiés par la DAE et la DITP envisageaient *a priori* des gains liés à leur activation de l'ordre de 17 M€ au total, pour un investissement relativement faible (acquisition de la plateforme numérique au titre du levier 1, recrutement de 20 à 30 « consultants internes » au titre du levier 4, partiellement gagés par des réductions sous plafond d'emplois dans les équipes d'achats de prestations intellectuelles des ministères (-10 ETP sur une base identifiée de 66 ETP).

Tableau 1 : Leviers de réduction des dépenses de prestations intellectuelles

	Levier	Base adressable
1	Mettre en place une plateforme de « freelance » / plateforme de portage salarial pour le recours aux indépendants (0,4 M€)	Périmètre : 4,9 M€ % économies : 6 % à 12 %
2	Favoriser les échanges entre ministères en matière de bonnes pratiques et de retours d'expériences (2,5 M€) en s'appuyant sur : 2.A : la mise en réseau pour challenger les besoins, devis et offres 2.B : une plateforme de partage de livrables	Périmètre : 144,9 M€ % économies : 1 % à 2 %
3	Mettre en place des instances de validation de type « Tour de Contrôle » pour réguler la consommation (contrôle de la demande en amont, suivi exécution, 8,4 M€) via les « refus »	Périmètre : 111,9 M€ % économies : 7 %
4	Favoriser le recours aux ressources internes pour répondre aux besoins d'études et de prestations de conseil (2,2 M€ nets)	Périmètre : 63,3 M€ % économies : 3 % à 4 %
5	Créer des accords-cadres interministériels activant les bonnes pratiques achats, leviers de négociations et maintien des conditions concurrentielles (3,4 M€)	Périmètre : 145,2 M€ % économies : 2 % à 3 %

Source : DITP, DAE, Plan achat de l'État, phase 2. Sprint « Prestations intellectuelles », version révisée, janvier 2022.

1.2. Aux différentes missions du PIAPI définies par la circulaire correspondant des actions engagées à la date de la mission

Le décret portant organisation de la Direction des achats de l'État (DAE) indique qu'elle conclut les marchés publics destinés à répondre, dans le cadre de la mise en œuvre des stratégies d'achat interministérielles, aux besoins des services de l'État, exception faite du cas où elle en confie la conclusion, pour son compte, à un autre service de l'État ou à une centrale d'achat comme l'UGAP.

Il est précisé que la DAE peut « déléguer » ses compétences à une entité publique qui agit alors pour son compte en tant qu'opérateur, ce qu'elle a fait pour la DITP (alors SGMAP) pour les prestations de conseil en stratégie et en organisation, la DAE conservant la gestion directe de deux accords-cadres (prestations relatives à l'assistance à maîtrise d'ouvrage et assistance à maîtrise d'œuvre informatique).

La circulaire n° 6329/SG du Premier ministre en date du 19 janvier 2022 met en place le pôle interministériel d'achat de prestations intellectuelles (PIAPI) au sein de la DITP, en lui fixant les missions suivantes :

Annexe IV

Encadré 2 : Missions du PIAPI

S'agissant des prestations de conseil en stratégie et en organisation, la circulaire du premier ministre du 19 janvier 2022 relative à l'encadrement du recours par l'État et les établissements publics aux prestations intellectuelles a décidé la création d'un pôle interministériel d'achat au sein de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP).

Celui-ci a pour missions :

- de donner un avis sur les commandes ministérielles supérieures à 500 000 € TTC (en une commande ou en cumul sur le même besoin) dans le cadre des comités d'engagement ministériels ;
- d'animer la communauté des acheteurs et des services prescripteurs afin de partager les bonnes pratiques entre ministères et établissements publics de l'État ;
- de concevoir, négocier et passer des accords-cadres interministériels en liaison avec les ministères et établissements publics de l'État pour mettre à leur disposition des prestations de qualité aux meilleurs coûts ;
- 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 ;
- d'apporter, en tant que de besoin, les éléments de comparaison dont elle dispose pour permettre aux ministères d'apprécier la tarification proposée par les fournisseurs de prestations intellectuelles ;
- d'informer les ministères sur les prestations déjà commandées par l'État, les agents publics ayant porté ces projets et éventuellement les livrables qui peuvent être partagés ;
- de collecter les évaluations de prestations rendues par les services bénéficiaires et de conduire une revue semestrielle avec les titulaires de marchés interministériels des prestations rendues et de leur évaluation ;
- d'assurer un suivi en lien avec la direction du budget, avec chaque ministère, des dépenses, de l'exécution des marchés, de la conformité aux politiques de recours de prestations intellectuelles selon un cadre harmonisé ; de rendre compte annuellement de la bonne exécution de ces objectifs.

Source : Document annexé au projet de loi de finances pour 2023, « Jaune : Recours aux conseils extérieurs », oct. 2022.

Les développements qui suivent portent sur ces différentes missions, analysées de manière sérielle.

1.2.1. Simple et égalitaire, le seuil de 500 k€ à partir duquel la DITP doit donner son avis sur l'achat de prestations intellectuelles a fait l'objet d'une étude préalable détaillée et ne prend pas en compte l'hétérogénéité des ministères en matières de dépenses en conseil

En décembre 2021, soit un mois avant la publication de la circulaire n° 6329/SG du 19 janvier 2022, la DITP a établi un document analysant les différents bons de commande passés au titre des accords-cadres interministériels sur les prestations de conseil en stratégie et en organisation³, et étudiant différents dispositifs de régulation de la demande⁴, de manière exhaustive sur les exercices 2018 à 2021, dans le cadre du « levier 3 » des axes d'optimisation identifiés pour réduire les dépenses de conseil.

³ Accord-cadre « MIC » (marché interministériel de conseil, cohérent du conseil en stratégie et en organisation, avec trois lots) et accord-cadre « MAM » (marché d'accompagnement ministériel, dont l'objet est essentiellement le « co-développement et le *coaching* ») de la DITP.

⁴ DITP, Appui et sécurisation du recours aux prestations externes de conseil à l'interministériel : détermination de critères et seuils (montants) pour une procédure graduée, déc. 2021.

Annexe IV

Ce document propose une approche différenciée pour autoriser les engagements d'achats de prestations de conseil en stratégie et en organisation, en fonction du montant des bons de commande (et le cas échéant de critères complémentaires, notamment la durée des missions), qui proportionne opportunément la charge et la prégnance du contrôle (et partant les limitations de la responsabilisation des gestionnaires et prescripteurs) :

Tableau 2 : Approche graduelle du contrôle des engagements, et rôle du PIAPI

Procédure	Montant du bon de commande	Volumétrie	Modalités d'encadrement
A. allégée	< 40 k€ (périmètre MAM seul, tous Bdc < 180 k€. max)	70 % des Bdc (123) 22 % dépenses (1,4 M€)	A la main des responsables de programmes ou de leurs délégués. Suivi budgétaire standard
B. standard	< 500 k€ (périmètre MIC seul)	89 % des Bdc (659) 54 % dépenses (113 M€)	Autorisation par le Secrétaire général
C. renforcée	> 500 k€ (périmètre MIC seul)	11 % des Bdc (82) 46 % dépenses (95 M€)	Dispositif « tour de contrôle » devenu comité ministériel, présence DITP

Source : DITP, Appui et sécurisation du recours aux prestations externes de conseil à l'interministériel : détermination de critères et seuils (montants) pour une procédure graduée, déc. 2021. Calculs de la mission.

Dans ce même document qui précède l'adoption de la circulaire, il est observé qu'au titre du marché interministériel de conseil, « cinq ministères n'ont pas de bons de commande au-dessus de 500 k€ : MOM, MAA, MEN (au-dessous de 400 k€ et) SPM et ministère de la culture »⁵.

Nonobstant cette très grande hétérogénéité des pratiques des différents ministères (cf. *supra*, annexe III) quant au recours aux prestations de conseil en stratégie et en organisation des cabinets tiers, le choix de critères uniques a le mérite de la simplicité, de l'objectivation, et d'une certaine manière de l'égalité de traitement des ministères en termes de procédures d'encadrement « additionnel » des dépenses de conseil par rapport aux contrôles et suivi de droit commun de la dépense publique (CBCM, délégation et contrôle de gestion sur les programmes budgétaires et budgets opérationnels de programmes, audit et contrôle interne ministériel⁶ sous l'égide du Secrétaire général en particulier).

Toutefois, ceci conduit de fait à avoir un traitement indifférencié des demandes de prestations de conseil et des seuils sans rapport avec la volumétrie (nombre de bons de commandes) ou le coût (dépense) des prestations associées, selon les différents ministères qui diffèrent dans l'intensité de leur recours aux cabinets de conseil. Il est en particulier acquis *ab initio* que les comités ministériels des engagements d'un nombre significatif de ministères (un tiers) n'ont *a priori* à se prononcer sur aucun marché de conseil du fait du seuil de 500 k€, sauf à décider « localement » d'abaisser icelui au titre de la déclinaison ministérielle de la circulaire. Seules les prestations de 500 k€ sur les marchés relevant de la DITP faisant l'objet d'un examen obligatoire en comité ministériel des engagements avec participation de la DITP, se pose alors la question de l'intérêt de l'institution de ces comités dans ces ministères en particulier :

⁵ *Ibid*, page 7.

⁶ Décret n° 2022-634 du 22 avril 2022 relatif au contrôle et à l'audit internes de l'État, JORF n°96 du 24 avril 2022.

Annexe IV

Tableau 3 : Répartition par ministère et par montant des dossiers relevant de l'avis obligatoire de la DITP (commande globale de plus de 500 k€ et périmètre des accords-cadres DITP)

En k€ TTC	Nombre de dossiers en CME	Montant min.	Montant moy.	Montant max
Min. Armées	7	750	1329	3 000
Min. Intérieur	1	640	640	640
Min. Économie-Fin	2	270	398	525
Min. Transition éco	8	29	1 008	5 000
Min. Sociaux	3	689	846	1 130
S. Premier Ministre	1	6 360	6 360	6 360
Autres ministères	0	-	-	-
Total	22	29	1 259	6 360

Source : DITP, PIAP Données de suivi CE, Exercices 2022 et 2023 (pas de dossier en 2023 à date).

Depuis leur mise en place, la majorité des comités ministériels des engagements mis en place à la suite de la circulaire n° 6329/SG du Premier ministre du 19 janvier 2022 n'a donc pas proposé ni examiné de demande de prestation de conseil pour un montant supérieur à 500 k€ (TTC) au titre des accords-cadres DITP.

En effet, conformément au décret de 2016 (achats de l'État), c'est aux SG d'assurer la bonne exécution des politiques interministérielles d'achats, et notamment celle définie par la circulaire du 19 janvier 2022 pour les prestations de conseil. Dans le prolongement de la circulaire du Premier ministre, et de la note sous triple-timbre DAE/DB/DITP de juillet 2022, c'est donc aux secrétaires généraux qu'il appartient de proportionner le contrôle interne aux enjeux et aux risques.

En revanche, le contrôle interministériel (DITP en particulier) a lui été défini pour les commandes de plus de 500 k€ sur la base d'une liste de natures de prestations (cf. en particulier note sous triple-timbre DAE/DB/DITP de juillet 2022, notamment sa partie I.b., transmise aux secrétaires généraux après la mise en place des comités ministériels par la quasi-totalité d'entre eux, tous sauf un).

Les dossiers (7 sur 22) qui correspondent à des engagements unitaires inférieurs aux seuils requis pour un passage obligatoire en comité, en présence de la DITP (500 k€ TTC) relèvent opportunément des suites de prestations antérieures, dont le montant agrégé et reconstitué dépasse effectivement les 500 k€ prescrits par la circulaire.

À cet égard, les deux autres seuils : 40 k€ (les prestations inférieures à ce montant peuvent déroger au principe d'exclusivité des accords-cadres interministériels) et 2 M€ (mise en concurrence spécifique obligatoire) permettent de proportionner les exigences à la nature des prestations (et à leur dimensionnement), mais avec des principes simples et des seuils égalitaires, qui s'appliquent de manière plus ou moins « mordante » dans les différents ministères, dont les pratiques diffèrent, parfois largement, en termes de fréquence et d'intensité du recours aux prestations intellectuelles des cabinets de conseil (cf. *supra*, annexe III).

1.2.2. L'animation de la communauté des acheteurs et des services prescripteurs s'appuie principalement sur des informations descendantes (réunions trimestrielles) et devrait être dynamisé par la mise à disposition d'un accès à une base de données des prestations achetées

Pour le détail des éléments attestant la mise en œuvre de cette prescription de la circulaire, il est proposé de se référer à la réponse de la DITP à la question n° 9 de la trame établie par la mission (cf. *infra*, pièce jointe IV-1).

Annexe IV

Quoique entretenue par des réunions périodiques (tous les trois mois sous l'égide de la DITP), l'animation de la communauté des prescripteurs et acheteurs demeure encore à ce stade relativement peu outillée sauf :

- ◆ en ce qui concerne le pilotage du projet, tel que décrit dans le cadre des fiches de pré-instruction pour les comités d'engagement (obligatoires à partir de 500 k€ sur accord-cadre DITP) : le dimensionnement suffisant de ressources des services bénéficiaires pour le pilotage de la prestation étant désormais l'une des conditions pour l'obtention d'un avis favorable de la part des comités ministériels des engagements ;
- ◆ en ce qui concerne (cf. *infra*, § 2.) les exigences des prestataires en termes de transfert de technologie, de connaissance et de compétences, notamment au moyen de la production, systématisée *a priori* pour l'ensemble des missions achetées, de livrables dédiés dans le cadre des nouveaux accords-cadres interministériels.

Afin de permettre l'accès aux bonnes pratiques, la DITP, en coordination avec la DAE, a créé en décembre 2022 à la suite d'un travail internalisé au sein de l'administration un espace commun sur le réseau « RespAé » (cf. *infra*, réponse de la DITP à la question 9). L'ensemble des bons usages, des modèles et références sont mis à disposition des acheteurs et prescripteurs ministériels. L'accès a été ouvert aux ministères courant janvier 2023, sous réserve d'une validation en deux temps d'une demande en ce sens individuelle de la part des agents qui souhaitent pouvoir s'y connecter, dispositif qui permet la protection de l'accès à ces bases et aux données qui y figurent.

1.2.3. La gestion des accords-cadres interministériels a pâtit au cours du second semestre 2022 d'une discontinuité de service entre les deux générations de contrats

La DITP n'assurait plus la gestion en direct que d'un seul accord-cadre interministériel sur le périmètre du pôle en vigueur à la date de la mission (cf. *infra*, pièce-jointe IV-1, réponse à la question 13). Celui-ci, d'un montant global de prestations très réduit au regard du marché de conseil en stratégie, en organisation et en transformation (accord-cadre « MIC »), porte sur des prestations de facilitation, co-développement et d'accompagnement managérial des transformations.

La DITP assurait en effet jusque mi-2022 la gestion d'un accord-cadre interministériel relatif à des prestations (accord-cadre dit « MIC », marché interministériel de conseil) portant sur trois lots :

- ◆ conseil en stratégie et évaluation des politiques publiques ;
- ◆ organisation et transformation ;
- ◆ efficacité opérationnelle, modernisation des fonctions supports.

Engagé à l'automne 2021, un nouvel accord-cadre a fait l'objet de discussions avec les acteurs du marché du conseil, sur des prestations similaires, pour intervenir à échéance du contrat précédent, fin juin 2022. Les éléments spécifiques à ce nouvel accord-cadre, finalement notifié fin janvier 2023, sont étudiés en partie 2 de la présente annexe. Une discontinuité de service est donc intervenue tout au long du second semestre 2022, laquelle a pu constituer une altération au dispositif prévu par la circulaire de janvier 2022, sur la moitié de la période suivant sa publication :

- ◆ d'une part, elle conduit la DITP à ne plus avoir de support contractuel pour 90 % des achats de prestations de conseil sur le périmètre budgétaire suivi pour la cible de réduction des dépenses

Annexe IV

- ◆ d'autre part, elle conduit les ministères à trouver d'autres supports palliatifs pour commander ces prestations, notamment via l'accord-cadre signé par l'UGAP⁷.

Il apparaît que cette échéance avait été anticipée par la DITP, comme l'attestent :

- ◆ l'importance des réflexions sur l'achat de prestations intellectuelles dans le plan achat de l'État précédant la circulaire ;
- ◆ l'interruption « préventive » des réunions de suivi semestrielles avec les titulaires pour être en situation de préserver une égalité de traitement entre les candidats au futur accord-cadre (cf. *infra*, § 1.2.8.).

Pour autant, les effets de la discontinuité de service décrits *supra*, demeurent, sur une partie substantielle de la période sous revue, dans le cadre de la présente évaluation de la circulaire de janvier 2022 et les dispositifs palliatifs par exception (validation au cas par cas par le cabinet de la Première ministre sur bons de commande UGAP par exemple) a contribué également de la modération de la demande de prestations de conseil par les services administratifs.

De ce point de vue, et même si la nature et l'ampleur des évolutions apportées pour la nouvelle génération d'accords-cadres (notamment aux fins de mise en œuvre des prescriptions de la circulaire sur l'exécution des missions, conflits d'intérêt, protection des données de l'administration, etc.) a pu légitimement nécessiter des échanges nourris et approfondis avec les cabinets pour aboutir aux nouveaux accords-cadres qui les intègrent pleinement et sans équivoque, le report de la finalisation des nouveaux accords-cadres a conduit à devoir imaginer des solutions de contournement *ad hoc* pour réaliser les commandes correspondantes dans l'intervalle. Avec le calendrier électoral de 2022 (élections présidentielles et législatives et leurs conséquences pour l'activité des services administratifs), cette discontinuité de ce support contractuel, indisponible sur une moitié de l'année, deux éléments *a priori* non reproductibles tels quels en 2023, a pu contribuer à l'atteinte de la cible de réduction pour 2022 des engagements de prestations de conseil en stratégie et en organisation.

1.2.4. Le rôle de conseil aux acheteurs et services prescripteurs de prestations intellectuelles dans l'expression des besoins et dans la résolution de difficultés se concentre sur les prestations d'un montant significatif

Ce rôle de conseil et de coordination exercé par la DITP, qui est au cœur de ses attributions au service des administrations, s'appuie sur différents leviers :

- ◆ L'expression des besoins des prescripteurs, qui passe à la fois par un appui méthodologique (cf. proposition de fiche d'expression du besoin mise à la disposition des ministères) et la participation aux comités ministériels des engagements (cf. annexe I) mis en place pour les prestations de plus de 500 k€ au titre des accords-cadres DITP. Sur ce point (cf. annexe I, et réponse à la question 3, pièce jointe IV-1). La mission observe que ce rôle a conduit à modifier 5 dossiers sur les 22 concernés et à annuler l'une des demandes de mission pour réinternalisation totale des travaux ;

⁷ Durant cette période, la validation des projets de commandes de prestations de conseil correspondantes faisait l'objet d'une validation unitaire et expresse par le cabinet de la Première ministre.

Annexe IV

- ◆ La gestion des difficultés contractuelles. Si, conformément à la fois aux accords-cadres et aux règles de la commande et de la dépense publiques, l'administration peut décider l'ajournement, l'acceptation partielle, ou le rejet des prestations acquises par elle auprès des cabinets de conseil, la mission observe qu'aucune pénalité n'a été jusqu'ici appliquée au titre de l'exécution des prestations. Certes, il est des exemples où les cabinets ont pu être conduits à devoir refaire tout ou partie de leurs travaux (engendrant des surcoûts pour eux, mais également de pilotage par l'administration...), des cas où des tranches ou des phases ultérieures de prestations n'ont finalement pas été lancées (plan achat de l'État, par une forme de mise en abyme eu égard à l'objet des prestations de conseil, là aussi avec un impact sur la chronique de recettes et de dépenses pour le prestataire, et pour l'administration, sur le cycle de vie de la prestation), mais ce point constitue aux yeux de la mission un élément déterminant de la capture de la pleine valeur des prestations acquises : qu'elles soient en qualité, et que par ailleurs, l'administration progresse ce faisant en termes d'acuité de son regard sur les prestations exécutées ;
- ◆ la mission souligne à cet égard que la réalisation de prestations par les cabinets de conseil, au sein d'équipes intégrées avec les agents publics, est une bonne pratique, notamment du point de vue de la réinternalisation et du renforcement des compétences au sein des administrations (cf. *infra*, réponses aux questions 17, 18 et surtout 19, pièce jointe IV-1 et annexe V) comme de l'anticipation de la pleine appropriation par le bénéficiaire de la mission dans le cadre de ses suites opérationnelles. Toutefois, en théorie et sans que la mission ait pu considérer, vu son objet, les conditions de réalisation (ou de réalisation partielle) de telle ou telle prestation de conseil achetée auprès de cabinets tiers, le principe de l'équipe intégrée ni sa pratique, qui permettent une forme de recette continue et en mode « agile », ne sont pas elles-mêmes un obstacle à la mise en œuvre des droits synallagmatiques du contrat (dans l'ensemble de ses stipulations : ajournement, recette partielle, réfections ou pénalités) en termes d'appréciation de la qualité des prestations. Pour exercer ses droits et appliquer les clauses contractuelles concernées, l'administration doit pouvoir démontrer qu'elle a de son côté procédé aux diligences requises (pilotage, disponibilité des ressources et des données, prise de décision, etc.) et aux travaux de « *contract management* » permettant d'étayer la responsabilité du titulaire pour l'exécution incomplète des prestations contractualisées.

1.2.5. Les éléments de comparaison dont dispose la DITP ont effectivement permis, pour les plus importantes, de revoir en comité ministériel le devis initial établi par les cabinets de consultant pour un quart des prestations

La mission renvoie sur ce point aux éclairages apportés par la DITP (cf. *infra*, pièce jointe IV-1, réponse à la question 3), 6 dossiers sur 22 ont conduit à des révisions de l'enveloppe projetée, dont la moitié pour réinternalisation, en modulant les unités d'œuvre (UO) figurant dans le devis (et non les prix de journée pour des raisons juridiques) et en particulier la structure des profils mobilisés, qui peut constituer, dans ce cadre, un degré de liberté complémentaire pour procéder aux réajustements nécessaires.

Une pratique très aboutie à cet égard a pu être relevée à la direction des achats de Pôle emploi, avec l'utilisation de métriques structurées permettant non seulement de s'assurer des disponibilités budgétaires avant l'engagement, mais aussi d'identifier des offres anormalement élevées (ou basses) au regard du contenu des prestations attendues, dans le cadre d'une remise en concurrence systématique pour toutes les prestations (de l'ordre de 80 par an) relevant des accords-cadres multi-attributaires (quatre titulaires) pour les prestations de conseil en stratégie, en appui opérationnel, en appui au changement ou en appui au changement complexe. Ces métriques sont de nature à compenser une partie de l'asymétrie d'information entre les cabinets de conseil et les prescripteurs et acheteurs de prestation sur les principaux équilibres économiques des devis et offres financières reçus.

1.2.6. Ouverte à titre expérimental un an après la circulaire, la base de données sur les prestations déjà commandées par l'État doit faire l'objet de premiers retours utilisateurs avant d'être pleinement industrialisée

Au-delà des éléments déjà décrits (cf. *supra*, § 1.2.2.) et sur la base des éléments transmis par la DITP (cf. *infra*, pièce jointe IV-1, réponse à la question 9), la base de données qui a fait l'objet d'une première mise à disposition aux fins de tests à la suite d'importants travaux internalisés mobilisant les ressources numériques de l'administration (compétences, infrastructures et services), doit bénéficier des retours des utilisateurs pour valider le concept en ce qu'il opérationnalise le partage d'informations sur les prestations nécessaires à leur mutualisation, procéder le cas échéant aux ajustements souhaitables et passer à l'échelle.

La mission souligne qu'il s'agit d'un outil potentiellement puissant pour éviter l'achat répété de prestations identiques ou similaires, à travers l'ensemble des ministères et des établissements publics (y compris ceux qui n'ont pas adhéré formellement aux accords-cadres) et identifier les bonnes pratiques d'achat, tout au long du cycle d'acquisition. Cet outil a vocation à être encore plus utile à l'avenir avec la nouvelle génération d'accords-cadres, puisque les livrables dédiés aux questions de méthodes, d'outils et de compétences mobilisées, qui seront systématiquement établis pour chaque prestations, ont eux aussi par construction vocation à être mutualisés.

Cet outil (et, comme toujours, son utilisation par la communauté des acheteurs et utilisateurs de prestations de conseil) pourra constituer l'un des vecteurs principaux du renforcement des compétences internes des administrations, ainsi que de leur mobilisation au service des besoins des prescripteurs, en ce qu'il permettra au moins d'identifier les personnes ayant acquis, accompagné ou utilisé lesdites prestations. S'agissant de données commerciales, elles doivent être maniées avec prudence, mais la mission recommande la plus grande ouverture, sous cette contrainte, de l'accès aux données ainsi assemblées et structurées, car il est et elles sont d'intérêt public.

1.2.7. La collecte des évaluations, encore très lacunaire, devrait être systématisée à la faveur des nouvelles générations d'accords-cadres interministériels

Les prescriptions de la circulaire n° 6329/SG du Premier ministre portent à cet égard et pour la DITP la mission suivante : « collecter les évaluations des prestations rendues par les services bénéficiaires ». La DITP a ainsi pu recueillir 59 évaluations⁸, auxquelles il convient d'ajouter les 30 évaluations qu'elle a réalisées par elle-même.

Tableau 4 : Évaluations de fin de mission collectées par la DITP

	Min. Eco-Fin	Min. intérieur	MTECT	Min. Agri	Min. culture
Évaluations min.	23	17	14	4	1
Évaluations DITP	30				

Source : DITP, cf. infra, pièce-jointe IV-1, réponse à la question 22.

⁸ En l'absence de données consolidées au titre de la génération précédentes d'accords-cadres, il est difficile de chiffrer le nombre de missions, auxquelles rapporter le nombre d'évaluations reçues (89 au total). Le jaune budgétaire « *Recours aux conseil extérieurs* » (p. 15) indique 4 854 engagements 2021 et 2 321 engagements 2022 sur le périmètre des 7 groupes de marchandises, étant entendu que certaines missions donnent lieu à plusieurs engagements et que les périmètres ne se recouvrent pas parfaitement.

Annexe IV

La mission recommande de systématiser la responsabilisation des prescripteurs sur la nécessité de ces évaluations, à la fois pour « sanctionner » la fin de mission et factueliser non seulement les éléments relatifs au « service fait » mais également revalider *ex post* le degré de couverture de réponse (qualitative et quantitative) au besoin. La systématisation de cette évaluation en fin de mission a également vocation à permettre une documentation des échanges à venir sur les leviers d'amélioration des prestations de conseil achetées, voire nourrir des éléments de « *contract management* » destinés à améliorer le rapport qualité-prix des conseils achetés (en jouant sur numérateur et dénominateur) et éclairer les futurs achats de prestations.

À l'avenir, les nouveaux accords-cadres (cf. *infra*, réponse de la DITP à la question 14, point 8) permettront de systématiser les évaluations en fin de mission. Ce point, important, doit permettre à la fois d'enrichir le contenu des revues périodiques avec les cabinets titulaires, mais également d'identifier des leviers d'amélioration de la conduite des missions de conseil par des cabinets tiers, à la fois dans la mission elle-même (en fonction de la durée, des ressources mobilisées, des différents titulaires ou des types de missions ou de leur objet), mais aussi de son pilotage par les services utilisateurs.

1.2.8. La DITP a conduit jusqu'en juin 2021 les revues semestrielles avec les titulaires des marchés

La circulaire prescrit à la DITP la réalisation avec les titulaires de « *revues semestrielles des prestations rendues et de leur évaluation* ». La DITP indique que « *depuis la publication de la circulaire du premier ministre du 19 janvier 2022, et conformément à celle-ci, la DITP et la DB renforcent progressivement leurs procédures de suivi des dépenses, de l'exécution des marchés et de la conformité aux politiques de recours de prestations intellectuelles* » (cf. *infra*, pièce-jointe IV-1, réponse à la question 23).

Tout en mesurant l'impact de l'ouverture de procédures formalisées et encadrées dans le cadre de la préparation des nouveaux accords-cadres, et la nécessité de préserver l'égalité de traitement entre les candidats, la mission observe deux points :

- ◆ aucune réunion semestrielle n'est intervenue depuis juin 2021 compte tenu du contexte précédent, alors que la circulaire qui les prescrit date de janvier 2022, soit sur l'ensemble de la dernière année de l'accord-cadre MIC, et que cette question pourrait réapparaître pour la contractualisation des futures générations d'accords-cadres afin de préserver l'égalité de traitement entre titulaires « sortants » et candidats à l'entrée dans les accords-cadres ;
- ◆ si ces réunions s'étaient néanmoins tenues, le caractère peu couvrant des éléments transmis (59 évaluations collectées auprès des ministères) aurait en pratique privé ces réunions d'une grande partie des éléments requis pour pouvoir traiter de l'évaluation des prestations rendues, ce qui est pourtant l'une de leurs vocations.

La mission précise également que les dispositifs prévus dans les nouveaux accords-cadres permettront à la DITP de recueillir directement auprès des titulaires les informations sur le nombre de missions et leur objet sur un rythme trimestriel, sans préjudice de réunions supplémentaires *ad hoc* de suivi de l'exécution des marchés (cf. *infra*, pièce-jointe IV-1, réponse à la question 14, point 8.). Celui-ci faciliterait une collecte plus systématique des évaluations auprès des prescripteurs, mais ne doit pas se substituer au suivi interne par l'État des bons de commande émis au titre des accords-cadres. La couverture de ce besoin interne à l'État fait d'ailleurs l'objet d'initiatives en cours de la part de la DITP (restitution « Z_LISTE_EJ » et base de données des prestations commandées en cours de test auprès des utilisateurs, cf. *infra*, pièce-jointe IV-1, réponse à la question 10, in *fine*) pour également gagner en autonomie sur ce suivi.

1.2.9. Le suivi des dépenses et de l'exécution des marchés de conseil est désormais formalisé dans le « jaune » annexé au PLF, dont le premier a été établi à l'automne 2022

Ce suivi est en pratique réalisé par la Direction du budget sur une base périodique et au moins mensuelle. Il fait également, ainsi que l'indique la DITP (cf. *infra*, pièce-jointe IV-1, réponse à la question 24 qui renvoie à la réponse à la question 10), l'objet pour la première fois d'une annexe dédiée « *Recours aux conseils extérieurs* » au PLF 2023.

1.3. A l'instar d'autres leviers de l'encadrement des prestations de conseil, les établissements publics sont encore peu intégrés aux dispositifs interministériels

La participation des établissements publics aux dispositifs du PIAPI, notamment l'éligibilité aux accords-cadres, dépend de la formalisation d'une adhésion volontaire de la part de chacun de ces établissements publics.

Par ailleurs, les principes et pratiques qui régissent la création d'établissements publics ou assimilés : principe d'autonomie, principe de spécialité tendent précisément à ce que ceux-ci soient placés dans des cadres parfois différents de ceux qui régissent de manière plus générale et générique l'action de l'État.

À cet égard, seul un nombre restreint d'établissements publics, souvent de taille modeste ont adhéré aux accords-cadres. Sans remettre en cause l'autonomie de ces établissements publics (qui conduit d'ailleurs à des pratiques très différentes en termes de recours aux cabinets de conseil, fréquence et intensité en particulier, eu égard notamment à l'hétérogénéité de leurs missions et de leurs moyens, qui font écho à leur spécialisation) et encore moins prescrire *ab initio* leur adhésion par voie réglementaire aux accords-cadres, le partage de bonnes pratiques (métriques, missions réalisées, etc.) gagnerait naturellement en surface et en profondeur à associer le plus d'entités impliquées ou concernées par l'achat de prestations de conseil externe.

Ceci permettrait :

- ◆ d'une part de disposer d'une base étendue en surface et en profondeur de prestations acquises et susceptibles d'être partagées entre acteurs publics ;
- ◆ d'autre part, de bénéficier « en meta » d'éléments également partagés sur les stratégies, pratiques, voire compétences identifiables au titre de la réinternalisation.

Sur ces deux points, les administrations de l'État qui exercent la tutelle de ces établissements publics pourraient utilement les intégrer dans les réflexions en cours sur le partage des bonnes pratiques, lequel ne saurait être prescrit, mais pourrait être encouragé, s'agissant d'échanges de bonnes pratiques et de contributions à l'identification des compétences mobilisables au sein de la sphère publique.

Au-delà des établissements publics, les acheteurs eux-mêmes, notamment constitués en centrale d'achat de droit (UGAP) ou de fait (DITP, établissements publics qui achètent de manière significative des prestations de conseil), servant des clients différents mais complémentaires, pourraient développer des échanges sur les pratiques et métriques d'achat, les besoins des entités prescriptrices et leur couverture, et l'évaluation des différents titulaires, de sorte de renforcer la position de l'État « ensemblier » dans ses discussions avec les cabinets tiers, y compris au titre de la réinternalisation des compétences.

2. Les nouveaux accords-cadres tirent les leçons des précédentes générations de contrats avec les prestataires de conseil et pourraient s'inscrire encore plus résolument dans la professionnalisation de l'achat public

2.1. S'appuyant à la fois sur une analyse rigoureuse des voies d'amélioration des contrats-cadres précédents ou courants et sur les différents travaux conduits sur le recours aux cabinets de conseil, les nouveaux accords-cadres interministériels ont vocation à intégrer largement les prescriptions de la circulaire

La mission renvoie très directement aux travaux de la DITP (cf. *infra*, pièce-jointe IV-1, réponse à la question 14 posée par la mission). Les éléments, qui comparent les deux générations successives d'accords-cadres interministériels, en particulier pour le conseil en stratégie et en organisation, sont précis, complets, et décrivent de manière factuelle les situations « avant » et « après » l'entrée en vigueur des nouveaux contrats (à partir de fin janvier 2023) et d'en dresser la comparaison quasi de manière immédiate. En l'absence alors de nouveaux contrats finalisés et communiqués, ces documents de la DITP ont fait l'objet de collationnements systématiques avec les dispositions correspondantes de la documentation pré-contractuelle que la DITP a partagées avec la mission.

La mission observe à cet égard :

- ◆ que les nouveaux accords-cadres reprennent quasi intégralement (surface et profondeur, parfois d'ailleurs en allant plus loin qu'elles) les prescriptions de la circulaire notamment pour ses « principes et bonnes pratiques » notamment (en suivant l'ordre des items de la circulaire n° 6329/SG dans sa partie II) en matière de :
 - conduite des prestations (pilotage par le prescripteur, sécurité des systèmes d'information, gouvernance de la prestation tout au long de la mission, fonctionnement en équipes intégrées afin de « *garantir le transfert de compétences* », évaluation systématique et exigence d'avoir dans le nouvel accord-cadre la production systématique et spécifique de livrables au titre du transfert de connaissance au terme de chaque mission) ;
 - séparation claire, stricte et permanente entre prestataire et décideur dans l'ensemble de la documentation établie par l'administration ;
 - prévention des conflits d'intérêt, tant du côté de l'administration que du côté des cabinets de conseil et des consultants eux-mêmes ;
 - protection des données, avec l'intégration dans la documentation pré-contractuelle des prescriptions requises sur ce point.
- ◆ que la qualité et la lisibilité de ce document « avant / après » établi en réponse au questionnement de la mission (question 14) en fait, tel quel et d'ores et déjà, un outil précieux de communication institutionnelle et managériale pour accompagner l'entrée en vigueur du nouvel accord-cadre et la généralisation de la mise en œuvre de ses stipulations, en lien avec les prescriptions de la circulaire.

L'analyse réalisée sur ce point par la mission conduit à souligner la qualité du travail conduit par la DITP pour préparer le nouveau contrat, à échéance des précédents (juin 2022 pour le principal accord-cadre « MIC », marché interministériel de conseil), et la très bonne intégration des prescriptions de la circulaire, laquelle est finalement venue « conforter » et s'appuyer sur les premières analyses de la DITP sur les voies d'amélioration du contrat au vu de ses modalités d'exécution pour ses générations précédentes.

Annexe IV

Pour autant, la mission souligne également que si la lettre du contrat-cadre a progressé, s'est affermie et affirmée, et protégera mieux les intérêts de l'État, leur mise en œuvre pratique pourrait conduire à procéder à quelques réajustements pour tirer le plein parti des progrès accomplis avec ces nouveaux accords interministériels.

La mission souligne également que pour d'autres types de prestations de conseil, en particulier informatiques, les travaux en cours coordonnés par la DAE et par délégation, par la DINUM sont de nature à rénover le cadre de recours par les administrations aux prestations de conseil sur le numérique. Ces travaux, qui n'épuisent pas⁹ la réponse à la circulaire sur la structuration de pôles interministériels d'achat, qui, sur le modèle du PIAPI, ont vocation à structurer et professionnaliser le recours à des cabinets tiers, et, de plus en plus, aux compétences mobilisables en interne au sein des administrations, portent en particulier sur :

- ◆ les marchés-cadres d'achats de prestations informatiques ;
- ◆ leur degré d'externalisation et la définition de prestations stratégiques ou d'exécution ;
- ◆ et le renforcement des compétences au sein de l'administration en matière de numérique, éclairé par des travaux concomitants de la présente mission¹⁰.

Enfin, c'est bien à l'aune et au regard de cette appréciation, très favorable, sur la préparation et le contenu des nouveaux accords-cadres tels que pilotés par la DITP par délégation de la DAE que doivent être lus les éléments qui suivent.

2.2. La discontinuité de service de l'accord-cadre interministériel a pu obérer la capacité à bénéficier de l'ensemble des dispositions relatives à la rénovation de l'encadrement du recours aux cabinets de conseil

Compte-tenu du faible nombre d'établissements publics qui avaient adhéré à l'accord-cadre « MIC », les développements qui suivent concernent essentiellement les services et administrations de l'État.

L'accord-cadre est arrivé à échéance à la fin juin 2022, conformément à sa durée maximale prévue au contrat. Sans possibilité de continuité avant la finalisation et l'entrée en vigueur du suivant, ses effets contractuels directs se sont temporairement éteints entre juillet 2022 et fin janvier 2023, en particulier :

- ◆ sa massification, et ses conséquences en termes de prix contractuels, de suivi des prestations et de leur qualité ;
- ◆ son exclusivité, induisant le recours par les administrations à d'autres supports contractuels différents dans leurs modalités (notamment marchés UGAP) pour leurs besoins les plus urgents ;
- ◆ le caractère incrémental de l'expertise acquise sur la conduite des missions (pilotage, évaluation, transferts de compétences) comme sur les connaissances acquises à la fois par l'administration et par les consultants ;
- ◆ la pleine application des prescriptions de la circulaire, faute de supports (notamment pour les bons de commande) immédiatement utilisables pour ce faire.

⁹ Se posent ici notamment les questions de l'accompagnement des administrations en matière de communication (sous l'égide du SIG), ou de prestations RH (de la stratégie à la réingénierie des processus, telles que bénéficiant, jusqu'à fin 2022, d'un accord-cadre géré par la DGAFP par délégation de la DAE).

¹⁰ Mission IGF-CGE sur la « stratégie de l'État en matière de ressources humaines dans le numérique », janvier 2023.

Sans méconnaître le contexte particulier dans lequel est intervenue la préparation de la nouvelle génération d'accords-cadres, en particulier s'agissant des prestations de conseil en stratégie et en organisation, et sans méconnaître non plus l'anticipation des travaux de préparation des nouveaux accords-cadres dès mi-2021 avec le lancement de discussions avec les candidats, la mission propose, pour les autres-contrats, qu'une continuité de la couverture juridique soit recherchée à la faveur des (et nonobstant les) travaux liés à leur contractualisation et à leur finalisation.

2.3. Au sein de la chaîne d'acquisition des prestations de conseil, la DITP joue de facto un rôle d'intégrateur qui assimile des rôles pourtant différents

Les prestations intellectuelles en général, et les conseils en stratégie et en organisation en particulier, constituent, toutes choses égales par ailleurs, des dépenses plus « pilotables » (plus susceptibles de pouvoir être reportées, phasées, rémanénagées) que d'autres prestations (opérations de SI par exemple, expertises juridiques) ou d'autres biens et services.

Dans une chaîne d'acquisition mature et structurée, plusieurs rôles peuvent être identifiés¹¹. Naturellement liés les uns aux autres, mais avec des regards différents et complémentaires, et dont l'interaction a vocation à améliorer continûment la valeur, et surtout la capacité pour l'État acheteur à la sécuriser :

- ◆ un rôle d'acheteur-stratège, qui analyse l'offre : ses déterminants (technologies, modèles économiques, structure de coût), ses tendances, sa structuration, les comportements des acteurs. Ce rôle, que jouent par exemple la DGA et l'AID pour la BITD¹², est naturellement largement éclairé par la capture des principaux besoins au sein de l'organisation, et leur orientation le cas échéant pour que la demande rencontre plus efficacement une offre correspondante. Il a pour objet de définir une stratégie d'achat (mono ou multi-attributaire, contrat-cadre ou référencement, mise en concurrence systématique ou tourniquet, etc.) ;
- ◆ un rôle d'acheteur-contrat, qui forfaitise sur le juste périmètre, itère avec les prestataires pour conclure les marchés, suit les bons de commande et les relie au contrat (*contract management*), aide à définir jalons et livrables. Ce rôle de gestionnaire du contrat, est naturellement éclairé à la fois par les besoins (interlocutions fréquentes avec les prescripteurs) et la stratégie d'achat (dans le cadre d'actualisations périodiques) ;
- ◆ un rôle de bénéficiaire / utilisateur / prescripteur, qui exprime des besoins – et doit les justifier – et assume les coûts afférents (coût direct, pilotage, internalisation) et s'assure de la qualité des prestations reçues et de leur utilisation pour en capturer la pleine valeur. Il interagit avec l'acheteur-contrat, mais également, via la communauté des prescripteurs, à l'éclairage de la stratégie d'achat à moyen terme pour programmer les besoins et leur trajectoire, voire être capables d'influencer l'offre évolutive du marché, pour qu'elle réponde encore mieux aux besoins.

¹¹ C'est la distinction retenue en 2005 par la SNCF lors de la mise en place de la démarche « OptiConseil » destinée à cadrer l'acquisition de prestations de conseil au sein des entités de la SNCF, en lien avec la création de la structure de Conseil interne au pôle ferroviaire. Elle a pu également, par l'évolution professionnelle du porteur de projet, que la mission remercie chaleureusement pour ses éclairages, être mise en œuvre pour plusieurs catégories d'achat au Ministère des armées (en particulier, mais pas seulement, pour les prestations de conseil, dispositif dont s'inspire d'ailleurs le plan achat de l'État pour les prestations intellectuelles ainsi que la circulaire n° 6329/SG à de nombreux égards), puis au Ministère de l'intérieur.

¹² Direction générale de l'armement, Agence de l'innovation de défense, Base industrielle et technologique de défense.

Annexe IV

Par note du 20 septembre 2021, sur la base du 3° de l'article 2 du décret¹³ l'instituant, la DAE a donné mandat¹⁴ à la DITP « pour réaliser les actes d'achat nécessaires à l'opération ci-dessus¹⁵ au nom et pour le compte des bénéficiaires désignés dans l'accord-cadre¹⁶ ». Une répartition des rôles entre les acteurs (RACI¹⁷), détaillée, est annexée au mandat.

Tableau 5 : Synthèse du RACI du mandat de délégation de la DAE vers la DITP

« P & P/R » sur nombre d'actions	DAE	DITP	Titulaires	Minist/EP
Préparation	2/10	8/10		1/10
Passation	0/4	3/4		1/4
Exécution	1/6	4/6		1/6
Litiges	1/5	1/5		3/5

Source : Mandat de délégation du 20 septembre 2021. Au titre de la préparation, la responsabilité de l'action « Définir la volumétrie prévisionnelle » est partagée entre la DITP (P/R, pilote & responsable) et les ministères et EP bénéficiaires (R, responsable).

Elle fixe :

- ◆ à la Direction des achats de l'État le rôle d'acheteur-stratège¹⁸, et d'autres tâches plus spécifiques, à forte dimension processuelle et administrative¹⁹ ;
- ◆ à la DITP le rôle d'acheteur-contrat, c'est l'objet-même du mandat, mais ce rôle est très étendu, à l'exception de la gestion des litiges côté administration (mais en conservant celle des incidents contractuels avec les fournisseurs) ;
- ◆ aux ministères et EP bénéficiaires, non signataires ni parties au mandat de délégation, mais visés par lui au titre de certains rôles et attributions ;
- ◆ aux titulaires des obligations d'information, et, assez naturellement, de contribution au titre des actions relatives à l'exécution du contrat, mais ils ne relèvent naturellement pas en tant qu'acteurs de la structuration de la chaîne d'acquisition par l'État des prestations de conseil et de l'organisation des interactions entre les différents rôles qui y sont définis et exercés.

¹³ Décret n° 2016-247 du 3 mars 2016 créant la direction des achats de l'État et relatif à la gouvernance des achats de l'État.

¹⁴ Art. 1^{er}, al. 1 du mandat de délégation du 20 septembre 2021.

¹⁵ « Description de l'opération : L'objet du présent mandat est de permettre la mise en place d'un accord-cadre interministériel et exécuté à la fois par voie de commande et donnant lieu à des marchés subséquents, afin de mettre à disposition des bénéficiaires désignés dans l'accord-cadre des prestations de conseil, dans les domaines de la stratégie, de conception et de mise en œuvre de projet de transformation, de performance et d'évaluation. ». Ibid.

¹⁶ Art. 1^{er}, al. 2 du mandat du 20 septembre 2021 : « les entités bénéficiaires de l'achat sont les suivantes : ministères, établissements publics, services déconcentrés », la mission soulignant que les troisièmes ont normalement vocation à constituer une partie des premiers, qui vont le plus souvent au-delà de leurs seules administrations centrales.

¹⁷ La matrice RACI permet de préciser les rôles de chaque intervenant dans un processus multi-acteurs et parties prenantes. L'acronyme renvoie à l'anglais : Responsible pour réalisateurs ; Accountable pour autorités ; Consulted pour consultés ; et Informed pour informés.

¹⁸ « Pilote, et en l'absence du responsable, réalise l'action » la mission de « définir la stratégie d'achat de l'État », au cas d'espèce et pour cette action, il n'y a pas d'autre responsable identifié dans le mandat.

¹⁹ La DAE est par ailleurs pilote/responsable du recensement des établissements publics, responsable de l'envoi des pièces contractuelles aux établissements publics, et pilote/responsable pour « gérer les incidents de niveau interministériels ». Pour les autres actions du RACI, la DAE est soit informée, soit contributeur aux différentes actions.

Annexe IV

Il ressort de cette analyse du RACI, fort détaillé et précis au demeurant, comme des termes du mandat, que la DITP a en mains la plupart de la responsabilité et du pilotage des actions, à condition de respecter les missions dévolues à la DAE, la plus importante portant sur la définition de la stratégie d'achat, conformément d'ailleurs à ses attributions et compétences, mais la mission observe que la DAE entretient en pratique très peu de relations avec les cabinets de conseil, ce qui pose la question de la manière dont elle « pilote / réalise » l'action de définir la stratégie d'achat des prestations qu'ils réalisent pour l'État. Il en va de même pour la gestion des litiges qui lui revient également sauf par exception ;

Si le principe d'un mandat est précisément de déléguer compétences et prérogatives, et que celui sous revue a en l'espèce pour objet de confier « à la DITP la préparation, la passation et l'exécution d'un accord-cadre relatif à la réalisation de prestations en stratégie, en conception et en réalisation de projet de transformation, en performance et en évaluation », et que ces compétences sont soumises à l'évocation du délégué, cette délégation est dans la lettre comme dans l'esprit quasi-intégrale.

Le « triangle » de la chaîne d'acquisition des prestations de conseil « s'aplatit », ce qui permet certes de focaliser et de mettre en cohérence l'action de l'État et d'en renforcer la densité, mais qui ne permet pas *a contrario* de bénéficier des effets de boucle-retour des autres contributeurs et rôles de cette chaîne, ce qui pose la question de son efficacité et de sa durabilité. Au surplus, ceci vaut pour la passation de l'accord-cadre, en ce qui concerne la gestion des bons de commandes ou marchés subséquents, la responsabilité de la DITP (cf. notamment circulaire, sur l'ensemble du cycle de vie de la prestation, de l'expression du besoin pour les plus importants à l'évaluation) est encore plus ensemblière.

Si l'enjeu budgétaire correspondant n'est pas nécessairement majeur, il est intéressant de noter à cet égard que l'ensemble des administrations doivent systématiquement passer en comité ministériel des engagements (ou assimilé) pour des dépenses de plus de 500 k€ sur les accords-cadres DITP, que pour ce qui concerne ses propres marchés et bons de commande, les besoins exprimés par la DITP et les projets de commandes associés sont examinés au sein de la collégialité de son comité exécutif, sans regard extérieur. Cette situation, inusuelle par rapport aux autres entités administratives, paraît pouvoir trouver une solution efficace et rapide, via notamment les services du Premier ministre ou le comité ministériel des ministères économiques et financiers.

De manière plus générale, la mission recommande de s'assurer que les éléments de la répartition des rôles soient continûment concrétisés, permettant un dialogue constructif entre l'ensemble des acteurs de la chaîne d'achat des prestations de conseil.

2.4. La structuration d'une offre de conseil interne au sein de la DITP, qui doit être encouragée, n'est pas insusceptible d'engendrer un potentiel conflit avec sa mission de gestion des prestations externalisées, c'est d'une certaine manière l'une des vertus du dispositif mais aussi l'un de ses risques

Dotée (cf. *infra*, annexe V) de 25 consultants internes pour internaliser les compétences de l'administration, notamment en matière de conduite de projets de transformation, la DITP aura pour rôle de promouvoir cette nouvelle ressource au bénéfice des utilisateurs de prestations de conseil.

Par sa participation aux comités ministériels des engagements pour les demandes de prestations extérieures dès lors qu'elles portent potentiellement sur plus de 500 k€ et qu'elles interviennent dans l'un des domaines visés au 1.b. de la note dite « triple timbre » de juillet 2022, la DITP a également un regard sur les achats de conseil externalisé envisagés par les administrations.

Annexe IV

La vertu de ce double-dispositif est multiple :

- ◆ La DITP dispose d'une multiplicité de leviers qui se combinent et se renforcent pour encadrer le recours au conseil externe, et en tirer toute la valeur :
 - « par le haut » en s'assurant de la capitalisation, du transfert de connaissance vers l'administration (en commençant par sa cellule de consultants internes),
 - « par le bas » en contribuant à l'émergence et à la maîtrise du juste (et strict) besoin, par la mutualisation des travaux des prestataires, la professionnalisation de leur encadrement ou la systématisation de leur évaluation, mission par mission comme dans le cadre du suivi contractuel périodique ;
- ◆ La DITP apporte ainsi, de manière plurielle et par des canaux différents mais convergents, sa plus-value pour les administrations, pour les accompagner dans leur montée en compétence : que ce soit pour recourir à des conseils (externes ou internes) ou que ce soit pour gagner continûment en autonomie ce faisant, en veillant aux transferts de compétences dont ils bénéficient au moyen des prestations correspondantes
- ◆ Les différents accords-cadres de la DITP éclairent la transformation publique de manière complémentaire, allant au-delà du conseil en stratégie et en organisation, et faisant intervenir d'autres concepts, souvent plus innovants mais au moins aussi nécessaires pour l'administration et ses services, en matière de design, d'accompagnement managérial, d'association des parties prenantes ou autres sciences comportementales.

Pour autant, et ce faisant, la DITP (de manière ensemblière, car les différents rôles y sont structurés et séparés en son sein) se positionne de manière multiple aux côtés des prescripteurs de conseil : en modération de la demande, en accompagnement (voire en regard sur) de la satisfaction des besoins par l'interne, mais aussi en offre de service internalisé via ses propres consultants, permettant de contribuer à l'expression du juste besoin par les bénéficiaires comme aux réponses qui y sont apportées. Cette situation qui la rend incontournable sur l'ensemble des dimensions de l'action publique, ce qui au regard de ses missions est non seulement légitime mais souhaitable, pourra la conduire à devoir arbitrer entre sa propre offre de conseil interne (concurrente d'autres offres internalisées également en cours de structuration, notamment dans les ministères) et sa gestion du conseil externalisé.

À cet égard, la mission envisage de faire prospérer une forme de vision « cascadée » de la subsidiarité : les premières compétences internes à mobiliser sont celles du prescripteur, puis viennent les concours internes au ministère demandeur (équipes de transformation et consultants internes du ministère, avec ou sans recours aux inspections générales résidentes), mobilisation d'autres ressources (expertise identifiée et mobilisable de fonctionnaires en poste, en attente d'affectation, ressources de certains établissements publics – en particulier sous tutelle), avant d'envisager la mobilisation des ressources de conseil interministérielles (inspections générales à vocation interministérielles ou consultants DITP, ou autres directions interministérielles en fonction des domaines et compétences nécessaires : ex numérique), le recours aux cabinets externes n'intervenant qu'en dernier lieu. Lorsque ce recours est néanmoins décidé, dans le cadre rénové posé par la circulaire et ses déclinaisons ministérielles, l'hybridation des équipes a vocation à accélérer les transferts de compétences, et l'autonomisation de l'État pour satisfaire par lui-même et à terme ses besoins.

PIÈCE JOINTE IV-1

**Réponses apportées par la DITP
et son PIAPI au questionnaire établi
par la mission aux fins d'évaluation**

PIÈCE JOINTE N° IV-1 À L'ANNEXE IV DU RAPPORT

**RÉPONSES DE LA DITP À LA TRAME DE QUESTIONNEMENT ÉTABLIE PAR LA MISSION
SUR L'ENCADREMENT DU RECOURS AUX PRESTATIONS INTELLECTUELLES
PAR LES ADMINISTRATIONS ET LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE L'ÉTAT**

- 1. Dans le cadre du contrôle des engagements pour les commandes > 500 k€, combien de projets ont été soumis à la DITP, par quels ministères / établissements publics, pour quels montants ?**

En 2022, 22 dossiers d'engagement ont été examinés lors de 12 comités d'engagement ministériels en présence de la DITP, organisés par 6 ministères (MTECT, Armées, Ministères sociaux, MEFI, MI, SPM). Deux autres comités sont en cours de planification pour janvier au ministère de la culture et au ministère de l'intérieur.

Détail complet des sujets, des montants et des conclusions dans le tableau « PIAPI Données de suivi CE »

Pièce jointe IV-1

2. Quant à la mise en place des comités ministériels des engagements de dépenses en prestations intellectuelles, par ministère : date de mise en place du comité, composition, nombre de réunions tenues, comptes-rendus des réunions desdits comités.

Les ministères ont pour la plupart, défini par circulaire interne leur dispositif de suivi des dépenses, il convient de leur demander cette documentation.

Les dossiers inférieurs à 500 000 euros ne sont pas soumis à l'examen préalable de la DITP qui peut cependant être sollicitée pour la fourniture d'un conseil dans leurs projets de commande. Les comités ayant impliqué la DITP sont listés ci-dessous, avec la date du premier comité, le nombre de réunions tenues, le nombre de dossiers examinés, la composition du comité (cette dernière est à vérifier avec les services des SG). Les fiches d'instructions et les comptes-rendus qui ont été communiqués à la DITP à date sont à disposition.

Ministère	Date du premier CE avec DITP	Nombre de CE tenus >500k	Nombre de dossiers	Composition du comité (à vérifier avec les ministères)	Fiche d'instruction pour CE	Communication du compte-rendu à la DITP
MTECT	3-juin-22	4	8	SG, DAF, SPES/ACT (secrétaire du comité), RMA, direction demandeuse d'un engagement, DITP	Oui	Oui
INTERIEUR	16-juin-22	1	1	SG, DEPAFI, IGA, IGGN, DGSCGC, IGP, RMA, DAE, DITP	Oui	Oui
SOCIAUX	7-juil.-22	2	3	SG, DFAS, Pole Modernisation, DITP	Oui	Oui
ARMEES	7-juil.-22	2	7	SGA, CEMA, CGA, DTPM, Mission Achats, DITP et direction demandeuse (ex : DGA)	Oui	Oui En attente pour celui de décembre
MEFI	19-juil.-23	2	2	SG / Service des achats et finances (SAFI) ; Inspection générale des finances ; Direction des affaires juridiques ; Direction du budget ; Contrôle général économique et financier ; CGE Conseil général de l'économie ; Déontologue Ministériel Inspection générale des finances ; MMA ; DITP	Oui	Oui
SPM	6-oct.-22	1	1	DSAF, MOSP, SGDSN, DINUM, France Stratégie et services demandeurs DITP	Oui	Oui

Pièce jointe IV-1

- 3. Dispose-t-on d'une vue agrégée et par ministères du nombre de modifications de l'expression de besoin / de l'enveloppe projetée au moment de l'engagement du fait des décisions prises (en interministériel, au sein du comité ministériel), et du nombre de modifications dans les commandes initiales et/ou bons de commande ? (réestimation conduisant à une variation dans un sens ou dans l'autre, et le cas échéant, dans quel sens).**

Sur les 22 projets examinés par la DITP, six projets ont fait l'objet de modifications de l'expression de besoin et/ou de l'enveloppe projetée :

- Trois dossiers du MTECT ont fait l'objet d'un réajustement de l'expression de besoin et d'une réduction du coût.
- Deux projets du MINARM doivent être retravaillés avec internalisation partielle de la prestation, ce qui conduira à une modification de l'expression de besoin et de l'enveloppe nécessaire.
- Un projet du MINARM a fait l'objet d'une décision d'internalisation totale, et donc d'une annulation du budget initialement prévu.

Concernant les 16 autres projets :

- certains ont reçu un avis favorable sans nécessité d'apport de corrections.
- d'autres ont amené la DITP à demander des modifications sur différents aspects des marchés ou bons de commandes soumis à l'examen de la DITP (ex : cohérence entre UO et nombre de jours-hommes sur une proposition commerciale, présence des clauses de déontologie ou de sécurité informatique dans un marché) ; ces éléments ont permis d'aligner les dossiers sur les bonnes pratiques, par des échanges en amont des comités d'engagement, sans conduire à une modification de l'expression de besoin ni de l'enveloppe projetée.

Pièce jointe IV-1

- 4. En ce qui concerne les demandes émanant des établissements publics : comment sont identifiés les établissements publics qui « rentrent » dans la procédure et ceux qui « rentrent » dans les accords-cadres (y a-t-il automaticité entre l'un et l'autre et plein recouvrement des deux périmètres) ? Quelles sont les suites comparées données par la gouvernance aux projets de missions (taux d'avis favorables / défavorables, taux de révision du montant des prestations, mesures particulières d'exécution des prestations ?**

Conformément au décret n° 2016-247 du 3 mars 2016 créant la direction des achats de l'Etat et relatif à la gouvernance des achats de l'Etat et comme il est rappelé dans la circulaire du Premier ministre, les secrétaires généraux ont pour mission de mettre en œuvre des politiques interministérielles d'achat et de s'assurer de leur bonne exécution dans les services du ministère et les établissements publics placés sous la tutelle de de leur ministre.

La procédure est applicable par nature de prestations relevant du champ de compétences de la DITP tel que défini dans la circulaire du Premier ministre de janvier 2022 et non par vecteur contractuel.

Aucun dossier n'a été soumis à la DITP par un établissement public à ce jour, mais uniquement des dossiers portés par des administrations centrales (le seul projet impliquant un EP, l'ANAH était porté par la DGALN/DHUP).

Pièce jointe IV-1

5. Combien d'avis défavorables ont été rendus et pour quelles raisons (ressources mobilisées en pilotage, objet de la mission vs. missions régaliennes ou souveraineté, défaut de justification de l'absence de recours possible aux compétences internes à l'administration, autre ?) ? (global et par ministère). A cet égard, quelles grilles d'évaluation ont été successivement utilisées par la DITP / dans les ministères ? (les transmettre).

6. Quelles suites ont-été réservées à cet avis défavorable ?

La grille d'évaluation utilisée est le fichier « *COMITE ENGAGEMENT - FICHE TYPE vf* » qui a été transmis aux ministères comme grille type d'instruction d'une demande d'engagement. Les ministères ont pu les adapter à leurs contextes propres (notamment pour leur comitologie/processus internes). Cette grille aborde tous les domaines que la circulaire du 19 janvier 2022 demande de contrôler.

Cinq avis défavorables ont été rendus :

- 1 en raison de son caractère sensible « cœur de métier » (mission régalienne du MINARM) et d'une définition trop imprécise du besoin.
 - Le projet doit être retravaillé afin de maximiser sa prise en charge par des ressources internes à l'État et son cadrage doit être réalisé par des personnels du ministère.
- 2 en raison d'une définition trop imprécise du besoin, d'une évaluation trop grossière du montant de la prestation et une absence de prise en compte de la possibilité d'internaliser
 - Ces deux projets doivent faire l'objet d'un nouveau cadrage pour parvenir à une expression de besoin plus précise, une évaluation budgétaire plus fine, et l'intégration de ressources internes.
- 2 (le même projet mais présenté deux fois par la DGALN sous des formats différents), en raison d'une rédaction trop sommaire pour le premier, et pour le second, d'une absence d'arbitrage politique formel sur les rôles des différentes administrations impliquées et d'une question relative à l'égalité de traitement dans le projet de marché.
 - La DGALN a décidé de passer son marché (AO en cours), s'appuyant sur la décision ci-dessous du comité d'engagement ministériel : « Compte tenu des améliorations substantielles apportées au projet, s'agissant notamment de la répartition des tâches entre les différents acteurs (DGALN, ANAH, consultant,...) et de la baisse importante du coût estimé de la prestation, le comité a émis un avis favorable et recommande à la DGALN d'examiner les réserves de la DITP et, le cas échéant, les moyens de les lever. » (source : décision PV du comité)

Pièce jointe IV-1

7. Comment le seuil de 500 k€ a-t-il été défini ? Selon quels critères ? Quel contrôle est opéré sur les prestations inférieures au seuil ?

Le seuil de 500 k€ a été défini suite à une analyse des bons de commande passés, qui a conclu que 50 % du montant global des dépenses passées sur le marché interministériel de conseil de la DITP se situait au-dessus d'un montant de bon de commande d'environ 300 k€ pour la DITP et 500 k€ pour les autres ministères (cf. étude détaillée dans les pièces jointes). Le seuil à 500 k€ qui a été retenu représentait 11 % des bons de commandes et 45 % du montant total et correspond aussi au seuil de contrôle du CBCM de Bercy.

Pour les prestations inférieures au seuil, chaque ministère est libre de mettre en place le dispositif de contrôle qu'il juge le plus adapté sans contrôle de la DITP. Elle peut en revanche fournir un conseil à l'élaboration des commandes si un ministère le demande.

Pièce jointe IV-1

- 8. Quelle entité s'assure du respect de la norme de -15 % vs 2021, au niveau interministériel ? Au niveau ministériel ? Cela inclut-il (ou pas) les établissements publics ? Cela inclut-il (sans en trahir l'objet) les montants des prestations dites « sensibles » ? Pourquoi -15 % ? Pourquoi 2021 (supérieur aux moyennes pré-covid 2017/2019) ?**

Conformément à la circulaire du 19 janvier 2022, la direction du budget et son réseau de CBCM s'assurent du respect des -15 % en 2022 vs 2021.

Au niveau ministériel, cette responsabilité incombe aux SG, quel que soit le type de prestation. La norme de 15 % découle des préconisations du Plan des achats de l'Etat (PAE).

Pièce jointe IV-1

9. Combien de bonnes pratiques entre ministères et établissements publics de l'État ont été identifiées, contrôlées et partagées ? Sur quelles dimensions portent-elles ? Quelles mesures sont en place lorsqu'un non-respect des bonnes pratiques a été identifié ? Qui identifie ces non-respects éventuels ?

Les bonnes pratiques de recours aux consultants couvrent deux champs : 1. le métier et 2. la commande publique.

La mise en œuvre et la diffusion de ces pratiques se fait via plusieurs vecteurs : réunions de la communauté des acheteurs et prescripteurs animée par le pôle interministériel, fonction de conseil du pôle, parangonnage propre à chaque acheteur, sourcing, échanges entre agents publics, ...

Elles sont examinées *ex ante* dans l'analyse des fiches de pré-instruction pour les comités d'engagement et dans les documents annexes qui sont transmis (ex : proposition commerciale d'un prestataire, projet de marché, détail de la gouvernance mise en place dans le ministère pour piloter le projet, ...).

Le non-respect de certaines « bonnes pratiques » (ex : absence d'affectation de ressources ministérielles sur un projet pour son pilotage) peut être un point bloquant conduisant à exiger une modification du projet d'engagement.

Afin de centraliser l'ensemble de ces bonnes pratiques et en assurer une diffusion plus large, le pôle, en coordination avec la DAE, a créé un espace commun sur le réseau « Respaé » sur lequel l'ensemble des bons usages, des modèles et références sont mis à disposition des acheteurs et prescripteurs ministériels. Cet outil dispose également d'un espace d'échange du type « forum » qui pourra être utilisé pour des thématiques précises.

10. Quelle est la nature (complétude, fréquence d'actualisation, détail des informations) du suivi, avec chaque ministère, des dépenses, de l'exécution des marchés, de la conformité aux politiques de recours de prestations intellectuelles selon un cadre harmonisé ?

Depuis la publication de la circulaire du premier ministre du 19 janvier 2022, et conformément à celle-ci, la DITP et la DB renforcent progressivement leurs procédures de suivi des dépenses, de l'exécution des marchés et de la conformité aux politiques de recours de prestations intellectuelles.

Le CCAP de l'accord-cadre en cours de passation relatif à la réalisation de prestations de conseil en stratégie, en cadrage et conduite de projets et en efficacité opérationnelle prévoit un dispositif robuste de pilotage et de suivi, selon les modalités suivantes :

- **La production d'un état d'activité trimestriel** : chaque titulaire devra fournir à la DITP, à compter de la notification du marché et à une fréquence trimestrielle, un état de son activité réalisée au titre de l'accord-cadre. Cet état devra comprendre *a minima* la liste des bons de commande émis avec leur objet, le bénéficiaire, leur montant (HT et TTC) et la date de réalisation des prestations. Il devra également indiquer les sociétés sous-traitantes déclarées à l'administration, l'objet de cette sous-traitance et le montant sous-traité.
- **L'organisation de réunions de suivi semestrielles** par la DITP avec chaque titulaire, durant lesquelles celui-ci présentera le bilan de ses interventions par type de prestation et une évaluation de l'impact de chacune des missions. Des réunions de bilan et d'évaluation pourront également être menées avec le titulaire à l'issue d'une prestation, sur l'initiative de la DITP ou de tout autre bénéficiaire de l'accord-cadre.

En outre, la publication, dans le cadre du PLF 2023, du premier jaune budgétaire consacré au recours aux conseils extérieurs a constitué un exercice inédit de synthèse des dépenses réalisées en matière d'achat de prestation de conseil et de transparence. Outre la présentation des orientations stratégiques retenues par l'État dans le recours aux prestations intellectuelles par des conseils extérieurs, le jaune contient une présentation détaillée des politiques ministérielles de recours aux conseils extérieurs.

Plusieurs outils ont par ailleurs été développés par le pôle interministériel d'achat de prestations intellectuelles pour lui permettre de suivre les dépenses, l'exécution des marchés et le respect des procédures d'achat :

- Un tableau de suivi des comités d'engagement (cf. *supra*, question n°1) ;
- Un outil de suivi des dépenses par marché interministériel dont la DITP est RPA (développement d'une macro excel permettant de retraiter les données issues de la restitution Z_LISTE_EJ de Chorus, restitution ouverte à tous les ministères mais dont le format de n'est pas exploitable nativement).

D'autres leviers devraient permettre de renforcer, à terme, le suivi de ces dépenses :

- le développement d'un outil dédié à la base de données des prestations intellectuelles commandées par l'Etat (cf. *infra*, question n°12) ;
- l'élargissement de l'offre de marchés interministériels de la DITP ;
- le recrutement d'un contrôleur de gestion à la fin de l'année 2022, dont l'une des tâches principales est d'assurer un suivi des dépenses de conseil.

Les résultats des travaux menés par le Pôle en matière de suivi des dépenses et de l'exécution des marchés ont vocation à être présentés régulièrement aux ministères dans le cadre des réunions des acheteurs et prescripteurs ministériels organisées périodiquement par la DITP, ainsi qu'à des contrôleurs de gestion ministériels (réseau spécifique qu'il reste à structurer en interministériel sur le champ des prestations intellectuelles).

Pièce jointe IV-1

11. Dans quelle mesure existe-il des recoupements / recouvrements entre les missions commandées ? Ces missions ont-elles pu faire l'objet de réutilisation/s pour éviter de passer de nouvelles commandes ?

Sous l'impulsion de la DITP, il est systématiquement souligné lors des comités d'engagement la nécessité de capitaliser au sein d'un ministère et en interministériel les méthodologies offrant un potentiel de réplication dans d'autres entités ou réseaux publics (ex : méthode d'excellence opérationnelle, méthode de concertation participative).

Cependant, même si la capitalisation des projets conduits et des méthodes employées est une condition nécessaire à une potentielle réutilisation, elle n'est pas suffisante : la réplication des projets ne se fait pas sans coût, les administrations doivent s'approprier les démarches méthodologiques, et l'accompagnement du changement nécessite une adaptation sur-mesure nécessaire à chaque intervention.

Parmi les 22 missions examinées, il n'a pas été identifié de recoupements ni de recouvrements. Cependant, à titre d'exemple, le réemploi d'une méthode développée précédemment avec un consultant dans une entité du MINARM a permis de réinternaliser intégralement une prestation de pilotage d'une expérimentation au profit d'une autre entité du ministère, avec un coût externe évité de 750 000 €.

12. Existe-il une base de données rassemblant les prestations déjà commandées par l'État et les agents publics ayant porté ces projets ? Si oui, est-elle utilisée par les autres ministères ?

La circulaire du premier ministre du 19 janvier 2022 a confié au pôle interministériel d'achat de prestations intellectuelles de la DITP la mission de mettre à disposition des ministères « *une base de données sur les prestations déjà commandées par l'Etat, les agents publics ayant porté ces projets et éventuellement les livrables qui peuvent être partagés.* »

Les travaux de construction de cette base de données ont été engagés par la DITP et la direction du budget dès le premier trimestre 2022. Ils ont permis d'aboutir à la constitution d'un outil de type POC (ou démonstrateur), avec l'appui du BercyHub (le laboratoire d'innovation des MEF), sur la base des données présentes dans Chorus et de données INSEE. Cette version permet de visualiser les montants commandés et payés en matière de prestations intellectuelles, avec différents critères de recherche et de filtre (par année, ministère, fournisseur, mission, programme budgétaire, fournisseur). Un outil de localisation des SIRET fournisseurs a également été développé.

Dans la perspective de présenter ces premiers travaux aux ministères et de constituer un groupe de ministères pilotes, un point de situation été présenté à la communauté des acheteurs de prestations intellectuelles de conseil le 6 décembre 2022. Le MININT, le MTE ainsi que le MINARM ont manifesté leur intérêt pour l'outil. Une expérimentation pourrait ainsi être lancée avec un ou plusieurs de ces 3 ministères.

Une réunion de présentation a également été organisée par la DB et la DITP le 7 décembre dernier en présence de la DAE et de la DINUM pour partager les principes de conception. L'accueil a été favorable et la DINUM s'est montrée intéressée pour apporter un appui technique par la suite, et notamment des éléments de benchmark sur les solutions de « gestion électronique des documents ».

Les prochaines étapes de ce projet consisteront à valider à haut niveau la stratégie de développement du produit, planifier un premier groupe de travail avec les ministères susceptibles d'être intéressés par l'expérimentation et organiser l'internalisation du projet (production des données, hébergement, administration, maintenance applicative et évolutive, exploitation).

Pièce jointe IV-1

13. Combien d'accords-cadres interministériels sont en cours à la date de la mission ? Pour quelles prestations ? Avec quels attributaires ? Avec quels critères de sélection des cabinets pour l'accord-cadre et ensuite, mission par mission (cf. tourniquet) ?

À date, la DITP dispose d'un seul accord-cadre interministériel sur le périmètre du pôle portant sur des prestations de facilitation, co-développement et d'accompagnement managérial des transformations. Cet accord-cadre est divisé en deux lots, chacun multi attributaires.

Titulaires	Lot	Modalité d'attribution des bons de commande
Obéa	Lot 1 : Formation-action à la conduite de projet de transformation et à l'innovation managériale	Règle de la cascade ²⁰
JULHIET STERWEN		
CINAP'S		
SEMAPHORES	Lot 2 : Coaching et facilitation de l'intelligence collective	Règle du tour de rôle ²¹
ACCEVOLUTION		
TERRES INCONNUES		
OBIFIVE HR VALLEY (CAREWAN)		
KIOR		

La DITP disposait également jusque mi-2022 d'un accord-cadre interministériel relatif à des prestations de conseil en stratégie et évaluation des politiques publiques, organisation, transformation, efficacité opérationnelle, modernisation des fonctions supports. Suite à la rupture de service intervenue au second semestre 2022, un nouvel accord-cadre doit être notifié avant la fin du mois de janvier sur des prestations similaires, hors évaluation des politiques publiques. Pour cet accord-cadre, l'attribution des commandes s'effectuera par la règle du tourniquet, à laquelle plusieurs exceptions sont adossées. Les noms des titulaires de l'accord-cadre ne sont pas encore définitifs.

Enfin, la DITP travaille actuellement à la passation d'un accord-cadre interministériel sur des prestations de design de service, sciences comportementales, innovation et expérimentation, cartographie, amélioration et simplification des parcours usagers, panels d'usagers et évaluations d'expérimentations. Ce nouvel accord-cadre devrait être opérationnel à l'été 2023. L'ensemble de la programmation pluriannuelle de la DITP a été revu afin de conclure des accords-cadres interministériels sur l'ensemble des champs du pôle.

²⁰ Le titulaire dont l'offre a été classée en 1ère position dispose d'un délai de 10 jours ouvrés maximum à compter de la demande d'intervention écrite et clairement formulée par l'administration (objet, contexte, date, lieu, nombre de personnes) pour envoyer un devis ou refuser les prestations. Tout refus doit être dûment motivé. Passé ce délai, l'administration peut s'adresser au titulaire dont l'offre a été classée en 2ème position. Le titulaire n°2 dispose à son tour d'un délai de 10 jours ouvrés maximum à compter de la demande écrite et clairement formulée par l'administration pour envoyer une proposition commerciale. Passé ce délai, l'administration peut s'adresser au titulaire dont l'offre a été classée en 3ème position.

²¹ le premier bon de commande est notifié au candidat dont l'offre est arrivée en première position du classement à l'issue des échanges préparatoires pour l'accord-cadre, le deuxième bon de commande est attribué au candidat dont l'offre est arrivée en deuxième position et ainsi de suite, le roulement reprenant au début une fois l'ensemble des titulaires sollicités.

Exception : lorsqu'un bon de commande a pour objet de permettre la continuité d'une même mission, le bon de commande pourra être attribué au titulaire qui a bénéficié du bon de commande précédent pour assurer la continuité des missions. Cette règle s'applique y compris si le commanditaire est différent.

Pièce jointe IV-1

	2022		2023				2024				2025			
	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4
AC Conseil Stratégie, Organisation, efficacité opérationnelle				notification										
AC « Expertises métier » Design de service, sciences comportementales, facilitation, innovation et expérimentation, cartographie, parcours usagers														
AC co-développement et coaching (MAM) Co-développement, accompagnement managérial des transformations														
AC Evaluation des politiques publiques														
AC Recherche et prospective														
AC baromètres Ecoutes usagers et panels usagers, enquêtes mystères														
Participation et consultation citoyennes, panels citoyens														

14. Quelle est l'économie moyenne (coût jour / durée des missions) réalisée par le moyen de ces accords-cadres ? Les nouvelles négociations ont donné à quelles évolutions dans les clauses contractuelles (clauses financières et non financières). Est-il possible d'avoir une comparaison des clauses des accords-cadres DAE / DITP entre l'ancien et le nouveau ?

La DAE dispose d'une vision transversale sur les économies liées aux différentes manières d'acheter. L'étude menée lors du Plan achats de l'Etat en 2021 considérait que la massification des achats par le biais de d'accords-cadres interministériels sur le domaine des prestations intellectuelles – hors informatique - permet un potentiel de gain estimé entre 6,6 % et 14,7 %. Concernant la comparaison entre les différentes clauses des accords-cadres DAE / DITP entre l'ancien et le nouveau, la question est à comprendre comme une comparaison entre l'ancien et le nouvel accord-cadre relatif à des prestations de conseil en stratégie, en cadrage et conduite de projet et efficacité opérationnel, conclu par la DITP sur mandat de la DAE. Après une refonte presque intégrale de l'accord-cadre :

1. Nous souhaitons mieux capitaliser sur les projets grâce à une base de données des livrables

Avant

- Cet aspect était laissé à l'appréciation de chaque commanditaire, aucune consolidation centrale ni mise à disposition du capital intellectuel engrangé tout au long des projets n'était réalisé

Après

- L'accord-cadre interministériel de conseil inclut l'obligation pour les cabinets de conseil de fournir des documents spécifiques dédiés à la capitalisation des projets. L'objectif : fournir les éléments méthodologiques ou les concepts développés qui pourraient être utiles pour d'autres projets.

2. Nous encadrons fermement les missions pro bono et le démarchage

Avant

- Les missions pro bono, c'est-à-dire effectuées à titre gracieux au bénéfice des administrations publiques, n'étaient pas encadrées.
- Les cabinets de conseil ont pris l'habitude de rencontrer les autorités ministérielles et administratives en dehors du cadre des marchés, avec parfois le but de proposer des missions.

Pièce jointe IV-1

Après

- La circulaire prévoit que les missions pro bono doivent faire l'objet d'une autorisation par le secrétaire général du ministère bénéficiaire et être enregistrées auprès de l'acheteur ministériel ou interministériel compétent. Ceci vaut pour tout prestataire, titulaire ou non d'un marché public.
- Aucun droit de suite ne peut être accordé au prestataire d'une mission pro bono.
- Sur la question du démarchage, l'AC Conseil prévoit au CCAP
 - *Article 9.3.5 - Obligation de respect déontologique : « Toute action de démarchage ou invitation à des événements promotionnels de la part du titulaire auprès des bénéficiaires est prohibée » ; « Les missions effectuées à titre gracieux (dites pro bono) au bénéfice des administrations publiques ne doivent donner lieu à aucune contrepartie. Toute mission pro-bono ou mécénat de compétence doit être autorisée par le secrétaire général du ministère et enregistrée auprès de la DITP. Aucun droit de suite ne peut être accordé au prestataire d'une mission pro-bono. »*
 - *Article 17.3 - Pénalités pour absence de déclaration de conflit d'intérêt ou non-respect de l'article 9.3.5 : « En cas de non transmission à l'administration des documents mentionnés à l'article 9.3.5 et conformément aux annexes du présent document, ou plus généralement en cas de non-respect des obligations de l'article 9.3.5, le titulaire encourt une pénalité de 5000 € pour toute omission de déclaration ou pour toute déclaration incomplète ou pour toute action contrevenant aux obligations de cet article (démarchage, pro-bono non autorisé, etc.). En cas d'omission répétée, de conflit grave et avéré, de non-respect répété des obligations de l'article 9.3.5, le marché pourra être résilié. »*

3. Nous précisons le périmètre du marché pour clarifier les prestations visées

Avant

- L'ancien accord cadre a pour objet l'« assistance à la conception et à la mise en œuvre opérationnelle de projets de transformation de l'action publique », ce qui est un objet imprécis.

Après

- Le périmètre est défini par la nature des prestations achetées : « réalisation de prestations de conseil en stratégie, en cadrage et conduite de projets et en efficacité opérationnelle ».
- Les prestations d'AMOA de projets informatiques seront exclues
- Un autre accord-cadre en cours de préparation mettra à la disposition des administrations des expertises plus spécialisées : design, sciences comportementales, facilitation, expérimentation, etc. prévues dans la circulaire du 19 janvier 2022. L'évaluation des politiques publiques sera également traitée dans un autre marché, plus adapté et plus ouvert.

4. Conformément à notre engagement post-crise sanitaire, les dépenses de conseil en stratégie et organisation sont revues à la baisse

Avant

- Les montants engagés sur les quatre années d'exécution de l'accord cadre actuel (juin 2018 – juin 2022) sont de 226 M€ HT pour l'ensemble des ministères bénéficiaires alors que le marché était évalué à 100 M€ HT.
- Aucun plafond de dépense n'était fixé dans le marché,

Pièce jointe IV-1

Après

- Au regard des objectifs de la circulaire et des nouvelles mesures mises en place, le nouveau marché est estimé à 150 M€ HT sur 4 ans.
- Cette estimation couvre les besoins des ministères mais également des établissements publics qui seront rattachés à ce support (extension du périmètre)
- L'accord-cadre comprend un montant maximum de 200 M€HT pour avoir un peu de souplesse en cas d'imprévu ou d'urgence.
- Ces montants ne représentent pas un engagement de commande.

5. Pour les projets de plus de 2 M€, un appel d'offre dédié sera publié

Avant

- Le marché ne disposait d'aucun plafond pour les projets, ce qui a pu permettre l'achat de prestations très conséquentes sur des outils contractuels qui n'étaient pas destinés à cela à l'origine.

Après

- Le futur accord-cadre prévoit une exclusion des commandes supérieures à 2 M€ HT sur les prestations de conseil en stratégie et conduite de projets (aucune limite pour les prestations en efficacité opérationnelle) sauf en cas d'urgence avérée et confirmée par décision d'un ministre ou secrétaire d'Etat et du ministre chargé de la réforme de l'Etat, après information de la DITP
- Pour les projets de plus de 2 M€, les ministères devront passer un appel d'offres dédié ouvert notamment aux cabinets qui n'auraient pas été sélectionnés pour l'accord-cadre. Ceci exclut de passer par l'UGAP ou tout autre accord-cadre.
- Pour les projets inférieurs à 40 k€, les services pourront passer par une procédure simplifiée hors accord-cadre.

6. Le droit de suite sera limité

Avant

- L'accord-cadre fixe les règles d'attribution des bons de commande afin que ces derniers ne soient pas attribués de manière discrétionnaire. La règle actuelle est celle du « tourniquet » : parmi les attributaires du lot, c'est celui qui présente le montant de commandes le plus faible qui est sélectionné, l'objectif étant d'égaliser autant que possible le chiffre d'affaires des prestataires d'un même lot.
- Le droit de suite qui permet de poursuivre une mission avec le même prestataire n'est encadré ni en nombre ni en montant dans le marché actuel, ce qui a pu conduire à maintenir des prestations attribuées au même prestataire sur une longue période.

Après

- La règle du « tourniquet » sera de nouveau utilisée car elle permet une juste répartition des commandes entre les titulaires et une égalité de traitement. Cette règle automatique permet de limiter les actions de démarchage des prestataires auprès de l'administration. Son application stricte sera assurée par les secrétaires généraux des ministères.
- Le droit de suite est considérablement limité pour permettre un meilleur respect du tourniquet, sur les prestations de conseil en stratégie et de cadrage et conduite de projets :
 - Un seul bon de commande complémentaire peut être émis sur le même projet
 - Son montant ne peut être supérieur au montant de la commande initiale

Pièce jointe IV-1

→ Le montant total de la mission ne pourra excéder un total de 2 M€HT.

- Pour les prestations du lot 3 qui couvrent souvent des projets qui visent à répliquer un modèle de performance sur plusieurs sites ou départements, aucune limite n'est imposée. Leur nombre permet toutefois de bien équilibrer les prestations entre les titulaires du lot.

7. Les contributions des prestataires externes seront affichées de manière transparente

Avant

- Les livrables réalisés par les prestataires ou réalisés par l'administration avec le concours d'un prestataire externe étaient tous à la charte graphique de l'Etat, sans possibilité d'identification des contributions de chacun

Après

- Tout livrable réalisé entièrement par le prestataire doit être réalisé selon sa charte graphique
- Pour les livrables réalisés par l'administration avec le concours d'un prestataire externe, le livrable est mis à la charte graphique de l'administration avec mention du nom du prestataire contributeur en précisant la nature de la prestation de conseil réalisée
- Conformément aux clauses de confidentialité et de secret des affaires, les prestataires ne pourront se prévaloir des missions menées auprès de l'administration dans le cadre de leurs démarches commerciales – seule la mention de l'administration dans un portefeuille client est autorisée.

8. Une évaluation systématique des prestataires sera conduite à la fin de chaque mission

Avant

- La DITP procédait à une évaluation des prestations à la fin de chaque projet. Cette bonne pratique a été partagée avec les ministères (dès la réunion de lancement en juin 2018) qui étaient libres de l'utiliser ou de s'en inspirer.
- Des réunions semestrielles étaient organisées par la DITP avec les prestataires.

Après

- Les bénéficiaires établissent à la fin de chaque mission une **fiche d'évaluation qualitative** des prestations réalisées par les titulaires / co-traitants / sous-traitants qui permettra de **noter les prestations** et éventuellement d'appliquer une pénalité au prestataire ou d'opérer une réfaction.
- En sus des **réunions semestrielles organisées par la DITP**, le futur accord-cadre prévoit une remontée trimestrielle par les prestataires de la liste des missions réalisées et des évaluations de fin de mission réalisées par les administrations. Des réunions de suivi du marché ad hoc pourront également être organisées, sans surcoût.

9. Nous étendons les pénalités en cas de manquement d'un prestataire

Avant

- Seules 2 pénalités étaient prévues :
 - Pénalité de retard en cas de non-respect des délais d'exécution prévus au bon de commande ;
 - Pénalités pour non-respect de l'engagement d'insertion par l'activité économique.

Pièce jointe IV-1

Après

- Le futur accord-cadre renforce ce dispositif afin d'inciter les titulaires à respecter leurs engagements. Ainsi des pénalités seront appliquées dans les cas suivants :
 - En cas de non-respect des délais d'exécution du fait du titulaire ;
 - Si le titulaire n'est pas en mesure d'affecter un profil ou ne procède pas au remplacement d'un consultant sur demande de l'administration dans les 10 jours calendaires suivants la demande ;
 - Si le titulaire ne remplit pas ses obligations contractuelles (non-participation aux réunions ou non transmission de documents voir de coordonnées bancaires – adresse - modification de statut....) ;
 - Si le titulaire se livre à des activités de démarchage, à des activités pro bono non autorisées ou à des activités de promotion prohibées
 - Si le titulaire ne respecte pas la réglementation applicable à la protection des données personnelles ;
 - Si le titulaire ne respecte pas l'engagement d'insertion par l'activité économique
 - Si le titulaire fait une utilisation abusive de termes non français.
- Un marché peut être résilié en cas de faute du titulaire (non remplacement successif et répété ou si l'administration récite par 3 fois successivement la proposition de remplacement en motivant sa décision).

10. Nous renforçons les clauses de déontologie

Avant

- Les clauses générales de la déontologie en vigueur pour les agents publics s'appliquent.

Après

- Les chartes de déontologie des candidats seront prises en compte dans l'avis d'appel à la concurrence.
- Les consultants devront également déclarer toute situation de conflit d'intérêt en cours d'exécution de l'accord-cadre, notamment au début de chaque projet

11. Ainsi que la protection des données

Avant

- Le marché ayant été publié en 2017, les aspects relevant du RGPD, entré en vigueur en 2018, n'ont pas été prévus
- La sécurité informatique et la protection des données étaient gérées au cas par cas, entre l'administration bénéficiaire et le titulaire par des écrits ad hoc

Après

- Le RGPD sera appliqué à chaque prestation et ses modalités d'application seront inscrites au contrat et appliquées finement en fonction des missions réalisées

L'accord-cadre prévoit un renforcement des mesures de sécurité informatique attendues du titulaire, ainsi qu'une destruction automatique des données récoltées après leur restitution à l'administration. Ces clauses ont été certifiées et validées par la DINUM et l'ANSSI. Des contrôles sur place pourront être menés par l'administration chez les titulaires.

Pièce jointe IV-1

- 15. Pour les différentes missions réalisées, quelles sont les modalités d'exécution des missions ? Notamment en équipes intégrées (et avec quelles ressources de l'administration en moyenne, minimum et maximum) ? Par ailleurs, les coûts « induits » par les missions (solicitation d'informations, etc.) ont-ils fait l'objet d'une estimation, même sommaire ?**

Pour réaliser les missions qui lui sont confiées, la DITP peut être amenée à solliciter des consultants qui travaillent avec elle de manière intégrée, étant entendu que la DITP demeure responsable de ces missions.

Le pilotage des missions est ainsi assuré par la DITP (un directeur de projet affecté entre 50 et 100 % de son temps et/ou un ou plusieurs chefs de projet à 100 % de leur temps).

Le fonctionnement en équipe intégrée suppose de mettre en œuvre et de respecter certaines règles en matière d'organisation d'équipe et de répartition des rôles ou de principes de fonctionnement qui sont définies conjointement lors du lancement de chaque mission d'assistance.

L'administration bénéficiaire est tenue d'affecter un directeur ou chef de projet à au moins 50 % de son temps et si possible, des chargés de mission sur les différents volets du projet afin d'assurer la capitalisation des connaissances acquises et d'assurer la bonne mise en œuvre des décisions qui seront prises à l'issue de la mission.

Ce mode de fonctionnement permet un meilleur pilotage des prestataires et du projet dans son ensemble, une montée en compétence progressive des équipes ministérielles et une plus grande appropriation par celles-ci des méthodes déployées et des livrables réalisés.

Dans la mesure où nos missions sont conduites sur la sollicitation des ministères pour les accompagner, à la différence d'une mission d'audit ou d'inspection. Le temps des agents sollicités lors d'une collecte d'informations ou d'entretiens ne fait pas l'objet d'une estimation. En revanche, les missions de la DITP sont par principe attentives à la proportionnalité des travaux de quantification et d'enquête au regard des objectifs recherchés.

- 16. Combien de missions de conseil ont été évitées grâce au recrutement d'agents au titre de la réinternalisation des compétences (PLF 22) ? A la DITP ? Dans les ministères et leurs EP ? Une évaluation de ces dépenses évitées est-elle réalisée, et si oui, la communiquer (si possible par ministère au regard des compétences internalisées, soit par le biais des ressources DITP d'accompagnement, soit par les ressources internes aux ministères).**

La ré-internalisation des compétences est une décision phare du plan Achats de l'Etat prise au printemps 2021 en amont de la préparation du PLF 2022 (cf. recrutements de consultants internes à la DITP). Les travaux menés dans ce cadre ont évalué une économie nette de 90 000 € par consultant internalisé, à condition de pouvoir recruter et fidéliser le même niveau de compétences et de qualité dans les profils.

En effet, un ETP de conseil interne à la DITP est valorisé à 130 000 € bruts et chargés. Sur une base de 200 jours par an, le coût journalier est donc de 650 € bruts. Sur la base de la structure d'engagement de la DITP sur mission, le coût moyen d'un consultant externe est de 1 126 € TTC par jour, soit 938 € HT – soit 45 % supérieur au coût journalier d'une mission DITP.

Dans la LFI 2022, la DITP a été autorisée à recruter 10 consultants internes supplémentaires. En contrepartie, une économie de 900 k€ a été constatée en socle répartie à 50 % à la DITP et 50 % dans les ministères. En effet, la capacité accrue de la DITP bénéficie aux ministères qui peuvent ainsi éviter les coûts de missions totalement externalisées.

En revanche, il n'est possible d'établir un nombre de « missions évitées » telle que le souhaite la mission IGF car les besoins ne sont pas permanents par nature. En revanche, le processus mis en place par la circulaire du 19 janvier 2022 permet aux SG de vérifier que les moyens internes (services, inspections, DITP) ont été mobilisés en priorité – et partant, de garantir l'effectivité de la mesure de ré-internalisation, ensemble avec la réduction des crédits en socle et le contrôle sur les dépenses.

Pièce jointe IV-1

Dans le LFI 2023, la DITP s'est vue attribuer un effectif supplémentaire de 15 ETP au titre de la ré-internalisation des prestations externalisées.

- 17. Quelles sont les difficultés rencontrées dans le cadre des relations contractuelles ou dans l'exécution des prestations ?**
- 18. Y a-t-il des cas de non reconnaissance du « service fait » au titre de la prestation intellectuelle commandée ? À quelles situations correspondent-ils ?**
- 19. Quels sont les cas où des pénalités ont été appliquées ? Pour quels motifs ?**

Il n'a pas été appliqué de réfaction ni de pénalités sur les lots des AC de la DITP en 2022 – à l'exception des pénalités pour non-respect des clauses relatives à l'insertion sociale qui sont en cours de calcul. Ces pénalités seront appliquées à partir du montant facturé pour l'ensemble des BC émis entre le 11 juin 2018 et le 10 juin 2022, y compris pour les BC qui ont continué à s'exécuter après la validité de l'accord-cadre. Les pénalités ne pourront donc être appliquées qu'une fois l'ensemble des commandes, tous ministères confondus, a donné lieu à facturation (la fin de gestion devrait avoir permis la facturation de l'ensemble des BC). Le montant des pénalités devrait s'établir à plus de 3 M€.

Dans ses missions de conseil, la DITP fonctionne toujours en équipe intégrée de consultants internes et externes sous la direction d'un directeur de projet de la DITP. Les opérations de vérification de la qualité de la prestation sont donc, dans les faits, réalisées en continu. Le directeur de projet de la DITP est en mesure de s'assurer *in itinere* que les prestataires répondent aux stipulations de la commande, de constater les éventuelles difficultés rencontrées dans l'exécution de la prestation et donc de demander immédiatement la mise en œuvre des actions correctrices : changement ou renforcement de l'équipe, mobilisation de ressources complémentaires, allongement de la durée de la prestation, reprise d'un livrable, etc. Ces actions correctrices engendrent généralement des coûts supplémentaires qui restent à la charge du prestataire, le bon de commande étant forfaitaire. Dans ce cadre, il est donc rare que les opérations de vérification en fin de mission donnent lieu à des ajournements, réfactions ou rejets puisque les difficultés ont été traitées en amont – ce qui est au demeurant plus efficace.

S'agissant des pénalités de retard, il est à noter que le retard pris dans la réalisation des prestations peut également être imputable à l'administration ce qui ne donne pas lieu à l'application de pénalités (agendas, ressources disponibles, décision en attente, etc.).

- 20. Quels sont les cas où un conflit d'intérêt a été identifié ? Pour quels motifs et avec quelles conséquences ?**

Aucun conflit d'intérêt n'a été rapporté sur nos missions.

Les directeurs de projets et la direction de la DITP font l'objet d'exclusion de certaines activités dans le cas d'un risque de conflit d'intérêt.

- 21. Quelle est la répartition par ministères, par intitulés de mission et par montants engagés, des différentes missions en 2021 et 2022 selon les différentes natures de prestations :**
 - stratégie et évaluation des politiques publiques ;
 - organisation et transformations ;
 - efficacité opérationnelle ;
 - design ;
 - sciences comportementales ;
 - facilitation, co-développement, accompagnement managérial des transformations ;
 - innovation et expérimentation ;
 - participation et consultation citoyennes ;
 - cartographie, amélioration et simplification des parcours usagers, écoute usagers, panels d'usagers.

Pièce jointe IV-1

Les outils actuels ne permettent pas un suivi fin des dépenses par nature de prestation, dans la mesure où le référentiel des groupes de marchandise dans Chorus ne recoupe pas parfaitement les natures de prestation listées dans la circulaire du 19 janvier 2022. A terme, la base de données rassemblant les prestations déjà commandées par l'État devrait permettre un tel suivi (cf. *supra*, question n°12).

C'est aussi l'interministérialisation des marchés et accords-cadres dont la DITP assurera la passation dans les prochaines années qui permettra de renforcer le suivi des missions et des montants engagés par ministère.

22. Combien de missions ont donné lieu à une évaluation ? Quels éléments quantitatifs et qualitatifs ont été utilisés pour asseoir cette évaluation ?

Conformément à la circulaire du 19 janvier 2022, la DITP a collecté auprès des ministères les évaluations des prestations rendues par les services bénéficiaires.

S'agissant des missions commandées en 2022, chaque ministère étant libre d'utiliser le support qu'il souhaitait et s'il n'en disposait pas, d'utiliser le support proposé par la DITP. À ce jour, 59 évaluations ont été retournées à la DITP :

MEFI	23
Intérieur	17
MTECT	14
Agriculture	4
Cluture	1
	59

La DITP a pour sa part réalisé 30 évaluations en 2022.

Un formulaire d'évaluation obligatoire est mis en place dans le nouvel accord-cadre et devra être transmis en fin de mission à la DITP.

23. Combien de revues semestrielles avec les titulaires de marchés interministériels la DITP a-t-elle mis en place ? Quelles suites ont été données à ces entretiens ?

Depuis la mise en œuvre de la circulaire, il n'y a pas eu de réunion semestrielle avec les titulaires de marchés interministériels la DITP, car :

- Pour l'AC Conseil : afin d'éviter toute rupture d'égalité dans le cadre de la passation du nouvel AC, les réunions de suivi ont été suspendues. Elles ont été menées jusque juin 2021.
- Pour l'AC Accompagnement managérial : des points réguliers – mensuels – ont lieu avec les prestataires. Une réunion s'est tenue fin 2021 avec l'ensemble des bénéficiaires et prestataires de manière plus formelle.

24. La DITP a-t-elle rendu compte annuellement de la bonne exécution de ces objectifs ? Quel est l'état d'avancement du rapport 2022 ?

La DITP a rendu compte avec la DB des dépenses et de l'exécution des marchés dans le *Jaune budgétaire* consacré au recours aux conseils extérieurs dans le cadre du PLF 2023.

Cf réponse à la question 10.

Pièce jointe IV-1

25. Quelles sont les différences entre les contrats de la DAE, de l'UGAP et ceux de la DITP par délégation de la DAE (décret DAE de 2016) ? Existe-il d'autres véhicules de contractualisation publics au-delà des appels d'offres systématiques pour les missions de conseil dépassant 2 ME ?

Les contrats conclus par la DAE, l'UGAP ou la DITP ne relèvent pas du même périmètre. En effet, conformément au 3° de l'article 2 du décret de 2016, la DAE « Conclut les marchés publics destinés à répondre, dans le cadre de la mise en œuvre des stratégies d'achat interministérielles, aux besoins des services de l'Etat en matière de travaux, services et fournitures, exception faite du cas où elle en confie la conclusion, pour son compte, à un autre service de l'Etat, à l'Union des groupements d'achats publics, à une autre centrale d'achat public ou à un établissement public de l'Etat. Les services de l'Etat peuvent conclure des marchés publics pour les achats qui n'en ont pas fait l'objet par ou pour le compte de la direction des achats de l'Etat ».

Ainsi, la DITP dispose d'un mandat de délégation de la part de la DAE pour conclure des AC interministériels. Ces mandats sont établis à chaque passation d'un accord-cadre et couvriront in fine l'ensemble des domaines d'achat du pôle interministériel d'achat de conseil.

La politique interministérielle d'achat arbitrée par le cabinet de la Première ministre à l'occasion du renouvellement de l'AC Conseil stipule 1. qu'en dessous d'un seuil de 2 M€, cet accord cadre est exclusif (sauf pour les besoins inférieurs à 40 k€) et 2. qu'au-delà de 2 M€, un marché propre doit être passé et que le recours à l'UGAP n'est pas autorisé. La DITP, dans le cadre de la participation aux comités d'engagement ministériels, s'assurera du respect de cette règle interne.

ANNEXE V

Le renforcement des compétences de conseil au sein des administrations

SYNTHÈSE

Le renforcement des compétences internes est non seulement un levier pour réduire le champ des prestations de conseil externes, mais également un déterminant central de la création de valeur par l'administration dans ses travaux, pour ses agents, mais également la qualité de l'action publique et du service rendu aux citoyens.

Ce renforcement suppose d'avoir identifié les travaux à conduire, « en régie », par les entités administratives et de les distinguer de ceux que l'administration décide de confier à des tiers. Pour ce faire, à l'instar de process de production industriels, la maîtrise de l'ensemble de la chaîne de valeur, à laquelle fait écho la responsabilité des agents publics et de leurs délégants, est une condition cardinale pour permettre l'externalisation de tel ou tel maillon de cette chaîne. Plus loin, le défaut ou la perte de maîtrise sur ces processus conduit à devoir réinternaliser au moins en partie des travaux correspondants, et, partant, à développer ou redévelopper, en priorité, les compétences permettant de les assumer.

Dans le prolongement de la circulaire du 19 janvier 2022, voire par anticipation, de nombreuses administrations, à l'instar d'établissements publics et d'entreprises, ont créé des cellules de conseil interne. Elles sont en train de les renforcer : s'agissant du conseil en stratégie et en organisation, en particulier à la DITP (25 emplois supplémentaires par les lois de finances 2022 et 2023), et dans les équipes de modernisation et de transformation dans les ministères (3 à Bercy, 4 dans les ministères sociaux, ou 3 au ministère de la transition écologique).

Au-delà de ces recrutements, en majorité auprès de viviers externes en particulier des cabinets de conseil, des expertises sont mobilisables au sein des administrations, à condition de les identifier, de conforter leurs compétences sur le métier, les méthodes et la culture du conseil, en respectant leur spécificité, pour qu'elles puissent s'exercer en complémentarités.

À cet égard, la mission envisage de faire prospérer une forme de vision « cascadée » de la subsidiarité : les premières compétences internes à mobiliser sont celles du prescripteur avant d'envisager de recourir à des tiers, internes ou externes à l'administration, mais extérieur aux services en charge. Viennent ensuite les concours internes au ministère demandeur (équipes de transformation et consultants internes du ministère, avec ou sans recours aux inspections générales résidentes), mobilisation d'autres ressources (expertise identifiée et mobilisable de fonctionnaires en poste, en attente d'affectation, ressources de certains établissements publics – en particulier sous tutelle ou inspections générales résidentes), avant d'envisager la mobilisation des ressources de conseil interministérielles (inspections générales à vocation interministérielles ou consultants DITP, ou autres directions interministérielles en fonction des domaines et compétences nécessaires : ex numérique), le recours aux cabinets externes n'intervenant qu'en dernier lieu. Lorsque ce recours est néanmoins décidé, dans le cadre rénové posé par la circulaire et ses déclinaisons ministérielles, l'hybridation des équipes – sans confusion des rôles et vocations, entre consultants internes, et entre ceux-ci et d'éventuels consultants internes, a vocation à accélérer les transferts de compétences, et l'autonomisation de l'État pour satisfaire par lui-même et à terme ses besoins.

Le renforcement des compétences internes doit être dimensionné en fonction de l'écart entre une situation de départ objectivée, et une cible (taille, structure, nature des expertises) et passe par une théorie et une pratique des métiers du conseil combinant formations et succession de réalisation de missions, au sein d'entités dédiées (dont il convient de fixer la doctrine et le fonctionnement) qui se renforcent aujourd'hui, comme dans une logique de réseau et d'expertises ponctuelles « appelables ».

Annexe V

En exécution, il suppose pour en tirer tout le parti, un « appariement » précis et rapide entre les compétences mobilisables en interne et les besoins des prescripteurs, le manque de ressources disponibles étant l'un des premiers motifs aujourd'hui de la justification du recours aux cabinets de consultants externes.

SOMMAIRE

1. QU'ILS FASSENT OU NON DÉJÀ L'OBJET D'UNE EXTERNALISATION, LES TRAVAUX RÉALISÉS POUR LA CONDUITE DES POLITIQUES PUBLIQUES GAGNERAIENT À FAIRE L'OBJET D'UN ARBITRAGE DOCUMENTÉ ENTRE LES OPTIONS ALTERNATIVES DE « FAIRE » OU DE « FAIRE FAIRE » PAR DES CABINETS DE CONSEIL	2
1.1. La réinternalisation doit porter en priorité sur ce qui n'est pas ou plus maîtrisé de bout en bout par les administrations.....	3
1.2. La réinternalisation en pratique peut conduire à réordonner les priorités des services administratifs, voire à externaliser d'autres travaux	4
1.3. La réinternalisation, comme l'externalisation ne peuvent porter que sur des maillons identifiés de la chaîne de valeur de la production administrative.....	7
2. LE RENFORCEMENT DES COMPÉTENCES EST DÉJÀ ENGAGÉ, MAIS SANS QU'UNE CIBLE QUANT AUX ATTENDUS ET AUX OBJECTIFS AIT ENCORE ÉTÉ DÉFINIE.....	8
2.1. Le conseil interne n'est pas le conseil externe	10
2.1.1. <i>Un consultant interne n'est pas un consultant externe.....</i>	<i>10</i>
2.1.2. <i>Une structure de conseil interne n'a pas les mêmes objectifs et positionnement qu'un cabinet de conseil externe</i>	<i>12</i>
2.2. Plusieurs dynamiques concomitantes sont à l'œuvre dans le prolongement de la circulaire	13
2.2.1. <i>Au niveau interministériel, la DITP a bénéficié d'autorisations de recrutements pour constituer une équipe de consultants internes.....</i>	<i>13</i>
2.2.2. <i>Les entités ministérielles en charge de la modernisation et de la transformation publiques sont également en train de se renforcer</i>	<i>15</i>
2.2.3. <i>La réforme de la haute fonction publique a vocation à permettre aux services d'inspection générale et de contrôle de se doter de compétences pouvant répondre aux besoins de conseil des administrations.....</i>	<i>16</i>
2.2.4. <i>Des formations interministérielles ont été mises en place à la suite de la circulaire, notamment par l'INSP</i>	<i>17</i>
2.3. La définition des besoins de compétences n'est pas encore stabilisée.....	17
2.4. Les ressources mobilisables <i>a priori</i> et les principaux manques identifiables ...	19
2.5. La cinématique pour être en capacité de répondre aux besoins de compétences.....	21
2.6. La révision de l'offre de services des services d'inspections générales et de contrôle pour répondre aux besoins des administrations.....	26
2.7. La meilleure mobilisation de ces compétences au service de la transformation de l'action publique	28

Annexe V

Le développement des compétences est un axe majeur de la transformation publique : à la fois pour conduire les chantiers de transformation publique aux fins d'améliorer la qualité de service pour les usagers et d'accroître l'efficacité des administrations, mais également pour que l'État et ses équipes gagnent en agilité. Pour l'État et ses établissements publics, l'enjeu est d'être à la fois plus apprenants et plus plastiques aux évolutions tant du contexte de leurs interventions et actions, que des objectifs des politiques publiques telles qu'elles sont mises en œuvre et évaluées. Il s'agit également de conforter l'intérêt individuel au travail pour les agents (sens, motivation) et l'utilité sociale du travail des équipes en leur permettant de développer leurs compétences et leur capacité à maximiser l'impact de leur action au service des citoyens.

La question de la réinternalisation au sein de l'État est plus complexe et plus qualitative que les autres axes de la mission¹. Elle nécessite au surplus et *par essence* plus de temps pour évaluer les effets des actions entreprises (formations, recrutements, etc.). Elle répond à plusieurs ambitions cumulatives :

- ◆ recouvrer et conforter, en particulier en termes de stratégie (autonomie, souveraineté, recentrage et capacité à lancer de nouveaux chantiers, mutabilité des politiques et des services publics), une maîtrise de la conception et/ou de la mise en œuvre de politiques publiques et conforter la responsabilisation sur l'ensemble de la chaîne de valeur de production et de fourniture du service public rendu aux citoyens ;
- ◆ exercer un contrôle sur des dépenses plus « pilotables » car plus discrétionnaires que d'autres. D'abord en termes budgétaires, pour réduire les débours correspondants aux prestations de conseil. Ensuite et surtout pour réinterroger de manière comparative l'arbitrage entre « faire » au sein des administrations et « faire faire » à des tiers, pour permettre à l'État et ses établissements publics de remplir leurs missions, tout en dégageant une capacité d'amélioration continue, voire de rénovation en profondeur, de leurs manières de rendre le service attendu ;
- ◆ assurer une maîtrise des risques d'atteinte aux intérêts de l'État, dont les agents bénéficient de prérogatives et de sujétions spécifiques, notamment au regard de la déontologie ou du risque de prêt illicite de main d'œuvre et de requalification des « faux prestataires », mais surtout doter – ou redoter – les administrations des compétences, expertises et ressources dont elles ont besoin pour conduire leurs missions et leurs démarches de conduite, de pilotage, d'évaluation, de transformation et d'amélioration de l'action publique.

La question de la réinternalisation des compétences va donc de pair avec celle de la réinternalisation des travaux aujourd'hui achetés auprès de cabinets de conseil. Des choix faits par l'administration entre ce qu'elle souhaite faire (ou faire à nouveau) et ce qu'elle peut et souhaite déléguer à d'autres dépendent les compétences qui lui sont nécessaires et qu'il convient à cet égard de sécuriser ou de conforter. De ce point de vue également, la spécificité du secteur public par rapport aux prestations de conseil est duale :

- ◆ d'un côté, l'État a des obligations propres en termes de souveraineté, d'autonomie et de résilience, qui existent également dans d'autres secteurs, mais de manière moins

¹ Le contexte, la nature et l'objet de la réinternalisation ont conduit à retenir une approche méthodologique différente de celle mobilisée pour les autres travaux réalisés dans le cadre de la mission. Le contexte se caractérise pour les inspections générales par une position de « juge et partie », en tant que ces services d'inspections et corps de contrôle sont doublement concernés par cette question : d'une part, comme tous les services administratifs mais peut-être plus que d'autres, comme vivier potentiel de ressources pour la réinternalisation, d'autre part et spécifiquement en tant que la lettre de mission porte pour elles des objectifs de définition et de portage d'une « offre de services revue pour s'adapter aux besoins des administrations ». Si l'établissement de la présente annexe a mobilisé les autres inspections générales (cf. comptes-rendus des réunions des 3 janvier et 16 janvier 2023), elle ne donne, pour les raisons évoquées ci-dessus, pas lieu à des analyses spécifiques, inspection générale par inspection générale, sur la réinternalisation des compétences ni sur l'état d'avancement de la révision de leur offre de services.

Annexe V

marquée voire moins intangible, ce qui le conduit à procéder à moins d'externalisation, en particulier sur les missions les plus régaliennes (par nature, et par finalité) que d'autres acteurs (services « publics »). À cet égard, la surface de nos administrations publiques, plus importante en France que pour la plupart de nos partenaires, conduit également à une pratique moins « installée » du recours aux cabinets de conseil que dans d'autres pays, en dépit de son développement récent ;

- ◆ de l'autre, l'État produit surtout des services, et présente, toutes choses égales par ailleurs, de par la nature plus tertiaire de ses activités, une plus grande substituabilité que d'autres acteurs à l'externalisation de prestations intellectuelles (effet de structure de la production de « services » publics).

Dans le temps imparti à la conduite de ses travaux, la mission propose dans cette annexe, des axes de renforcement des compétences, portant d'abord sur les types de travaux réinternalisables – et, sous contraintes notamment quant à l'évolution de la fonction publique civile et militaire et de ses effectifs –, comment et par quels moyens le renforcement des compétences internes pourrait intervenir à l'aune de la réinternalisation des tâches.

Il est ici, d'emblée et pour mémoire, rappelé que l'une des motivations principales avancées pour justifier le recours à des prestations externalisées auprès de cabinets de conseil est précisément la difficulté de mobiliser des ressources au sein des administrations, à la fois en termes quantitatifs et qualitatifs. La réinternalisation n'étant pas un jeu à somme nulle ni à effectifs constants à missions données, elle implique, sans doute de manière mixte, à la fois de réinterroger les tâches confiées aux services administratifs (quitte à en externaliser une partie) et les moyens dont ceux-ci sont dotés pour les conduire.

1. Qu'ils fassent ou non déjà l'objet d'une externalisation, les travaux réalisés pour la conduite des politiques publiques gagneraient à faire l'objet d'un arbitrage documenté entre les options alternatives de « faire » ou de « faire faire » par des cabinets de conseil

Tous les travaux conduits par l'État ne sont pas externalisables : ceux qui concernent directement les éléments souverains, ou régaliens, ou les processus de décision publique doivent en particulier rester l'apanage des administrations, placées sous la responsabilité de leur autorité, laquelle est comptable, par divers moyens, des actions menées et compétente² à ce titre des décisions prises pour remplir les missions qui lui sont confiées.

Entre l'internalisation et l'externalisation des prestations intellectuelles, il n'y a pas de raison ni de doctrine pour choisir, pour l'ensemble d'entre elles et de manière principielle, de tout internaliser ou de tout externaliser. Les deux options présentent des vertus et des limites, souvent symétriques, étant entendu que le transfert de responsabilités emporte des coûts particuliers et donc des asymétries (coûts transactionnels, ressources mobilisées pour le pilotage du transfert, constitution ou reconstitution des compétences, etc.).

² Conseil d'État, 7 février 1936, Jamart : Tout chef de service dispose d'un pouvoir réglementaire pour organiser ses services, même en l'absence de texte à cet effet.

Annexe V

Les justifications du recours à des cabinets de conseil	Les limites au recours à des cabinets de conseil
<p>Une capacité stratégique pour le prescripteur : se recentrer sur son cœur de métier en externalisant les fonctions non créatrices de valeur ou non-cœur pour l'administration.</p> <p>Une flexibilité budgétaire, permettant de transformer certains coûts fixes ou contraintes sur les ressources (plafonds d'ETP) en coûts variables (titre II).</p> <p>L'accès à des ressources complémentaires et temporaires pour répondre à une augmentation conjoncturelle de l'activité des services avec des ressources temporaires & non pérennisées.</p> <p>La capacité de mobiliser des compétences inexistantes ou rares (pouvant aller jusqu'à l'<i>intuitu personae</i>) et/ou difficilement mobilisables (ex pôles interministériels d'expertise) pour certaines administrations.</p>	<p>Des coûts de transaction, certes réduits pour les administrations en France par les accords-cadres interministériels (<i>cf. supra</i>, annexe IV : négociation et gestion contractuelle, massification et réduction des prix) mais dont l'encadrement des engagements permet de reconstituer une partie du « ticket modérateur » des besoins par sa formalisation et la gouvernance associée.</p> <p>Le besoin de pilotage en exécution et <i>ex post</i> : l'illusion de « ressources en plus », dont une partie doit être « nettiée » des ressources intangibles nécessaires à la maîtrise de bout en bout de la prestation externalisée.</p> <p>Le risque de démobilitation des équipes sur des enjeux stratégiques (<i>cf. CCTP de l'accord-cadre « stratégie et organisation », « aide à la décision de haut niveau » pour les cabinets de conseil », p. 8).</i></p> <p>Le risque de perte d'autonomie et de souveraineté.</p>

Source : Mission.

En d'autres termes, la réinternalisation ne peut ni ne doit être nulle ni intégrale :

- ◆ ni nulle : certaines missions sont stratégiques et au cœur de l'action de l'État et de ses établissements publics et doivent être réalisées en interne ;
- ◆ ni intégrale : la mobilisation de compétences spécifiques, la réalisation de tâches purement processuelles et non-cœur de métier, le lissage de pics conjoncturels d'activité n'ont pas vocation à être durablement réalisés par l'État dès lors qu'il conserve la maîtrise de l'ensemble de la production (et de la décision) liée à une mission d'intérêt général.

1.1. La réinternalisation doit porter en priorité sur ce qui n'est pas ou plus maîtrisé de bout en bout par les administrations

Certains besoins particuliers des administrations et de leurs établissements publics peuvent, par leurs caractéristiques, conduire à ce qu'il est impossible ou inefficace de réaliser les travaux correspondants en interne et conduire, en opportunité comme en rationalité, à externaliser une partie de la production de service public, sous la triple-condition :

- ◆ d'en conserver la maîtrise et la responsabilité d'ensemble, en particulier que la décision continue d'appartenir à celles et ceux qui ont les pouvoirs, notamment juridiques, et les mécanismes de responsabilité pour le faire ;
- ◆ d'avoir en particulier la capacité de s'assurer de la qualité des prestations externalisées (efficacité et efficience), et d'être capable, en temps utile et si besoin, de réinternaliser la production correspondante (résilience) ;
- ◆ d'être capables, à l'inverse, d'identifier si et quand une mission particulière peut ou doit cesser d'être assurée par la puissance publique, à la condition que les conditions de réalisation des missions correspondantes se fassent dans le respect des prescriptions et normes applicables à cet égard.

Annexe V

Paraissent ainsi pouvoir être externalisées en principe, la réalisation de certains outils informatiques (bureautique par exemple) ou la mobilisation de compétences particulières au moyen de contrats de prestations intellectuelles (droits étrangers, réalisation d'opérations financières, audit comptable et financier d'ONG internationales financées par l'État) pour lesquels il est préférable, voire prescrit, pour l'État et ses établissements publics, d'utiliser les solutions proposées par le marché, à condition de conserver les compétences de maîtrise d'ouvrage et de souveraineté pour les décisions.

En d'autres termes, la question de l'externalisation éventuelle (ou symétriquement de la réinternalisation) doit d'abord évaluer la capacité de l'administration à piloter le transfert de responsabilité, en externalisant en priorité ce qui est maîtrisable et maîtrisé par elle, et en réinternalisant en priorité ce qui ne l'est pas, au cas où l'externalisation est déjà intervenue.

Peut-être de manière paradoxale, dès lors que les administrations ne sont ou ne seraient pas en capacité de définir précisément leurs attentes, en vue notamment de les contractualiser avec un cabinet tiers, la mission considère que cette externalisation devrait devenir *ipso facto* impossible, nonobstant la difficulté, pour les services, de devoir prendre directement en charge la satisfaction d'un besoin encore mal défini ou encore au stade de l'idéation ou du concept. Symétriquement, plus la chaîne de production est maîtrisée par l'administration dans son ensemble, plus il lui est loisible d'en déléguer la gestion, y compris pour des prestations intellectuelles et pour une large part, à des tiers dès lors qu'elle les pilote, sans confusion des responsabilités notamment décisionnelles, et que les engagements synallagmatiques sont clairs et vérifiés.

Ceci ne doit nullement empêcher l'administration, lorsqu'elle a besoin d'un regard extérieur, d'idées alternatives pour éclairer ses décisions à venir ou de nouvelles méthodes d'idéation pour ses politiques ou de réorganisation de ses activités, de recourir à des cabinets de conseil qui disposent en la matière de ressources, d'expertises et d'une expérience, de nature de répondre à ce besoin. En revanche, la prestation correspondante est circonscrite, et doit faire l'objet d'attendus clairs de la part des services prescripteurs en termes de livrables à produire au titre des marchés conclus à cette fin, et, comme pour les autres, d'un transfert des méthodes et outils mobilisés.

1.2. La réinternalisation en pratique peut conduire à réordonner les priorités des services administratifs, voire à externaliser d'autres travaux

Au-delà de cette dichotomie théorique entre ce qui externalisable et ce qui ne l'est pas, l'entropie des décisions passées et de leurs conséquences d'une éventuelle externalisation ou internalisation font que les données empiriques qui doivent éclairer le choix public de « faire » ou de « faire faire » ne sont pas toujours identiques en temps et en lieu, y compris pour un objet administratif donné, comme le sont les travaux en stratégie et en organisation pour une entité donnée ou pour une politique publique particulière, ou l'une de ses dimensions.

Les questions de coûts transactionnels, de reconstitution (ou de perte) des compétences, font qu'un choix n'est jamais possible à cet égard en pure abstraction, mais doit toujours être vu relativement à une situation et un contexte donnés. Ce qui est souhaitable *in abstracto* ne l'est pas toujours en pratique, voire, peut devenir impossible à opérationnaliser. En d'autres termes, ce qui est « réinternalisable » n'est pas totalement identifiable à ce qui doit être/rester « internalisé ».

Compte-tenu de ces éléments, il importe systématiquement de se poser la question de la capacité ou non des ressources internes mobilisables pour la réalisation de travaux, en particulier intellectuels, en particulier à caractère stratégique, dont il est envisagé qu'ils soient externalisés, quitte à revoir les priorités fixées aux entités administratives, pour dégager les capacités pour réaliser par elles-mêmes les travaux demandés.

Annexe V

C'est, par exemple, ce que prescrit la circulaire³ du *Cabinet office* britannique pour le recours aux prestations de conseil⁴, dont l'une des finalités est précisément de renforcer – grâce et par ces prestations – les compétences et capacités de l'administration et de la fonction publique.

Encadré 1 : La vérification systématique des ressources internes mobilisables préalable à l'achat de prestations intellectuelles externes au Royaume-Uni

Il est primordial que nous (« we ») utilisions des services de conseil de manière appropriée pour maximiser la valeur que nous pouvons capturer pour nos projets et services publics.

Les services de conseil ne doivent être utilisés que pour combler des lacunes spécifiques qui ne peuvent être comblées par des ressources internes, en particulier dans le cas où l'expertise requise est à ce point spécialisée qu'elle serait trop difficile à internaliser.

Nous devrions toujours épuiser (« exhaust ») les options internes avant de recourir à des prestations de conseil externe, y compris en utilisant la réutilisation des connaissances acquises ou mobilisables, la mobilisation d'outils et méthodologies déjà développés et utilisés en interne, et de s'assurer en amont que le travail ne peut être réalisé ni par l'entité administrative elle-même, ni par d'autres entités administratives.

Cela garantira que le recours à des consultants externes réponde au besoin de fournir une expertise spécifique tout en s'inscrivant dans la priorité donnée au renforcement des capacités internes à l'administration de sorte, notamment, de réduire le besoin d'acheter à nouveau les mêmes compétences et expertises à l'avenir.

Source : The Consultancy Playbook – September 2022 (publishing.service.gov.uk), page 10. Mission pour la traduction.

C'est d'ailleurs dans cet esprit que la mission comprend les prescriptions de la circulaire du Premier ministre en ce qu'elles prévoient que les dispositifs ministériels de pilotage ont pour « but de vérifier », afin de « répondre au besoin identifié par le service l'ayant exprimé » :

- ◆ « la justification du recours à un prestataire externe, notamment en raison de l'absence de disponibilité, de compétences ou de ressources internes, au sein de son département ministériel ou d'autres départements ministériels » ;
- ◆ ainsi que l'impossibilité de mobiliser ces ressources « dans les inspections et conseils généraux ministériels ou interministériels », lesquels sont au surplus spécifiquement « associés » aux dispositifs ministériels de pilotage.

La mission souligne également à cet égard et ce faisant que les « ressources internes » doivent être comprises de manière extensive, c'est-à-dire incluant la possibilité de recrutements ponctuels et temporaires pour réaliser les missions concernées, laquelle peut constituer également une alternative au recours à des cabinets de conseil, et ne se confondent pas avec lui (employeur, conditions de réalisation des travaux, hiérarchie, etc.).

La définition, en particulier pour l'administration, de ce qui est externalisable ou réinternalisable n'est donc pas toujours triviale. Elle constitue néanmoins un prérequis pour procéder à d'éventuels transferts de charge et de responsabilité, soit entre cabinets de conseil et ressources internes, soit par réordonnancement des priorités des entités administratives.

³ « Government guidance ».

⁴ HM Government, Cabinet office, « Government guidance on how to commission and engage with consultants more effectively, achieving better outcomes, better value for money and supporting Civil Service capability through the creation of knowledge and skills », septembre 2022.

Annexe V

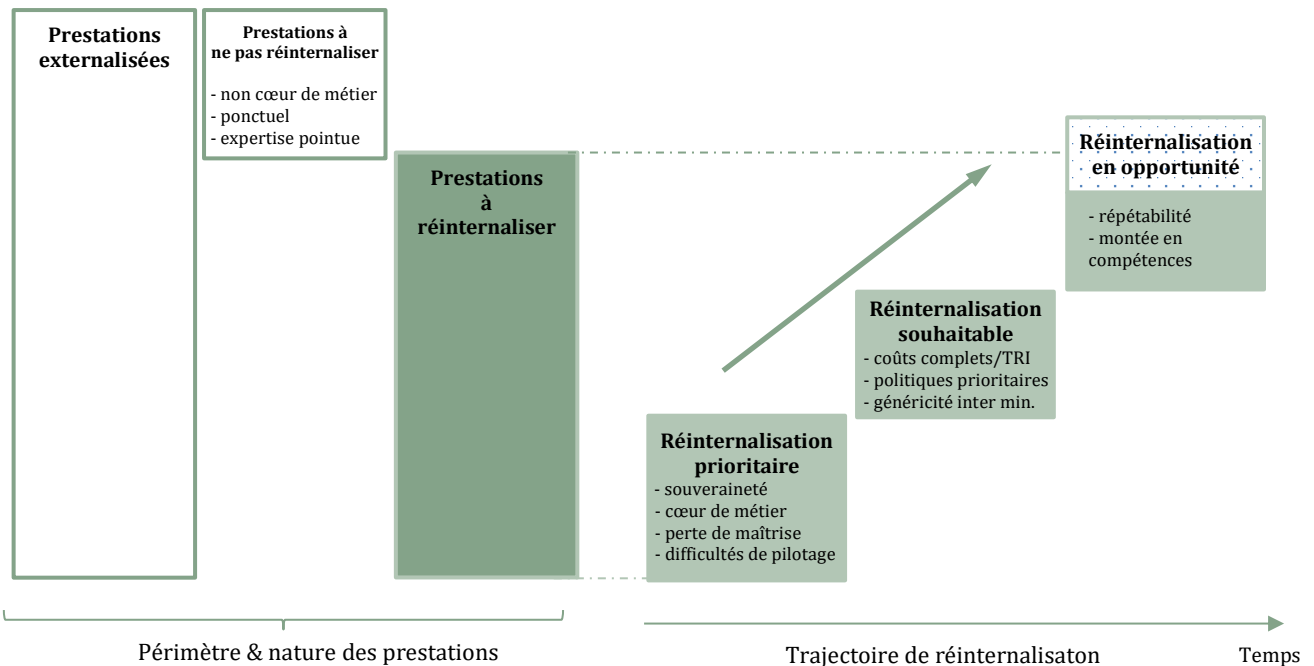
Par une forme de mise en abyme, certains cabinets de conseil se sont ainsi positionnés, aux côtés de la DITP⁵ dont le pôle interministériel d'achat de prestations intellectuelles a pour partie cette même vocation, auprès des administrations pour les conseiller quant à leur stratégie d'achats de prestations de conseil... Outre leur intérêt bien compris, ces cabinets insistent lourdement sur le fait que le recours aux cabinets de conseil ne peut ni ne doit être la règle de fonctionnement, et qu'il doit en tout état de cause être systématiquement questionné : non seulement dans ses modalités (besoin, prestataires, livrables, capitalisation), mais aussi et surtout sur le principe de la décision.

En synthèse, la mission propose de définir un crible préalable à l'externalisation (recours aux cabinets de conseil) comme à la réinternalisation, fondé sur les critères suivants :

- ◆ l'opération est-elle souhaitable, en tenant compte de l'entropie des décisions prises ?
- ◆ l'opération est-elle possible ?
- ◆ l'opération est-elle efficiente compte tenu des coûts de transition (et ce, sur le cycle de vie des missions et des ressources, internes et/ou externes à mobiliser) ?
- ◆ l'opération est-elle dotée de ressources suffisantes du côté de l'administration pour que son pilotage permette la création de valeur attendue, pour les équipes comme pour les citoyens.

À cet égard, la « réinternalisation » porte par définition sur des prestations qui ont fait l'objet d'une « externalisation » préalable⁶, et ne présente pas toujours et partout le même cadre d'analyse :

Figure 1 : « Réinternalisabilité » des prestations intellectuelles externalisées



Source : Mission.

⁵ Le *Government Consulting Hub* (GCH) britannique a ainsi été institué en interministériel pour accompagner les administrations dans leur recours aux cabinets de conseil : « *GCH is a new team working at the centre of government to provide expertise on management consultancy* », juin 2022.

⁶ Les termes anglais de « *back-sourcing* » et d'« *insourcing* » portent ce concept de réinternalisation, à savoir l'opération inverse de l'externalisation. Elle a concerné historiquement d'abord les prestations informatiques, et en particulier celles d'info-gérance (cf. interruption du contrat entre JP Morgan et IBM en 2002 (contrat de 5 GUSD sur sept ans), interrompu en 2005 après l'annonce de la rupture avant terme en septembre 2004).

Pour la mission, cette revue des travaux gagnerait à inclure les travaux aujourd'hui internalisés au sein des administrations. Réalisée, notamment, au vu d'une analyse de la chaîne de valeur (et des contraintes spécifiques) attachée à des prestations particulières, notamment en stratégie et en organisation, celle-ci permettrait de redélimiter les champs respectifs du « faire » et du « faire faire », tout en confortant la responsabilité d'ensemble de l'État et de ses établissements publics sur l'ensemble des dimensions, des moyens, et de la performance du travail de leurs équipes.

1.3. La réinternalisation, comme l'externalisation ne peuvent porter que sur des maillons identifiés de la chaîne de valeur de la production administrative

À cet égard, la mission recommande, aussi systématiquement que cela est possible et justifié au vu des enjeux, d'envisager des systèmes « hybridés », pour partie internalisés et pour partie externalisés, en s'appuyant sur une analyse de la valeur, tout au long de la chaîne de production du service public rendu. Dès lors qu'il est acquis que l'administration est bien, et sera bien, l'entité responsable de cette production de bout en bout, il est ainsi et par exemple possible d'envisager une réinternalisation (ou une externalisation) pour certains aspects ou dimensions de la prestation intellectuelle achetée mais non pour la satisfaction de l'ensemble du besoin. Un traitement différencié au sein d'une prestation « multi-dimensionnelle » peut-être fait au titre des différentes phases de la prestation et doit être envisagé au-delà d'un traitement « globalisé » de la réponse au besoin :

- ◆ recours à des cabinets de conseil pour des éclairages comparatifs sur l'état de l'art dans l'industrie ou le secteur privé ou pour un parangonnage international mais internalisation de la définition de l'ambition d'une politique publique ;
- ◆ compétences techniques spécifiques externalisées mais direction de projet interne (ou à réinternaliser si elle est en pratique « sortie » du champ public) ;
- ◆ éclairage d'experts non disponibles ou mobilisables en interne.

Encadré 2 : Principes d'externalisation pour les administrations britanniques

Lorsque l'externalisation de travaux est envisagée, certaines tâches comportent plus de risques que d'autres, notamment de réputation, et ne peuvent ni ne doivent tous et en totalité être transférés au prestataire.

Il peut être ainsi plus difficile d'externaliser entièrement les activités et missions qui ont l'une des caractéristiques suivantes :

- les missions sont au cœur des missions du ministère ;
- les missions sont complexes ou comportent des risques élevés ;
- les missions pour lesquelles le secteur privé n'a pas de compétence ou d'expérience démontrée ;
- les missions portent sur la création de nouveaux services pour l'administration ;
- les missions portent sur un objet pour lequel de nombreuses missions ont rencontré par le passé des difficultés dans leur exécution et/ou pour répondre aux besoins identifiés ;
- les missions dont l'objet est peu ou mal appréhendé par l'administration ;
- les missions pour lesquelles il est *ex ante* identifiable que la réinternalisation impliquera soit des efforts disproportionnés et/ou des coûts sans rapport avec l'objet du service attendu.

Source : Cabinet Office, [The Sourcing Playbook](#), Mai 2021, page 26. Mission pour la traduction.

La pleine maîtrise de « bout en bout » de la prestation, en particulier son pilotage mais aussi l'utilisation des travaux éventuellement achetés, mobilise des ressources quantitatives et qualitatives qui peuvent être, conjoncturellement ou structurellement, difficiles à libérer. Afin d'éviter que les travaux « additionnels » soient mis sur un terrain d'égalité avec les missions déjà exercées par l'administration⁷ pour être passés au « crible » du transfert éventuel entre ressources internes et ressources externes, la repriorisation des tâches constituent un impératif, et l'externalisation d'autres travaux, moins stratégiques ou urgents, peut constituer une solution pour procéder efficacement aux transferts de charge envisagés et en particulier à la réinternalisation de travaux déjà externalisés (ou éviter leur externalisation »).

2. Le renforcement des compétences est déjà engagé, mais sans qu'une cible quant aux attendus et aux objectifs ait encore été définie

Le renforcement des compétences internes en matière de conseil au sein des administrations de l'État et de ses établissements publics consiste à se doter, ou développer, des filières et des expertises, mobilisables, de conseil interne. Ceci implique une organisation spécifique, qui peut être centralisée ou distribuée au sein des organisations, et le renforcement des compétences soit par des recrutements (externes mais surtout en interne), soit par des formations (internes ou externes).

Dans le même objectif, d'autres initiatives doivent être étudiées, en particulier, la mobilisation d'expertises identifiables en interne (les filières « experts » ou « métiers ») qui ne nécessite ni recrutement, ni formation longue. Elle suppose *a contrario* l'identification de ces compétences, la capacité à les mobiliser (i.e. dégager du temps) et des mécanismes d'appariement entre les besoins en compétences et les ressources ainsi identifiées et libérées.

Par ailleurs, s'appuyant sur les analyses développées *supra*, tous les travaux assurés par l'État peuvent être, sous conditions (*cf.* chaîne de valeur et maîtrise de bout en bout), au moins pour partie, externalisés. Inversement, tous les travaux externalisés (dès lors qu'ils le sont pour le compte et sous le contrôle et la responsabilité des administrations qui rémunèrent leur réalisation) doivent pouvoir, si besoin, être réinternalisés. Mouvante, évolutive, la doctrine⁸ et les choix unitaires relevant de l'administration entre « faire » et « faire faire » affecte naturellement et directement les compétences requises en interne.

La réinternalisation des prestations ne peut donc, à l'instar de la réinternalisation des travaux, n'être ni nulle, ni intégrale.

Il doit être toutefois entendu que ces compétences de conseil interne ne seront jamais, *par définition*, totalement assimilables à des consultants de cabinets externes. Même si ces compétences de conseil internalisé prennent des formes différentes dans les organisations les plus matures, leur nature (appartenance à l'organisation) et les modalités de leur intervention font qu'elles présenteront toujours des différences avec les cabinets de consultants :

- ◆ communauté d'experts métiers structurés, avec une grande variabilité des mécanismes de sollicitation (durée, changement d'affectation, formalisation, etc.) ;
- ◆ réseaux d'apprentissage et de connaissance – instrumentés par des SI à intelligence sémantique pour naviguer dans des référentiels internes ou non ;
- ◆ structures indépendantes et autonomes, instituées au sein des organisations – avec des variantes : faisant ou non payer ses prestations aux clients internes, devant ou non s'autofinancer, pouvant ou non œuvrer en-dehors de son organisation propre.

⁷ De sorte d'éviter un biais en faveur de l'externalisation des « derniers sujets entrés » ou des chantiers de « moyen terme » relativement aux « travaux réalisés en interne au quotidien » ou aux « urgences » qui se succèdent.

⁸ *Cf.* Notamment le « *New public management* » des années 90 dans les pays anglo-saxons qui posait la nécessité d'appliquer les méthodes de fonctionnement des entreprises privées dans l'État et les organismes publics.

Annexe V

Cette importante variété des modes d'intervention des « experts » internes présente des avantages évidents (coûts, connaissance de l'environnement d'action, des règles, des femmes et des hommes et connivence culturelle), mais aussi des limites (soumission à une autorité commune qui peut restreindre initiative, innovation ou indépendance, absence de *back-office* et de support méthodologique et technologique à l'état de l'art des meilleures pratiques, connaissance intersectorielle et internationale du fait de la succession de missions auprès de nombreux clients différents).

Depuis la circulaire de janvier 2022, c'est le recrutement par l'administration de consultants venant du secteur privé, qui concentre l'essentiel des moyens additionnels mobilisés au titre du renforcement des compétences internes prescrit dans ce texte⁹. Sans exclusive des autres leviers (*cf. supra*) de ce renforcement, la mission observe trois limites à cet axe de travail et d'action :

- ◆ d'abord, aucun cadre quantitatif ni qualitatif d'ensemble n'est fixé au-delà de la négociation puis de l'adoption parlementaire de ces recrutements dans le cadre de la préparation de la loi de finances et de son vote, mais ne s'inscrivent pas dans un horizon de moyen terme ni globalisé sur l'ensemble de l'administration. De même, la doctrine d'utilisation de ces « quasi-cabinets » de conseil interne à l'administration n'a pas été clairement définie, tandis que les recrutements externes ont été jusqu'ici largement préférés aux recrutements internes, pourtant pour occuper des emplois de consultants « internes » ;
- ◆ ensuite, l'offre de service de ces embryons « naissants » de cabinets de conseil interne qui se multiplient au sein de l'État n'est pas clairement différenciée de celle des structures plus anciennes dédiées, « en externe-interne » par rapport aux services qui conduisent les politiques publiques, dans les administrations – bureaux ou directions du pilotage du réseau, de la transformation, inspections générales et corps de contrôle ou « conseils généraux » – qui ont également le devoir d'actualiser « leur offre afin de mieux répondre aux besoins des administrations » ;
- ◆ enfin, l'articulation entre ces compétences internes et les cabinets de conseil externes n'est pas non plus clairement « pré-définie », quitte à devoir évoluer *in itinere* du renforcement continu des compétences de conseil au sein des administrations. Il est toutefois irréfutable que l'un comme l'autre, conseil interne et conseil externe, coexisteront pour accompagner les services qui ont besoin d'appui extérieur pour conduire leur transformation et rénover leurs politiques publiques, et que le renforcement interne doit être « pensé stratégiquement » en lien avec l'encadrement du recours à l'externe (nature des travaux à réaliser, audits de politiques publiques, besoins de compétences), et non uniquement dans une logique budgétaire (des créations de postes de consultants internes « en échange » d'économies de dépenses auprès des cabinets de conseil). Un tel gage est incontournable pour justifier à la fois les coûts de conseil interne et les dépenses de conseil externe, et sera comme tel durablement nécessaire, mais il doit procéder d'une vision stratégique et être une résultante, plutôt que d'être comme aujourd'hui, un point de départ de trajectoires annuelles, qui sont revues à chaque loi de finances.

⁹ Également dans le prolongement du plan de modernisation des achats de l'État, antérieur à la circulaire.

2.1. Le conseil interne n'est pas le conseil externe

De même que la « réinternalisation » des travaux impliquent une externalisation préalable, la « réinternalisation » des compétences, prescrite par la circulaire de 2022, suppose que les compétences concernées auraient « quitté » l'administration avant d'« avoir vocation à y revenir ». Si ce ne sont les femmes et les hommes et leurs compétences qui eux-mêmes auraient fait un tel « aller-retour », alors cela suppose la capacité de recruter pour renforcer les filières internes d'expertise mobilisable à des fins de conseil, devenant, par cette entremise, du conseil interne.

Or, les deux ne sont ni toujours et partout, ni totalement, substituables, même si tel est d'une manière le présupposé implicite des recrutements de consultants externes au sein de l'administration, en échange de réduction des dépenses d'achats de prestations auprès de cabinets. Cette substituabilité existe, parfois largement, mais ne pouvant être parfaite, elle appelle plutôt à penser les consultants internes en rapport aux consultants externes, et réciproquement, ce qui, à la date de la mission, est encore trop peu développé. Cela vaut pour les compétences elles-mêmes (« consultant », cf. *infra*, § 2.1.1.) comme pour les modalités dans lesquelles celles-ci sont développées et sollicitées (« cabinet de conseil » ou assimilé, en interne comme en externe, cf. § 2.2.2.).

2.1.1. Un consultant interne n'est pas un consultant externe

Un consultant interne est, à première vue, semblable à un consultant externe : une femme, un homme, dont l'activité professionnelle est de résoudre un problème organisationnel et mettre en œuvre les solutions afin d'améliorer la performance d'une organisation. Les deux types de consultants peuvent travailler dans tous les domaines de gestion, de stratégie et d'organisation envisageables – de la planification stratégique à la conduite du changement, en passant par l'expertise sur un sujet précis, le travail sur l'efficacité de l'organisation, l'amélioration des processus et les conditions et effets des transformations numérique et écologique.

Au demeurant, sans doute à la différence des cabinets externes, tout agent de l'organisation peut, conjoncturellement ou durablement, formellement mais le plus souvent informellement, jouer ce rôle de conseillers, d'expert, de facilitateurs ou de formateurs auprès d'autres agents publics. C'est heureusement déjà largement le cas, et ne fait pas l'objet de prescriptions ni d'encadrements quelconques quant au nombre ou aux conditions d'exercice : c'est le lot d'un collectif de travail, fait de femmes et d'hommes, qui œuvrent ensemble pour accomplir les missions qui leur sont confiées.

Mais si l'on revient au strict « consultant », incarnation du « prestataire de conseil », le consultant interne est salarié au sein de l'organisation, le consultant externe est salarié de son cabinet et n'intervient dans l'organisation que « de l'extérieur », de manière « limitée » dans le temps. Ce qui semble relever de la tautologie emporte de fait quelques conséquences dont certaines paraissent significatives.

Annexe V

Tableau 1 : Comparaison des rôles des consultants internes et externes

Points communs	Différences	
	Consultants internes	Consultants externes
Connaissance des systèmes, des organisations et des comportements humains	Accepte d'être membre de l'organisation et y est affilié culturellement	Voit la culture et l'organisation avec une perspective extérieure
Compréhension du changement et de ses conditions	A de la crédibilité au sein de l'organisation	A de la crédibilité en tant qu'outsider
Besoin de reconnaissance pour la valeur apportée au client ou à l'organisation	Connait intimement l'organisation et ses missions	Apporte de l'expérience venant d'autres organisations
Engagement à apprendre (« <i>commitment to learning</i> »)	Peut construire des relations de long terme	Peut gérer les conflits, prendre des risques avec le management
Compétences pour analyser les besoins et définir les recommandations	Coordonne et intègre le projet avec les activités déjà en cours	S'implique de manière dense mais courte dans des projets
Crédibilité et autorité	A des opportunités pour influencer, convaincre, rencontrer des interlocuteurs au sein de l'organisation	Crédibilité et influence par la connaissance de l'extérieur
	Utilise la structure formelle et informelle de l'organisation	Peut se libérer ou ignorer la structure de l'organisation
	Leader par la position et le caractère (confiance)	Leader par l'expertise et la personnalité (autorité)
	Connait les normes implicites qui ne peuvent pas être écartées	Peut atteindre aux normes culturelles et informelles sans risques
	Connait l'histoire et les traditions (et les cadavres dans les placards)	Apparaît comme objectif et non comme une partie du problème à résoudre.
	Peut prendre le rôle d'avocat	Apporte objectivité et neutralité
	Doit être un bon généraliste	Vu souvent comme un spécialiste, avec une expertise pointue mais étroite
	Sait faire preuve d'engagement exclusivement pour ce client	Peut s'engager également auprès d'autres clients

Source : Scott & Hascall, *Inside or outside : the partnerships of consultants*, 2013, page 3, tableau 2.

Ce faisant et compte-tenu des rôles qui sont attendus d'eux, on n'utilise pas exactement les consultants internes et les consultants externes de la même manière ni, dans les mêmes contextes (sans parler naturellement des modalités : contrat, livrable, installation, interaction, évaluation, etc.). Ceci vaut en particulier dans l'administration, au sein de laquelle les carrières sont très longues, le cadre hiérarchique le plus déterminant dans les évaluations et évolutions, les réseaux informels aussi importants que difficiles à identifier.

Tableau 2 : Environnement comparé du recours à des consultants externes ou internes

Recours à un cabinet externe si & pour :	Recours à un cabinet interne si & pour
Pour accompagner la mise en œuvre d'une stratégie et travailler à travers l'ensemble de l'organisation (« <i>corporate-wide</i> »)	Pour accompagner la mise en œuvre de priorités stratégiques identifiées et lorsqu'une importante dimension opérationnelle est nécessaire (<i>change</i>)
L'expertise n'existe pas en interne	L'expertise existe en interne
Une grande profondeur d'expertise est requise	Des compétences générales sont suffisantes
Une perspective extérieure, neutre, est nécessaire	La connaissance de l'organisation, de ses activités, de ses procédures et contraintes est cruciale
De nouvelles initiatives, risquées et innovantes, nécessitent une validation extérieure avant d'être lancées	Maîtriser les usages, langage, culture et référentiels de l'organisation est nécessaire pour être pertinent
L'interne a échoué à convaincre la hiérarchie	Expérience et légitimité interne sont requises
Le top management a besoin d'une validation et de référence externes sur un point précis	Le besoin d'une dynamique de moyen terme au service d'une initiative de long terme pour laquelle l'appropriation interne est clé.
Le sujet justifie la dépense quelle qu'elle soit	Le coût est un élément important
Le projet a un périmètre clair	Le projet se déroule dans un temps long et nécessite d'accéder rapidement à l'expertise

Source : Scott & Hascall, *Inside or outside : Internal and External Consultants*, 2013.

2.1.2. Une structure de conseil interne n'a pas les mêmes objectifs et positionnement qu'un cabinet de conseil externe

Au-delà du recrutement (la mission recommandant à cet égard principalement des viviers internes et la formation aux spécificités de la pratique du conseil) et de l'identification des compétences et expertises des consultants internes, savoirs et savoir-être, la structuration d'entités de conseil interne au sein des administrations nécessite, à l'instar d'autres changements organisationnels, une vision claire à la fois des attendus et objectifs de la mise en place de ces cabinets de conseil, et de la cinématique de transformation.

De nombreuses structures internes émergent ou se renforcent à la faveur du développement de compétences internes de conseil. Ce modèle, développé dans les entreprises américaines dans les années 1990, puis importé en France notamment dans de grandes entreprises pluri-activités (Thales) ou pluri-localisées (SNCF), fait l'objet d'une large revue par la littérature scientifique.

La mission observe que si des recrutements de consultants internes se multiplient depuis la publication de la circulaire, essentiellement à partir de viviers externes, **la doctrine de recours aux prestations de conseil interne n'est pas clairement établie ni encore moins partagée** auprès des prescripteurs de besoins et de missions.

De nombreux « curseurs » de positionnement et de fonctionnement de ces structures de conseil interne, le cas échéant différenciés en fonction de la nature des travaux, de l'environnement de la réalisation des missions ou de l'entité à laquelle ils appartiennent, méritent d'être « calés » avec soin, quitte à ce que ceux-ci évoluent au fur et à mesure de l'acquisition de compétences et de la succession des missions réalisées.

Tableau 3 : Arbitrages liés à la création de structures de conseil interne

	Dichotomies / pôles	Situation actuelle
Positionnement	Centralisé ↔ Distribué	DITP & SG Ministères, CSP Préfect.
Taille des équipes / réseau	10 pp. ↔ 0,1 %	25 ETP & 5 ETP/min
Viviers de consultants internes	Externe (recrut.) ↔ Interne (formation)	80 % externe
Compétences principales	Métiers ↔ Envir.	
Lacunes et formations à l'entrée	Admin. ↔ Méthodes	Connaissance de l'administration
Durée de poste et statut	Contractuel 3 ans ↔ Fonctionnaire 5 ans+	Contractuels
Durée des missions	2/3 mois ↔ 3/6 mois	3 mois
Thèmes et types de missions	Techni. ↔ Généraliste.	Conduite du changement
Champ des missions	EP/AC/Intermin ↔ Serv. Déconc./1 minist de réf.	DAC principalement
Paieement	Oui ↔ Non	Non
Mise en concurrence	Oui ↔ Non	Non <i>a priori</i>

Source : Mission d'après Banholz & Teng, « Why and how to build an in-house consulting firm », in Harvard Business Review, Sept. 2015.

La mission recommande à cet égard de positionner chacune des structures, existantes ou émergentes, de conseil interne selon ces différents axes, mais également entre elles, de sorte d'avoir un ensemble cohérent et efficace de solutions identifiables en interne, une offre de service ensemblière de nature à répondre aux besoins des services prescripteurs dans les administrations.

2.2. Plusieurs dynamiques concomitantes sont à l'œuvre dans le prolongement de la circulaire

2.2.1. Au niveau interministériel, la DITP a bénéficié d'autorisations de recrutements pour constituer une équipe de consultants internes.

La décision de réinternaliser certaines des compétences mobilisées au sein des cabinets de conseil prise dans la cadre de la révision stratégique du Plan Achats de l'État lancée en 2021 (cf. *supra*, annexe IV) et confirmée par la circulaire 6329/SG s'est traduite principalement par des recrutements de consultants par la DITP, ainsi que par quelques recrutements dans les entités en charge de la transformation des ministères.

Le Gouvernement a ainsi proposé et le Parlement a voté en loi de finances, la création de dix (LFI pour 2022) puis de quinze (LFI pour 2023) emplois pour des consultants supplémentaires au sein de la DITP en échange d'une réfaction des dépenses auprès de cabinets de conseil externe d'une part et d'économies afférant aux ressources d'acheteurs dans les ministères d'autre part.

Elle suppose une substituabilité qui n'est ni totale ni inconditionnelle. En tant qu'il s'agit, à ce stade, de l'action la plus aboutie au titre du renforcement des compétences internes depuis la publication de la circulaire, la mission souligne qu'au-delà des autorisations budgétaires de recrutements, la structuration de cette équipe doit s'accompagner – et idéalement aurait dû procéder – d'une définition de la cible stratégique du positionnement de ce pôle de conseil interne, à la fois en et pour lui-même, et en rapport avec l'offre des autres pôles de conseil interne et autres viviers de compétences mobilisables par et dans les administrations.

Ces recrutements viennent pour l'essentiel de personnes bénéficiant déjà d'une expérience en cabinet de conseil. Recrutés pour une durée limitée (trois ans) et par intérêt pour la nature et la diversité des missions qui sont susceptibles de leur être confiées, leur rémunération, substantielle en rapport aux moyennes de la fonction publique pour des niveaux équivalents, restent en deçà des moyennes des cabinets privés de conseil.

Pour autant, si 25 recrutements supplémentaires sont déjà décidés, la mission souligne que leur doctrine d'utilisation, le cadre général de la structure à laquelle ils appartiennent (cellule *consulting* de la DITP), ni leurs parcours au sein de l'administration après leur poste de « consultant interne » à la DITP ne sont totalement affermis, à ce stade en tout cas, et pour partie du fait du caractère encore récent de ces recrutements. Partant, la « promesse client » de cette équipe, les modalités de son intervention (concurrence avec les cabinets privés, coût sur crédits budgétaires du prescripteur via redevances internes) peuvent gagner en clarté et surtout en partage avec les clients internes potentiels des prestations et utilisateurs éventuels des compétences assemblées dans cette équipe. S'il est nécessaire que cette offre rencontre effectivement la demande qui émane des prescripteurs (et réciproquement), le taux d'utilisation, l'évaluation des prestations réalisées, la qualité du transfert de compétences pourront permettre également de construire une dynamique d'amélioration continue du modèle de cette équipe et de création cumulative de valeur, pour les uns comme pour les autres, au service de l'action publique et de ses bénéficiaires ultimes.

Par ailleurs, la mission recommande d'étudier la possibilité d'adjoindre des compétences identifiées au sein de l'administration à ces consultants recrutés à l'extérieur, pour faciliter, à court terme comme à moyen terme, la fertilisation croisée des compétences, des parcours et des expertises.

Annexe V

Compte tenu de sa vocation « couvrante » (l'ensemble des administrations, y compris les établissements publics de l'État, sont susceptibles d'y recourir) et « technico-opérationnelle » plutôt que stratégique, la mission recommande de positionner principalement les consultants « DITP » pour accompagner la conduite de chantiers de transformation. Ce faisant, il doit être entendu que la direction des travaux de modernisation et de conduite du changement doit relever de l'entité prescriptrice et directement concernée par les transformations, et qu'elle ne doit pas faire l'objet d'un transfert de charge et de responsabilité vers les consultants internes, pas plus – en tout cas pas significativement plus – que pour des consultants externes. En revanche, des compétences de gestion de projet (PMO¹⁰) et une expertise fondées sur l'expérience de la participation à de plus en plus de chantiers au sein des administrations permettent sans doute de tirer le plein parti de cette équipe, en fonction des analyses précédentes, en s'appuyant sur les dominantes suivantes :

- ◆ consultants internes : avec une connaissance des règles, procédures formelles et cultures et pratiques informelles (cf. *supra*, tableau 1) ;
- ◆ structure interne : mobilisable et remobilisable, en appui et dans la durée (cf. *supra*, tableau 2) ;
- ◆ compétences principalement techniques ne nécessitant pas la mobilisation d'une expertise sectorielle pointue et concentrée
- ◆ continuité plus aisée entre la réalisation de la mission de conseil (diagnostic, éclairages externes, propositions) et la mise en œuvre des préconisations dans le cadre d'un chantier de transformation publique.

Par ailleurs, à l'instar d'autres entités étudiées par la mission à commencer par les services d'inspections générales et de contrôle, l'équipe de consultants DITP et son encadrement sont susceptibles, pour le recours à ses prestations, d'être à la fois « juge et partie », ce qui est l'un des fondements au demeurant de la réinternalisation des missions de conseil et du renforcement des compétences internes :

- ◆ en premier lieu, la DITP est offreuse de prestations de conseil interne par les ressources dont elle se dote progressivement pour accompagner les services demandeurs, ce qui nécessite de définir un cadre de relation entre la DITP et les clients de prestations et prescripteurs internes aux administrations ;
- ◆ en deuxième lieu, la DITP est gestionnaire des accords-cadres interministériels (négociation, suivi contractuel, évaluation) avec les cabinets tiers ;
- ◆ enfin, en troisième lieu et mission par mission, dès lors que la prestation est significative (plus de 500 k€), l'avis de la DITP est requis pour recourir à un cabinet de conseil externe sur un périmètre qui couvre, hors informatique, la majorité du champ du conseil.

La mission recommande à cet égard de rechercher, au moins à court terme, l'hybridation pour faciliter et accélérer les transferts de compétences, de connaissances et de méthodes vers l'administration.

Elle recommande également de clarifier les points de convergence entre conseil interne et conseil externe (subsidiarité par rapport aux ressources des ministères, besoin de pilotage, évaluation et transferts de compétences) et les points de divergence (profils, compétences, méthodes, expertises, durée des missions) et de les partager avec les ministères et les établissements publics.

Outre que ceci réduit, pour les prescripteurs pour lesquels le besoin d'appui tiers (interne ou externe) doit rester l'exception, le risque de confusion des rôles et positionnement, et entretient une « contestabilité » réciproque des marchés interne et externe de réalisation des prestations de conseil et de réponse aux besoins des administrations.

¹⁰ Program (ou project) management office(r).

À cet égard, il importe *a contrario* que la DITP puisse suivre, mutualiser et « capturer » le plus possible les diverses prestations réalisées, à la fois en interne et en externe, à la fois sur les prestations elles-mêmes et sur les modalités de renforcement des compétences internes au sein des administrations.

2.2.2. Les entités ministérielles en charge de la modernisation et de la transformation publiques sont également en train de se renforcer

À l'instar de l'équipe de consultants désormais constituée au sein de la DITP, les ministères ont, le plus souvent au sein de leurs secrétariats généraux dans les services qui sont en charge de la transformation / modernisation de l'action publique, procédé à des recrutements, à la fois en externe et en interne à l'administration, pour renforcer leurs ressources en conduite de projets de transformation.

Les mérites de ces structures ministérielles sont à la fois similaires à ceux de l'équipe de consultants de la DITP, positionnés en interministériel (connaissance de l'administration, au moins à l'issue de quelques missions pour les recrutements externes, prix des missions plus faible qu'en externe, etc.) et différents dans le périmètre naturel de leurs interventions (avant de pouvoir capitaliser en interministériel sur les compétences développées au sein de la cellule interne d'un ministère A, mobilisables en réponse aux besoins d'un ministère B ou de l'un de ses établissements publics).

En revanche, de la même façon que pour l'équipe constituée au sein de la DITP, le format et la « cible » de ces services, la promesse-client et la proposition de valeur pour les prescripteurs et directions utilisatrices ne paraissent pas toujours très claires et prédéfinies d'emblée. En l'absence de telles visions partagées et confrontables les unes aux autres, les différences entre ces cellules ministérielles et l'équipe interministérielle tiennent à la fois à leur taille réduite, à leur dynamique de croissance moins rapide et à leur rattachement (champ d'intervention réduit à un unique ministère, mais allant davantage en profondeur, notamment au profit des services territoriaux et déconcentrés). Dans ce cadre, la mission considère qu'il est nécessaire d'articuler ces offres complémentaires qui s'affirment au sein de l'administration, à tout le moins, de les mettre en réseau (voire en synergie) et surtout d'établir des principes partagés d'action pour en renforcer la lisibilité pour les services prescripteurs.

À cet égard, la mission a pu noter que certaines de ces cellules « transformation » dans les ministères avaient recours à des fonctionnaires sans affectation, soit au sein de ces cellules, soit en appui à elles. C'est le cas notamment des ministères sociaux ou des ministères économiques et financiers. Grâce aux actions des délégués ministériels à l'encadrement supérieur (DES), cette pratique constitue un moyen doublement intéressant pour à la fois :

- ◆ valoriser la connaissance dont disposent ces fonctionnaires de leur ministère de rattachement, de sa culture et de ses enjeux de transformation, mais aussi des besoins et limites aux chantiers de transformation, et accélérer la montée en compétence des consultants internes sur les spécificités de la culture et des pratiques du conseil, comme conforter leur pertinence pour répondre aux besoins exprimés de conseil ;
- ◆ renforcer l'employabilité des personnes concernées, expérimentées et sans affectation, en leur permettant d'actualiser et d'élargir leur connaissance des politiques, structures et organisations ministérielles, et de nouer des contacts dans une relation « dépaycée » de consultant interne à prescripteur (et payeur) de prestation de conseil.

2.2.3. La réforme de la haute fonction publique a vocation à permettre aux services d'inspection générale et de contrôle de se doter de compétences pouvant répondre aux besoins de conseil des administrations

Dans le droit positif récent, les inspections générales et corps de contrôle ont déjà, pour la plupart d'entre eux, des missions de conseil aux côtés d'autres missions, notamment d'audit, d'évaluation ou de contrôle. Le décret n° 2022-335 du 9 mars 2022 relatif aux services d'inspection générale ou de contrôle et aux emplois au sein de ces services, qui ne s'applique qu'aux inspections générales « civiles »¹¹, précise à la fois les missions et les modalités de recrutement dans ces services, pour assurer l'ensemble de leurs missions, dont les missions de conseil. Sur ce point, la mission, dans une position particulière pour juger des actions des inspections générales dans leur ensemble, et *a fortiori* de l'inspection générale à laquelle ils appartiennent, a néanmoins tenté d'identifier quelques lignes de force de la proposition de services de ces entités, dans le prolongement de la circulaire n° 6329/SG du 19 janvier 2022 et de la lettre de saisine de la présente mission le 5 décembre 2022, toutes deux peu équivoques sur le rôle des inspections générales dans le renforcement des compétences de conseil au sein de l'État.

Le terme « conseil »¹² figure ainsi expressément parmi les missions des inspections générales, et d'autres missions dans le même esprit (« appui », « assistance » aux administrations) y sont également mentionnées. Les pratiques correspondantes représentent des réalités, des maturités, et une importance différentes entre les services d'inspections générales et de contrôle, mais c'est pour chacun une réelle possibilité d'intervention des membres de ces services, quitte à orienter spécifiquement leur recrutement pour conduire de telles missions de conseil (au sens large) pour les administrations de l'État et les établissements publics. Au demeurant, et à l'instar de ce qui précède pour les consultants internes (DITP et cellules ministérielles), l'offre de services de conseil gagnerait à être clarifiée : modalités de saisine, doctrine d'intervention (notamment par différence avec l'audit, l'inspection et le contrôle), caractère stratégique des sujets et des missions, et, au cas général, moindres compétences structurées pour des chantiers de conduite du changement ou des actions de déploiement pour la mise en œuvre opérationnelle de chantiers de transformation de l'action publique.

En lien avec la réforme de la haute fonction publique en effet, la capacité de mobilisation de ressources soit fonctionnaires, soit contractuelles, s'ouvre à des profils sensiblement plus jeunes pour des services et corps qui n'ont pas historiquement recruté à la sortie de l'ENA ou en début de carrière et qui le peuvent désormais, y compris dans des viviers et des compétences proches de celles des consultants des cabinets de conseil¹³.

¹¹ L'article 1^{er} du même décret en précise le champ d'application : « 1° Le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux ; 2° Le Conseil général de l'environnement et du développement durable ; 3° Le Contrôle général économique et financier ; 4° L'Inspection générale de l'administration ; 5° L'Inspection générale des affaires culturelles ; 6° L'Inspection générale des affaires sociales ; 7° L'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche ; 8° L'Inspection générale des finances ; 9° L'Inspection générale de la justice, pour les emplois d'inspecteurs généraux et d'inspecteurs de la justice. », *ibid*.

¹² L'article 8 du décret prévoit en particulier que « sans préjudice des dispositions législatives et réglementaires concernant chaque service d'inspection générale ou de contrôle, les personnes nommées pour occuper des emplois d'inspection générale ou de contrôle dans les services mentionnés à l'article 1^{er} exercent des missions de conseil, de contrôle ou d'évaluation. Elles peuvent également exercer des missions de conseil, d'appui, d'audit, d'enquête et d'expertise. ». Le terme « conseil » est souligné par la mission. JORF n° 0058 du 10 mars 2022.

¹³ Le III. De l'article 11 du même décret prévoit ainsi que « Peuvent être nommés dans un emploi du groupe III :

1° Les personnes mentionnées aux premier et deuxième alinéas de l'article 4 du décret du 31 décembre 2019 [ndr : fonctionnaires pour le premier alinéa, contractuels pour le deuxième] et justifiant de deux années d'activité professionnelle les qualifiant pour l'exercice de telles fonctions ;

2° Les fonctionnaires qui, sans relever du 1°, appartiennent à un corps ou à un cadre d'emplois classé dans la catégorie A et justifient d'au moins cinq ans d'ancienneté dans un ou plusieurs corps, cadres d'emplois ou emplois de catégorie A. ».

Annexe V

Le contrôle général des armées, quoique non directement concerné par la réforme de la haute fonction publique, a anticipé les prescriptions éventuelles en vue de renforcer son rôle de conseil et la place de ce type de services dans les missions qui lui sont confiées. Ainsi, la programmation annuelle des missions de conseil discutée avec les autorités du ministère (cabinet du ministre, principaux donneurs d'ordres internes : SGA, DGA¹⁴ et États-majors) a vocation à permettre une anticipation des missions de conseil réalisées par le CGA, mais aussi, en cours d'année, de réinternaliser certaines prestations dont il avait pu être envisagé de les confier à des cabinets externes.

Outre la nécessité d'organiser clairement les séparations nécessaires entre les différentes missions réalisées par les services d'inspections générales et de contrôle, à la fois dans l'espace et surtout dans le temps pour éviter de se prononcer en contrôle *ex post* sur des conseils qui auraient été apportés *ex ante*, ces évolutions nécessitent des efforts spécifiques en termes d'extension des compétences (apprentissage), de la culture (compagnonnage interne) et l'articulation entre recrutements et formation, spécifiquement dans ces inspections générales.

2.2.4. Des formations interministérielles ont été mises en place à la suite de la circulaire, notamment par l'INSP

Dans le prolongement des dispositions de la circulaire qui le visaient spécifiquement, l'Institution nationale du service public (INSP) a proposé deux formations de perfectionnement en 2022 en lien avec la démarche d'internalisation des compétences de gestion et de pilotage de projets :

- ◆ « piloter un projet complexe », qui ne s'est pas tenue en 2022 faute de participants mais qui est bien proposée en 2023 ;
- ◆ « piloter la transformation publique » dans le cadre du cycle-dirigeants : la formation est proposée en 2023 comme en 2022, année où elle a réuni 17 participants (6 hommes, 11 femmes) occupant tous des postes de direction et porteurs de projets de transformation.

Par ailleurs, au titre de la formation initiale pour les élèves issus des concours, la gestion de projet est abordée dans le cadre de la mission collective avec les élèves de l'École des Mines. Cette compétence pourrait donner lieu à des apports plus conséquents du cursus de formation à partir de 2024, dans le cadre notamment des parcours d'approfondissement.

2.3. La définition des besoins de compétences n'est pas encore stabilisée

La mission souligne fortement que si de nombreuses actions sont à l'œuvre (cf. *supra*, § 2.2.), ou en tout cas initiées, dans le prolongement de la circulaire 6329/SG, pouvant s'inscrire dans le renforcement des compétences internes de l'État pour réaliser des missions de conseil, le cadre stratégique dans lequel celles-ci s'inscrivent et s'articulent n'est pas posé, alors que ce devrait en être – au moins en théorie et dans un idéal de bonne pratique – un préalable.

En effet :

- ◆ d'une part, les points d'arrivée de ces différentes initiatives ne sont pas tous précisément définis (cf. *supra*, § 2.2.) (cible de taille, cible d'activité, cible de proposition de valeur, cible de résultat et de performance, cible de compétences disponibles et mobilisables) ni leurs répartitions en termes de moyens et leur articulation ;

¹⁴ Secrétariat général pour l'administration, Direction générale de l'armement.

Annexe V

- ◆ d'autre part et surtout, le point de départ (identification des compétences, en distinguant celles disponibles de celles mobilisables), comme la cible « RH » (quelles cibles quantitatives et qualitatives de compétences) ne sont pas documentées ni même estimées.

Ceci rend doublement impossible la validation d'une trajectoire de compétences à développer et rend illusoire la capacité de suivre, *in itinere*, si et en quoi les actions menées au titre des différentes initiatives lancées sont de nature à permettre de satisfaire les besoins de compétences pour réaliser en interne ces prestations de conseil. En outre, faute de définition de cet état initial, aucun lien n'est fait non plus avec les travaux à réinternaliser ou à externaliser (cf. *supra*, § 1.) et les éventuelles compétences qui feraient défaut ou seraient en excès [en distinguant l'existence desdites ressources au sein des équipes et la disponibilité de ces ressources pour réaliser *en pratique* des missions de conseil interne et en permettant de prioriser la satisfaction à court terme des besoins les plus prégnants (cf. réinternalisation nécessaire)].

La mission n'a pas pu consolider les compétences de type cabinets de conseil, identifiées au sein de l'administration. D'abord les compétences elles-mêmes ne sont pas totalement identifiables aux référentiels de compétences classiquement utilisés par l'administration. Ensuite et surtout, les systèmes d'information RH sur ces compétences, y compris pour les cadres, ne sont remplis que par exception (9 % pour Vinci) et sans contrôle (auto-déclaration avant évaluation externe éventuelle tous les six ans). La mission considère que la construction d'une telle trajectoire, avec différents outils et leviers d'actions, d'un tel renforcement des compétences de conseil interne au sein de l'administration ne peut faire l'impasse ni sur l'identification des compétences existantes ni sur une cible de compétences nécessaires, ce qui est – en dépit des efforts des différentes parties prenantes, notamment DIESE, DGAFP, DITP et INSP – pourtant le cas à la date de la mission.

Tableau 4 : Exemples de compétences-clés de consultants¹⁵

Savoir-faire	Savoir-être
Collecte et analyse de données	Créativité (« <i>Creative thinking</i> »)
Capacité de hiérarchisation	Pensée conceptuelle et pratique
Formulation d'une stratégie	Résolution de problèmes (« <i>Problem-solving</i> »)
Conduite du changement	Communication claire et avec empathie
Présentation et communication des travaux	Organisation et gestion du temps
	Coopération avec tous niveaux hiérarchiques
	Curiosité
	Crédibilité

Source : Mission d'après indeed.com, consulté le 15 janvier 2023.

Ce n'est qu'à la condition de l'identification de ces situations de départ et d'arrivée que la question du renforcement des compétences (quels besoins, quels modes d'acquisition, quelle vitesse, quelles priorités) pourra trouver des réponses opérationnelles et efficaces. Cela importe de distinguer en particulier parmi les compétences celles qui existent (ou non) et celles qui sont immédiatement mobilisables (ou non) en fonction en particulier des conditions de travail et d'emploi de celles et ceux qui ont été / seront alors identifiés comme porteurs desdites compétences.

¹⁵ [8 Key Consulting Skills Valued by Employers and Clients | Indeed.com](#), 2020 révisé en novembre 2022.

Annexe V

À cet égard, le réseau de consultants internes mis en place par l'AP-HP au sein de la direction de la stratégie et de la transformation est particulièrement intéressant. À la fois concentré dans cette direction (par rapport aux autres entités de l'établissement public, en écho des directions des opérations/de la transformation au sein des groupements hospitaliers universitaires, GHU), et diffus entre ses membres (80 personnes, dont l'activité de conseil interne représente l'équivalent d'une dizaine d'ETP) il constitue la principale ressource mobilisée pour satisfaire les besoins de conseil interne émanant des services. Les dépenses de conseil externe y sont réduites à l'exception (élections professionnelles, codage T2A) et donc à la portion congrue (c. 2,5 M€ par an). Ce mouvement est encouragé par l'Agence régionale de santé (ARS) d'Île-de-France : s'appuyant sur le constat d'une trop forte présence des cabinets de conseil auprès des établissements de santé en Île-de-France, il a été convenu en 2017, en partenariat avec l'ARS, de transformer le budget qui y était jusque-là consacré en une « convention DATOS » ayant vocation à soutenir le développement de nouvelles compétences au sein des établissements. La convention 2018-2020, puis la convention 2021-2023 apportent ainsi un financement ARS pour le recrutement de personnes en contrats à durée déterminée pour accompagner des projets.

Dans le temps imparti de ses travaux, la mission n'a pas pu identifier, faute notamment de données structurées et suffisantes, les manques de compétences les plus cruciaux ni comment les combler. La mission considère toutefois comme loisible d'engager dès maintenant des actions pour conforter les compétences sur les axes de la conduite de projet de transformation : d'abord pour la direction de projets de transformation (qui ne peut être externalisée), ensuite pour la conduite de tels chantiers, notamment les compétences de PMO et celles, particulières, de savoir orienter, piloter et évaluer les travaux d'un consultant, qu'il soit interne ou externe.

2.4. Les ressources mobilisables *a priori* et les principaux manques identifiables

De manière opérationnelles, les ressources susceptibles de disposer d'ores et déjà, ou de voir celles-ci être développées pour les renforcer, des compétences de type « cabinets de conseil », ont vocation à être principalement :

- ◆ les fonctionnaires et agents A et en particulier A+, en charge de la conception, de la conduite, en particulier des actions de transformation de l'action publique qui relèvent de leur périmètre de responsabilité et de compétences, et de l'évaluation de politiques publiques ;
- ◆ les membres des services d'inspection générale et corps de contrôle ;
- ◆ les agents identifiés comme experts ou compétents, qui envisagent de quitter l'administration, pour le cas échéant essayer de les retenir, mais aussi s'assurer de la capitalisation de leurs connaissances, éventuellement leur documentation, et leur identification au sein d'un réseau d'autres experts mobilisables ;
- ◆ les fonctionnaires sans affectation (*cf. infra*) ;
- ◆ sans oublier les agents publics qui ont vocation à prendre prochainement leur retraite, pour capturer expertise, mais également utiliser le temps rendu disponible, par l'anticipation de leur départ de leurs fonctions actuelles ;
- ◆ la structuration des expertises fonctionnelles et des compétences associées (sur le modèle des « *practices* » ou des « fonctions » dans les entreprises) : RH, juridique, Finances, conduite du changement, par exemple, pour avoir un complément « *rationae materiae* », et par domaines d'expertise, à la constitution d'une filière et d'un réseau de conseil interne ;

Annexe V

- ◆ les membres des cabinets de conseil interne (ou des cellules qui leur sont identifiables) au sein notamment des secrétariats généraux des ministères, qui n'ont – la mission le souligne ici à nouveau – pas vocation à venir principalement – et encore moins exclusivement – de cabinets de conseil externes, mais largement aussi des rangs de l'administration.

L'ensemble de ces éléments est largement connu, maîtrisé et suivi. La mission souligne à cet égard trois points :

- ◆ la nécessité de s'appuyer beaucoup plus largement sur, outre leur quotité de travail disponible, les ressources, compétences et expertises des agents publics sans affectation à temps plein ;
- ◆ les exemples des structures internes de conseil existantes notamment dans les entreprises montrent que le rôle de consultant (comme d'auditeur interne) s'inscrit dans des parcours longs au sein des entreprises concernées, et que des recrutements sous contrat à durée limitée peuvent avoir leurs mérites, mais ne paraissent pas devoir constituer la règle pour que l'État soit à la fois attractif sur les marchés des talents, et capable de valoriser tout au long des parcours les expériences diverses au sein des organisations, incluant, notamment, les fonctions, expériences et missions de conseil interne.
- ◆ ces ressources ont des différences, parfois fortes, en termes individuels (profils, expériences, méthodes, voire vocations et aspirations) comme en termes collectifs (culture, objectifs et rôles, règles et habitudes de fonctionnement interne), et il importe non seulement de ne pas les méconnaître, mais de s'appuyer sur ces différences pour construire des réponses adaptées en termes de mobilisation des compétences pour répondre à des besoins, eux-mêmes différents, des administrations.

En ce qui concerne le premier point, les agents publics, souvent expérimentés, qui n'ont pas de mission claire ou correspondant à leur quotité de travail administratif¹⁶ doivent, pour la mission, constituer un vivier à privilégier, ou au moins à considérer, pour le renfort des compétences internes de l'administration.

Certes parfois en perte d'employabilité directe et immédiate, ces agents (fonctionnaires ou contractuels sur des durées longues voire indéterminées) constituent non seulement des ressources mobilisables pour des missions, mais la réalisation de telles missions peut les remettre en visibilité et leur offrir de nouvelles évolutions professionnelles. Cela suppose qu'ils soient en capacité (savoirs, savoir-être, culture, compétences, maîtrise des socles conceptuels et méthodologiques) de réaliser de telles missions, et pourrait donner lieu, de manière spécifique et complémentaire aux autres actions de formation entreprises, à une forme de requalification théorique et pratique pour accroître leur capacité à créer de la valeur, au bénéfice des administrations, mais également pour eux-mêmes et leurs parcours. L'employabilité perçue temporairement ne doit pas éteindre la compétence, l'expérience, ou l'expertise acquise, souvent dans des situations complexes comme sait en offrir la vie administrative, y compris les leçons que les intéressés peuvent en avoir retirées.

¹⁶ Préfets sans affectation, membres du Conseil diplomatique, pour ceux qui sont le plus aisément identifiables dans les services, mais sans exclusive. Ceci concerne également les sous-directeurs et chefs de services en fin de poste (six ans) qui n'évoluent pas immédiatement sur des responsabilités de directeur d'administration centrale ou de services déconcentrés.

Annexe V

Les DES (délégués à l'enseignement supérieur) qui dans chaque ministère ont normalement la charge d'identifier des pistes et de construire des trajectoires d'évolution pour des agents « en transition » pourraient, au-delà du recensement de ces profils, étudier les voies et moyens de leur potentiel d'utilisation, voire de requalification en consultants internes. C'est, d'une certaine manière et « éclairée en creux », également la gestion des « débouchés » et des « fins de carrières » dans les ministères qui pourrait ainsi s'enrichir d'une autre possibilité d'affectation.

En ce qui concerne le second point, dans les contraintes spécifiques de la réalisation de la présente mission, celle-ci a fait appel à ses expériences propres dans les entreprises ou structures à participation publique qui disposent d'équipes de consultants internes :

- ◆ SNCF consulting, œuvre depuis sa création essentiellement en interne à la SNCF et revendique d'ailleurs sa connaissance sectorielle du ferroviaire. Doté de près de 150 personnes (soit un demi pour-mille des effectifs du groupe SNCF, dont plus de la moitié de consultants), son chiffre d'affaires est de 16 M€ (soit de l'ordre du pour-mille du CA du groupe SNCF). Est notamment mis en place un « mentorat » systématique des nouveaux arrivants par un consultant plus « senior » pour les accompagner dans la réalisation de leurs missions, et aussi préparer leur évolution professionnelle au sein du groupe SNCF ;
- ◆ Thales consulting, doté d'une cinquantaine de salariés, réalise essentiellement des missions pour les entités du groupe. Ses missions sont facturées, et s'appuient sur des équipes qui mêlent profils expérimentés au sein du groupe et nouveaux arrivants, à condition que ceux-ci aient déjà une connaissance sectorielle de l'aéronautique et de la défense et des compétences métiers en termes de conduite de projets complexes et en particulier de construction d'offres commerciales complexes sur lesquelles les consultants sont fréquemment mobilisés ;
- ◆ L'inspection générale de la Société générale, comme la plupart des inspections générales des établissements bancaires et financiers¹⁷, recrute principalement par concours en sortie d'école de formation initiale, même si d'autres voies existent, notamment depuis les administrations économiques et financières. Créée en 1868, l'inspection générale a d'abord une vocation d'identification des hauts potentiels, et le parcours de trois à neuf ans en son sein, constitue une voie privilégiée pour accéder à des fonctions managériales à large spectre de responsabilités.

Ces entités internes, quelle que soit leur dénomination, ne réalisent pas les travaux d'audit et de contrôle interne, qui font l'objet d'entités et de gouvernance spécifiques, en lien en particulier avec les comités d'audit et des risques de leur conseil d'administration.

2.5. La cinématique pour être en capacité de répondre aux besoins de compétences

Si la mission n'a pu examiner les éléments d'une stratégie RH liée ayant vocation à permettre, le renforcement des compétences de conseil interne au sein des administrations, elle propose ici quelques axes et éclairages pour structurer une telle approche, qui paraît d'autant plus nécessaire que les actions qui ont vocation à s'inscrire dans et instrumenter cette stratégie sont déjà en cours :

¹⁷ À l'exception notable de BNP Paribas, où, pour candidater à un poste au sein de l'inspection générale, une expérience d'au moins trois ans dans l'établissement est requise.

Annexe V

- ◆ Un référentiel des compétences, à défaut, des métiers, qui reprend celui des administrations, mais également s'inspire des référentiels interprofessionnels ou étrangers¹⁸ ;
- ◆ Une filière interne « conseil », à défaut de corps internes dédiés (qui ossifieraient les parcours horizontaux et verticaux), qui permettrait de gérer les modes d'acquisition (recrutement, formation, validation des acquis professionnels) de compétences avec les cibles à atteindre tout en se confrontant, régulièrement à la pratique, ce qui implique des durées suffisamment longues pour acquérir les compétences de conseil, et suffisamment courtes pour ne pas perdre de vue les logiques opérationnelles qui président à l'action ;
- ◆ Une cinématique du renforcement des compétences reposant sur des actions à effets distribués dans le temps :
 - des recrutements (internes et externes) à effet quasi-immédiat, et, symétriquement, des méthodes de capture des expertises pour les agents publics qui ont vocation à quitter l'administration (tuilage et transfert de compétences) ;
 - des formations qui prennent plus de temps pour être mises en œuvre, et le cas échéant mises en pratique par les bénéficiaires (identification des bénéficiaires, organisation logistique, actualisation des cursus) ;
 - une succession de missions qui à la fois capitalise les expériences et ouvre sur différents champs, contextes, ou problématiques d'analyse et de transformation ;
 - une « stratéjisation » des parcours depuis et vers les entités ou réseaux (cf. *supra*, DST de l'AP-HP) de conseil interne, en lien avec la gestion des besoins de l'ensemble de l'organisation.

2.5.1.1. *Le recrutement de consultants internes doit équilibrer les viviers interne et externe qui ont des vertus complémentaires*

Les recrutements de consultants externes permettent d'étendre les compétences de l'administration avec une forte limite : lorsqu'ils quittent leur cabinet, ceux-ci perdent *ipso facto* une grande partie de leur capacité de mobilisation d'expertise et de compétences qui :

- ◆ sont structurées dans les *practices* sectorielles et internationales ;
- ◆ reposent sur des méthodes et des outils propres au cabinet de conseil, et non identifiables, ni à court ni même à moyen terme, à ce qui est disponible au sein de l'administration (ceci vaut à la fois pour le *back-office* : documentation, « *knowledge management* », mise en forme ou pour les capacités de traitement de données, structurées ou non) ;
- ◆ nécessitent pour se déployer dans le public une structure managériale souvent complexe (associant en particulier les *partners* et responsables de comptes) qui ont non seulement la relation avec le client, mais surtout l'expérience de ses pratiques, normes formelles, et informelles, et de sa culture, éléments souvent indispensables (soit pour s'y conformer, soit pour les faire évoluer, en fonction des objectifs de la mission) à la pleine efficacité des travaux conduits.

¹⁸ « Recommendation: The Cabinet Office should work with functions and departments to identify skills gaps and should prioritise resolving these as part of the Civil Service Modernisation and Reform process. The current cost of using consultants to fill these gaps should be considered as part of this work. The Cabinet Office should outline in its Treasury Minute response how it plans to reduce reliance on external consultants and mitigate these costs in future », in Parlement britannique, Public Accounts Committee, [Specialist skills in the civil service \(parliament.uk\)](https://www.parliament.uk/publications/2020/12/specialist-skills-in-the-civil-service), Déc. 2020.

Sans nier les expertises et compétences qu'apportent les consultants externes qui rejoignent les administrations, la mission considère que celles-ci doivent soit se focaliser sur un tel besoin (innovation, meilleures pratiques du secteur privé ou internationales, comme éclairage complémentaire et éléments d'ouverture), soit se combiner avec d'autres expériences et savoirs, existant au sein des administrations, et que ce qui vaut pour les recrutements a également vocation à s'appliquer dans le cadre de l'exécution des missions de conseil interne, avec des profils de consultants internes hybridant les âges et les expériences professionnelles.

2.5.1.2. La formation réalisée par les administrations peut s'inspirer plus directement des pratiques des cabinets de conseil

La circulaire prescrivait l'organisation de formation par l'INSP, lesquelles ont été réalisées conformément aux prescriptions édictées, quoique pour des publics ciblés (directeurs de projets de transformation) et encore limités.

- ◆ la formation au fond (cf. *supra*, § 2.2.4.) sur les « métiers » du conseil et les compétences y afférant, notamment en matière de conduite de projets à vocation transformante ;
- ◆ la formation en « *meta* » : savoir gérer les prestataires tiers (qu'ils soient externes, ou, au titre de la réinternalisation, de plus en plus fréquemment internes), et structurer, tout au long de la mission, le transfert de compétences vers les équipes « résidentes » pour gagner en autonomie et en profondeur dans la réalisation des travaux qui leur sont confiés.

Les formations aujourd'hui conçues et pour partie dispensées portent essentiellement sur la conduite de projet, dimension importante des prestations de conseil (cf. lot 2 de l'accord-cadre « MIC »¹⁹) mais ne recouvrent pas exactement le champ des prestations de conseil achetées (cf. lots 1 et 3 du même accord-cadre pour se limiter au conseil en stratégie et en organisation).

Déjà décrites *supra* (cf. § 2.2.4.), ces formations sont très utiles pour développer les compétences internes, notamment pour la direction de projets « transformants », correspondant d'ailleurs aux profils des personnes formées.

La mission souligne ici deux points qui paraissent justifier des réflexions spécifiques et complémentaires :

- ◆ d'une part, l'association de membres de cabinets de conseil dans les formations, pour identifier les bonnes pratiques de pilotage de la part des clients, notamment publics si possible (et si pas de conflit d'intérêt ou de rupture d'égalité entre les attributaires, ou avec les non-attributaires des marchés en cours). L'objectif est d'acculturer les bénéficiaires de prestations de conseil à l'environnement, aux méthodes, aux fonctionnements de travail des cabinets de consultants ;
- ◆ d'autre part, des exemples de bonne pratique de l'utilisation de ressources complémentaires dans la conduite d'initiatives stratégiques, de projets de transformation, ou de réingénierie des *process*, des organisations, et des outils, au-delà de la gestion de projet, en tant que cela permettra de clarifier les attentes placées dans les consultants (et ce qui ne doit pas en être attendu), notamment en termes de réalisation de travaux, de livrables, de transferts de compétence, et d'utilisation des résultats de la mission de conseil, que celle-ci soit interne ou externe d'ailleurs. Un angle spécifique pourrait être donné sur les opérations strictes de réinternalisation ou d'externalisation sur la base de retours d'expérience, notamment dans l'administration française, mais pas uniquement (cf. *infra*, § 2.5.1.2.2.).

¹⁹ Marché interministériel de conseil, cf. *supra*, annexe IV.

Annexe V

En soulignant la diversité des intervenants et l'ouverture qu'ils offrent en termes de confrontation à des approches souvent peu ou pas développées dans l'acculturation à la transformation des organisations et à la conduite du changement, la mission observe qu'il serait loisible d'envisager d'y associer des consultants, le cas échéant ayant par la suite œuvré au sein de l'État et de ses établissements publics, et ce pour deux raisons :

- ◆ la première est qu'ils ont de fait une expertise en direction et conduite de projets de transformation, celle que l'État et ses établissements publics sont conduits à mobiliser dans le cadre de prestations de conseil, qui correspond à l'objet de la formation et au public formé ;
- ◆ la seconde est que le recours aux cabinets de conseil s'inscrit dans une logique marchande et que comprendre les déterminants et principes de fonctionnement qui régissent l'activité des consultants est un éclairage nécessaire pour comprendre les termes explicites et implicites de la relation contractuelle qui lie l'État aux cabinets de conseil dans le cadre des prestations qu'ils réalisent pour son compte.

La bonne compréhension de la manière dont les consultants travaillent est nécessaire pour à la fois préserver les intérêts de l'administration qui recourt aux cabinets de conseil, mais également savoir quelles parties du projet confier à des tiers et s'assurer de la montée en compétence des entités publiques à la faveur de la réalisation de la prestation, et le cas échéant éclairer le choix entre ce qui doit être réinternalisé après avoir été confié à des cabinets de conseil externes, de ce qui peut continuer, au moins dans un premier temps, à l'être (cf. *supra*, § 1.).

Ainsi, au Royaume-Uni, un groupe de travail rassemblant des fonctionnaires, des anciens consultants et actuel par l'*Institute for government*²⁰ a établi un guide de recommandations pour les achats de prestations de conseil par les administrations publiques. Son document public propose une lecture simplifiée – et parfois simplificatrice – des méthodes et objectifs propres des cabinets de conseil, qui a le mérite d'offrir un éclairage de ce qui se passe de l'autre côté du miroir pour « re-symétriser » l'information réciproque sur les deux contractants que sont les administrations et les cabinets de consultants.

Une déclinaison en France, à la fois pour les « acheteurs » de prestations intellectuelles et les « utilisateurs » pourrait être utile, s'appuyant notamment sur les formations (*in situ* ou à distance) et l'enrichissement des bases constituées recensant les bonnes pratiques en termes d'achats de prestations de conseil (sur l'ensemble du cycle, allant de l'expression de besoin à la réinternalisation des compétences et la capitalisation des résultats des missions achetées).

²⁰ L'*Institute for Government* s'est donné pour ambition de « rendre l'administration plus efficace ». C'est une association à but non lucratif, éligible au mécénat (*charity*) basée à Londres, dont la gouvernance est pluri-partisane (présence au Conseil d'administration de parlementaires britanniques notamment) et la direction générale assurée par d'anciens fonctionnaires (Sir Michael Bichard) ou d'anciens journalistes comme la directrice actuelle Bronwen Maddox (ancienne journaliste au *Times* et ancienne Directrice générale puis présidente de « Chatham House ») ou son prédécesseur (ancien du *Financial Times*) et ancien Commissaires aux nominations publiques.

Encadré 3 : La compréhension de la manière dont travaillent les cabinets de conseil

FOR
GOVERNMENT

Understanding the way consultancies work

As well as understanding the context in government, it is important to recognise how consultancies work – what their incentive structure is and, as a result, some of the things to expect when working with them. Consultants may work on many of the same projects as civil and public servants – in some instances they may be former colleagues – but it is important to remember:

- Consultancies are private businesses that **need to make a profit**.
- That profit depends on delivering work at a mark-up – and they have **incentives to maximise that mark-up by reducing their costs** where possible – and their biggest overhead is staff salaries.
- Charge out rates, even for junior staff, can be very high in the leading consultancies – which is why **any decision to use consultants needs scrutiny**. They need to add real value to make it worthwhile.
- Promotion in consultancies depends both on **delivering results on the project in hand but also in building up a pipeline of projects**.
- The main task of the most senior people in consultancies – the partners – is to build up loyal clients and a steady flow of profitable business – **their time is very expensive and they often do limited day-to-day work on projects** (but good ones can add essential insights). Yours will just be one of a portfolio of projects they are engaged in.
- **Selling additional work** to clients – once they are already on the ground and can identify potential areas of interest – is central to the business model. It can be a key reason behind pro-bono work. You can make this work to your advantage.

MANAGING CONSULTANTS
© Institute for Government

Source : Institute for Government, [Managing consultants](#), Juin 2020. Page 5.

2.5.1.3. À long terme, la construction de parcours au sein de la filière de conseil interne (succession des missions) et entre les rôles de management et d'expert (allers-retours) permettront de conforter l'intérêt et la valeur de ce conseil interne, à la fois pour les agents et pour les administrations

S'inscrivant *par essence* dans le temps long, la mise en place de ces parcours de carrière suppose à la fois un effort *ab initio* de conception de la stratégie, des outils, et de la communication vers les agents publics de la mise en place, ou plutôt du renforcement, de ce type de rôles au sein de l'administration, et une pratique *in itinere* permettant de démontrer par la preuve l'adaptabilité du dispositif aux besoins, mais surtout sa crédibilité pour des agents publics, qui, ont en moyenne des taux d'actualisation plus importants pour leurs parcours professionnels.

Ceci implique de travailler de manière multi-dimensionnelle, à l'instar d'ailleurs des formations mises en place par l'INSP : démographie, sociologie, culture, expérience, savoir-faire et savoir-être, validation des acquis, mêlant le meilleur des expériences et expertises (cabinet de conseil, environnement administratif, politiques publiques) pour dynamiser la transformation publique et la rendre visible à la fois pour les agents publics et les usagers.

Cette construction ne part pas de rien. Les membres des inspections générales et corps de contrôle ont une vocation naturelle à ces allers-retours. Cela ne l'est pas pour tous les fonctionnaires mobilisables (notamment sans affectation) pour apporter leurs compétences sur des missions temporaires, à objet délimité, et sous le pilotage des services qui en bénéficient tout en rapportant, pour les méthodes, l'organisation du travail, l'évaluation à leur rattachement préexistant.

Annexe V

En complément, les établissements publics jouent également un rôle crucial dans cet équilibre des environnements entre monde privé et monde public. Cette spécificité juridique, organisationnelle et culturelle est un élément potentiellement très porteur pour accélérer et enrichir les expériences des agents au titre de la variété des environnements de travail, tout en parlant une « langue commune ». La mission ne méconnaît nullement les potentielles difficultés liées aux allers-retours entre l'administration de l'État et les établissements publics, voire au-delà les autres collectivités ou entreprises publiques, ne serait-ce que par expérience des membres de la mission elle-même, mais il semble s'agir là d'un levier additionnel d'attractivité et de valeur, pour les agents publics comme pour la sphère publique.

Pour les fonctionnaires sans affectation, certaines pratiques existent d'ores et déjà et ici non plus, l'État ne part pas d'une feuille blanche. Existantes, mais localisées, elles doivent être très largement amplifiées. Là encore, si les compétences développées par les consultants externes sont nécessaires, dans des cas précis, pour aider l'administration à réaliser ses missions et conduire ses projets, leur internalisation (par recrutements) ne saurait être exclusive de la promotion de l'interne ni de l'attention portée au développement des compétences et à l'ouverture des parcours au sein des administrations.

2.6. La révision de l'offre de services des services d'inspections générales et de contrôle pour répondre aux besoins des administrations

La mission souligne d'emblée que sur ce point, plus sans doute encore que sur d'autres, elle est juge et partie, s'agissant, en particulier pour l'Inspection générale des finances, du Service duquel relèvent la mission et les signataires des présents travaux.

La circulaire prescrit en effet que « *les inspections générales et conseils généraux ministériels, sans préjudice de leurs mission d'inspection, de contrôle et d'audit devront renforcer davantage encore leur offre de services pour pouvoir répondre aux besoins des administrations de leur ministère en matière de conseil interne, en particulier sur la stratégie et l'évaluation des politiques publiques* » tout en indiquant, déjà, qu' « *une mission inter-inspections sera diligentée au deuxième semestre 2022 pour s'assurer de la bonne application de la présente circulaire* », mission demandée par la Première ministre par lettre à la Cheffe du Service de l'Inspection générale des finances le 5 décembre 2022.

Nonobstant ce positionnement particulier, la mission a pu à cet égard établir que les situations actuelles ne sont pas homogènes entre les services d'inspections générales et corps de contrôle :

- ◆ en termes d'histoire, de culture administrative et de « doctrine d'emploi » par les autorités ministérielles qui les saisissent : certaines réalisent principalement des missions de contrôle et d'inspection, tandis que d'autres – en particulier les inspections à caractère interministériel – ont une pratique plus établie de missions d'évaluation transverses dont certaines dimensions relèvent de celles du conseil stratégique ;
- ◆ en termes de démographie, de recrutements, de profils et, partant, de compétences : l'expertise et la connaissance intime de leur ministère qui caractérisent leurs membres expérimentés est un atout quasi-irremplaçable pour ces services en termes de compréhension des enjeux des types de travaux dans lesquelles s'inscrivent des besoins de prestation de conseil, mais ils n'ont pas forcément les outils, méthodes et pratiques des prestataires de conseil, ni toujours la capacité de les mobiliser.

Annexe V

Certaines pratiques de conseil existent ainsi de manière déjà très structurée, éprouvée, et donnent lieu à des missions de type « conseil » sous l'autorité des ministres et dans le cadre des lettres de mission qui cadrent ces travaux :

- ◆ le contrôle général des armées, *via* la programmation annuelle de ses missions de conseil en lien avec le cabinet du ministre, auquel fait écho, y compris dans le temps court qui va de la publication de la circulaire et la réalisation de la présente mission, la réinternalisation de missions dont il était envisagé de les acheter auprès de cabinets extérieurs (cf. comité ministériel des engagements au MinArm qui a transformé une demande de mission de conseil externe en mission interne, sur la base de la méthodologie développée par le cabinet de consultants sur une première mission, analogue, laquelle a été prise en charge par les équipes internes du ministère) ;
- ◆ l'Inspection générale des finances établit dans son rapport d'activité le recensement des missions de l'année écoulée : dans un contexte certes particulier, 67 % des missions réalisées en 2021 (sur une centaine) relèvent de l'assistance (à des services administratifs ou à des personnes chargées de missions gouvernementales ou parlementaires), d'appui, notamment au titre des politiques prioritaires, ou de conseil). Cela correspond à un doublement temporaire de ces activités de conseil, qui en tant que telles, représentent en moyenne période de l'ordre de 30 % à 40 % des missions et des ressources disponibles. Il est ici noté que pour certaines, ces missions vont au-delà du conseil, et qu'elles peuvent aller jusqu'à l'action et l'intervention directes (ex : responsable de la task-force interministérielle de production et d'achats de vaccins anti-covid) ;
- ◆ de la même manière, outre les postes prioritaires, les inspections générales (principalement celles qui recrutent des profils moins expérimentés) ont une acculturation forte aux missions de type « conseil », qui facilite l'appariement entre les besoins des administrations et leur satisfaction par les inspections générales (y compris pour des raisons d'attractivité et de parcours internes, permettant non seulement d'offrir une diversité des champs d'analyse des missions, mais également une variété des types de travail, et d'inscription dans l'environnement institutionnel et administratif de leur ministère) ;
- ◆ à la faveur de la mission, même si cette réflexion était naturellement largement préalable, le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation, et des espaces ruraux a bien voulu formaliser les voies et moyens de ce renforcement de son offre en termes de missions de conseil, passant notamment par l'utilisation des comités des engagements ministériels pour reposer *ex ante* la question de la réinternalisation – situation qui ne s'est pas présentée au titre des dossiers passés en comité en 2022 mais qui ne préjuge en rien de l'avenir à cet égard –, et par un renforcement de l'offre de conseil, qui implique « *de disposer de ressources humaines aux profils variés et bien formées, incluant également des cadres « juniors »* ».

Le « système » mis en place à cet égard avec convergence des vocations et des effets de l'évolution de l'offre de service des inspections générales, et participation aux comités ministériels des engagements de nouvelles prestations de conseil dont il est envisagé qu'elles soient réalisées par des cabinets externes offre une opportunité sans équivalent de « localiser » les besoins (sur la base de la formalisation de son expression par les services prescripteurs), et de s'inscrire dans la modernisation de ces services, à la faveur notamment des évolutions permises par la réforme de la haute fonction publique.

Annexe V

Pour autant, plusieurs éléments doivent être ici rappelés, qui distinguent – sans en interdire la substitution – les inspections générales et corps de contrôle d'une part, et les cabinets de consultants externes d'autre part :

- ◆ d'abord, les inspections générales et corps de contrôle sont, pour ce type de missions de conseil qui ne sont pas d'initiative, normalement saisies par les ministres auxquels leur chef de service rapporte directement, voire le Premier ministre, ce qui ne correspond aux modalités de recours aux cabinets de consultants
- ◆ ensuite, ainsi que décrit plus haut (cf. *supra*), un consultant interne – auquel on pourrait assimiler les membres des inspections générales participant à des « missions de conseil » – n'est pas un consultant externe : il connaît mieux le ministère, ses acteurs et ses modalités (formelles et informelles), il maîtrise en revanche souvent moins les compétences et méthodes de ces cabinets, et les outils qui y sont déployés et mobilisés, notamment en termes d'innovation capitalisée au fil des missions dans des environnements très différents (secteur privé, autres secteurs économiques, international, etc.) ;
- ◆ enfin, une inspection a aussi un rôle et une fonction, pour le compte des ministres, de vérification de la tenue des opérations internes au sein de leurs administrations, qui est l'un des fondements de sa légitimité technique et institutionnelle, mais également un élément important du parcours de développement professionnel de ses membres. Ceci ne signifie pas ni n'implique que les ressources de ces entités ne puissent pas réaliser des missions de conseil. C'est même l'inverse en termes d'attractivité et de valeur pour l'administration et pour les inspecteurs, mais que, comme l'écrit la circulaire, le renforcement de ce type de missions au sein des activités des corps de contrôle doit se faire « *sans préjudice des missions d'inspection, d'audit et de contrôle* ».

Si l'on part à cet égard du principe que les membres des inspections générales et corps de contrôle sont dans l'ensemble occupés à la réalisation de missions sous l'autorité de leur chef de service, ceci implique d'envisager une réallocation du portefeuille de missions et/ou un renforcement des moyens, en lien avec les ministres et leur cabinet.

Par ailleurs, la combinaison de missions de conseil (*ex ante*) et de missions de contrôle (*ex post*) implique d'organiser la séparation dans le temps et dans l'espace des personnes qui les réalisent. Sans envisager ici, en tout cas pour l'ensemble des inspections générales ministérielles, de créer en leur sein plusieurs départements internes (ce serait au demeurant regrettable en tant que cela réduirait la diversité des missions et des expériences pour les inspecteurs), la mission indique que cette dualité d'intervention suppose, individuellement, que celui qui contrôle ou évalue après n'ait pas contribué, par une mission de conseil en particulier, à la réflexion avant.

De nombreuses organisations régulent cette séparation de manière quasi native, y compris au sein de l'État (formations consultative et contentieuse au Conseil d'État par exemple).

2.7. La meilleure mobilisation de ces compétences au service de la transformation de l'action publique

S'agissant de prestations visant le long terme (« stratégie et organisation »), l'enjeu est de parvenir, pour les entités, à une forme de doctrine du « faire ou faire faire », s'appuyant notamment sur les curseurs, variables et propres à chaque entité suivants, allant au-delà de la gestion budgétaire des engagements, et du contrôle unitaire, prestation par prestation, par ailleurs pour partie désresponsabilisant (renvoyant finalement à un comité de la hache des décisions parmi les plus cardinales d'une organisation entre ce qu'elle est et ce qu'elle fait elle-même, et ce qu'elle sous-traite ou ne prend pas directement en charge) et pour partie

Annexe V

inéquitable (les demandes de novembre faisant si l'enveloppe de crédits est bien dimensionnée, l'objet d'un contrôle plus resserré que celles de février) :

- ◆ une analyse des risques et gains d'un recours externe au lieu de la mobilisation de ressources internes ;
- ◆ le pilotage de la dépense correspondante (coûts, qualités et délais des livrables), mais aussi d'une juste évaluation des coûts induits pour l'organisation demanderesse (permettant de sécuriser un budget-temps pour le pilotage et l'utilisation des travaux de la mission) et de comparer les deux approches, internes (en intégrant les différences selon les différentes ressources mobilisables) et externe, sur une base globale et cohérente ;
- ◆ d'éviter la perte de certaines compétences clés et de conforter et développer icelles au sein de l'entité.

Or, on observe une corrélation entre le recours à la prestation externe et la pression budgétaire à la réduction des coûts : l'achat de prestation serait plus largement « subi » en réaction à des compressions de moyens internes tandis que les ressources « complémentaires » en interne posent *ipso facto* la question de leur mobilisation, de leurs compétences, et, parfois, de leur acceptabilité.

À cet égard, l'un des grands atouts de l'offre des cabinets de conseil, et de leur profondeur – avec d'éventuels sous-traitants –, est d'être en capacité de mobiliser des équipes rapidement. Outre la réalité, notamment dans les services et directions d'état-major, de fortes tensions sur les ressources, ce point peut toutefois être relativisé : si l'on part du principe que l'administration s'est, avant d'exprimer un besoin de prestation et de préparer un marché (et de passer sous les fourches caudines des comités d'engagement mis en place par la circulaire), posée la question de savoir si elle pouvait faire elle-même, le recours à un tiers (y compris éventuellement interne) intervient à un stade aval par rapport à l'origine du besoin, et fait que le temps est parfois encore plus compté, voire manque, pour bénéficier des résultats des travaux attendus de la mission de conseil.

Si l'on part également du principe selon lequel les agents de l'administration susceptibles et capables de réaliser les missions de conseil sont comme les autres agents, déjà occupés au titre de leur activité professionnelle, disponibiliser des ressources internes, en particulier dans un temps court (*cf. supra*), suppose de savoir réorienter priorités d'actions et moyens au sein des services.

Il importe enfin que l'appariement des ressources mobilisables et des besoins puissent se faire rapidement et en qualité. À cet égard, et la DIESE y réfléchit déjà de manière structurée, deux solutions sont envisageables *a priori* :

- ◆ un système d'agence de missions, qui « hébergerait » les consultants internes (à l'instar des inspections générales) et les mobiliserait sur la réponse aux besoins des administrations ;
- ◆ une place de marché qui « injecterait », au sens mathématique, les ressources identifiées (qui resteraient administrativement localisées là où elles se trouvent) vers les besoins des administrations, lesquels pourraient également être couverts, et à défaut, par des cabinets externes.

La mission exprime à cet égard une inclination pour le deuxième système, ce qui nécessite toutefois une structuration et des processus d'appariement, et un renforcement des moyens pour les opérationnaliser et les superviser. Outre le fait que les mouvements administratifs nécessitent des traductions managériales et juridiques dont la difficulté ou la temporalité peuvent être sans rapport avec la nature ou la durée pour répondre aux besoins normalement « ponctuels » du prescripteur, ce système de place de marché pourrait s'ouvrir facilement aux différents viviers identifiés pour réaliser de telles missions de conseil interne.

Annexe V

En travaillant *a fortiori*, sur celui des agents de direction (qui sont en situation de responsabilité, mais ont une valeur de consultant très forte) qui viendraient « en appui », un jour par semaine pendant trois mois, pour participer à la direction ou à la supervision de missions, à l'image d'un « *partner* » dans un cabinet de conseil.

Enfin, puisque les consultants externes ne sont pas des consultants internes, et réciproquement, la mission recommande que, quelles que soient les options retenues *in fine* à cet égard, l'hybridation soit recherchée entre profils internes et apports ponctuels externes (si et quand c'est incontournable), comme avec les services prescripteurs, au moins au titre du « pilotage » de la prestation de conseil, et si possible également dans le cadre de la réalisation des travaux de la mission y afférant. Ce faisant, naturellement et fondamentalement, la structuration de la mission conduira à distinguer clairement les attendus des uns et des autres, les contributions des uns et des autres, et veiller à ne pas identifier les uns et les autres, pour à la fois ne pas les confondre, et capitaliser précisément sur leur complémentarité d'ensemble, laquelle implique leur « distinction ».

ANNEXE VI

**La mise en œuvre d'exigences renforcées
pour les achats de prestations de conseil**

SOMMAIRE

1. EN AMONT DES MISSIONS, LES COMITÉS D'ENGAGEMENT MINISTÉRIELS MIS EN PLACE ASSURENT QUE LE RECOURS AUX CABINETS DE CONSEIL EST JUSTIFIÉ ET RÉPOND À UN BESOIN PRÉCIS QUI NE PEUT ÊTRE SATISFAIT EN INTERNE	1
1.1. Avant les comités, la fiche de pré-instruction de la DITP permet de cadrer le recours aux prestations intellectuelles et vient harmoniser des pratiques jusqu'alors hétérogènes entre et au sein des ministères.....	1
1.2. Au cours de l'instruction des dossiers, la consultation des Inspections générales et Conseils généraux permet de s'assurer qu'aucune ressource n'est disponible en interne.....	2
1.3. Le passage en comité ministériel d'engagement a vocation à permettre la révision des conditions de prestations et a conduit en pratique à modifier 6 projets sur 22 présentés en 2022 dans le périmètre de compétence de la DITP	2
1.4. Les conflits d'intérêts sont prévenus dans les instructions ministérielles mais n'ont pas encore donné lieu à des déports formalisés.....	3
2. PENDANT LES MISSIONS, LE CONTRAT CADRE FOURNI PAR LA DITP PERMETTRA DE GARANTIR LE SUIVI DES MISSIONS ET L'APPLICATION DE BONNES PRATIQUES CONCERNANT LES CONFLITS D'INTÉRÊTS ET LE <i>PRO BONO</i>.....	3
2.1. Des moyens mis en place pour piloter les missions.....	3
2.2. Un nouvel accord-cadre de la DITP qui permettra de répondre aux attentes de la circulaire concernant le suivi des missions et la transparence des contributions.....	4
2.3. Les missions <i>pro bono</i> doivent désormais faire l'objet d'un accord du Secrétaire général et font l'objet de pénalités dans le nouvel accord-cadre	5
3. LE NOUVEL ACCORD-CADRE PERMETTRA DE RENFORCER L'ÉVALUATION DES PRESTATIONS, DE CAPITALISER LA CRÉATION DE VALEUR ET LES TECHNIQUES ET COMPÉTENCES MOBILISÉES, ET DE MIEUX PARTAGER LES BONNES PRATIQUES	5
3.1. Les évaluations, rendues obligatoires par la circulaire et systématisées par le nouvel accord-cadre, sont en cours de développement depuis la publication de la circulaire	5
3.1.1. Depuis la publication de la circulaire, 59 projets ont donné lieu à une évaluation.....	5
3.1.2. Des évaluations rendues obligatoires par le nouvel accord-cadre	6
3.2. La capitalisation des résultats est un objectif de l'accord-cadre mais constitue toujours une réelle difficulté	6
3.3. Les bonnes pratiques sont partagées sur le réseau social professionnel des achats de l'État.....	7
3.4. La destruction des données est rendue systématique par les nouvelles dispositions de l'accord-cadre	7
4. ANNEXES	9
4.1. Fiche de pré-instruction des projets pour présentation au comité ministériel d'engagement.....	9
4.2. Fiche d'évaluation des prestations.....	13
4.3. Communauté du réseau social professionnel des achats de l'État	14

1. En amont des missions, les comités d'engagement ministériels mis en place assurent que le recours aux cabinets de conseil est justifié et répond à un besoin précis qui ne peut être satisfait en interne

1.1. Avant les comités, la fiche de pré-instruction de la DITP permet de cadrer le recours aux prestations intellectuelles et vient harmoniser des pratiques jusqu'alors hétérogènes entre et au sein des ministères

La circulaire n° 6329/SG du 19 janvier 2022 demande aux Secrétaires généraux de veiller à ce que le recours aux prestations intellectuelles s'effectue dans le respect de principes et bonnes pratiques. Plus précisément la circulaire demande à ce qu'un cadre formalisé soit mis en place préalablement au lancement des missions afin de garantir leur bonne conduite.

L'analyse des instructions ministérielles mises en place suite à l'entrée en vigueur de la circulaire ministérielle du 19 janvier 2022 montre que l'ensemble des ministères a répondu à cette exigence réglementaire en obligeant les services prescripteurs à compléter une fiche d'expression du besoin préalable au passage en comité ministériel d'engagement.

Pour ce faire, la majorité des ministères a repris la trame de *fiche de pré-instruction des projets pour présentation au comité d'engagement ministériel* (cf. annexe 4.1) conçue par la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP). Cette fiche demande en particulier à chaque service prescripteur de préciser :

- ◆ **la gouvernance du projet** en précisant la direction ou le service prescripteur ; le responsable du projet et l'équipe responsable de la pré-instruction pour le comité d'engagement ;
- ◆ **la cohérence avec la stratégie ministérielle** en déclinant le périmètre du besoin de prestation, les objectifs de la prestation, les impacts anticipés et enfin si la prestation correspond à une prestation initiale ou s'inscrit à la suite d'une prestation déjà effectuée ;
- ◆ **l'évaluation du bien-fondé du recours à cabinet extérieur** en précisant les raisons qui ont conduit le service prescripteur à vouloir utiliser un cabinet de conseil et de préciser si la demande répond à :
 - un manque de compétences et/ou d'expertise disponibles à un instant donné ;
 - un besoin ponctuel en compétences et expertises quand le service n'arrive pas à absorber la charge afférente ;
 - une nécessité d'intégrer des innovations ou bonnes pratiques dans d'autres pays ou dans le secteur privé.
- ◆ **les modalités de réalisation de la prestation** avec, en particulier, le détail de la démarche envisagée, les risques et conditions de succès envisagés, l'engagement et les gouvernances stratégique et opérationnelle du projet.

Certains ministères ont choisi de créer leur propre fiche d'expression du besoin, généralement comparable à la fiche de la DITP mais qui intègre davantage de précisions. C'est par exemple le cas pour le ministère des Armées qui a construit une *fiche de prestation de conseil* ou le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique qui a sa *fiche ministérielle d'expression du besoin* qui détaille les spécificités contractuelles du projet.

La mission note que l'harmonisation des pratiques rendue obligatoire par la mise en place de la circulaire est d'autant plus bénéfique qu'avant la mise en œuvre de la circulaire, certaines pratiques différaient entre et au sein des ministères. A titre d'exemple, au ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, des fiches d'expression du besoin étaient mises en place uniquement pour les projets du fonds de modernisation et de réforme (FMR).

Annexe VI

La mission note que si les fiches d'expression du besoin garantissent la formalisation d'un cadre de recours aux prestations intellectuelles conformément aux dispositions de la circulaire, elles ne sont systématisées que pour les projets soumis au comité ministériel d'engagement. La question de **leur utilisation réelle est donc indissociable de la celle de la compétence des comités ministériels d'engagement et plus particulièrement de la question des seuils** à partir desquels ces derniers ils sont obligatoirement saisis (cf., *infra*, Annexe III).

1.2. Au cours de l'instruction des dossiers, la consultation des Inspections générales et Conseils généraux permet de s'assurer qu'aucune ressource n'est disponible en interne

Conformément aux dispositions de la circulaire, les Inspections générales et Conseils généraux soient associés aux comités ministériels d'engagement.

Plus précisément, la *fiche de pré-instruction des projets pour présentation au comité d'engagement ministériel* de la DITP prévoit que le service prescripteur renseigne les capacités de l'administration à effectuer la prestation avec des ressources internes. La fiche prévoit également que le service prescripteur obtienne la validation de l'Inspection générale ministérielle ou interministérielle compétente ainsi que celle du Conseil général du ministère.

Les évaluations des comités ministériels d'engagement produites par les Inspections générales et Conseil généraux et annexées au présent rapport montrent que les sollicitations sont généralement respectées bien qu'une Inspection générale précise que certains dossiers arrivent en comité ministériel d'engagement sans être totalement complets.

La mission note que certains comités ont mis en place des procédures d'urgence qui permettent de raccourcir les délais d'instruction des dossiers en demandant aux Inspections générales et Conseils généraux d'émettre un avis sans se réunir puis de laisser au Secrétaire général la décision de validation.

Si ces procédures permettent de gagner en efficacité de traitement, la mission rappelle qu'elles doivent rester exceptionnelles pour que les comités ministériels d'engagement ne deviennent pas des comités d'enregistrement de projets validés en amont.

A cet égard, le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique a décidé de changer sa procédure d'urgence et de passer à une validation dématérialisée mais collégiale pour garantir l'instruction complète des dossiers et leur discussion avec l'ensemble des membres du comité ministériel d'engagement.

La mission recommande d'étendre cette initiative et de doter chaque comité ministériel d'engagement d'une procédure de validation dématérialisée en cas d'urgence.

1.3. Le passage en comité ministériel d'engagement a vocation à permettre la révision des conditions de prestations et a conduit en pratique à modifier 6 projets sur 22 présentés en 2022 dans le périmètre de compétence de la DITP

L'instruction préalable au passage en comité ministériel d'engagement constitue la phase de réflexion durant laquelle les services prescripteurs structurent leur demande et jugent son bien-fondé.

Le passage en comité ministériel constitue la phase de discussion au cours de laquelle les membres composant le comité, à savoir, le secrétariat général, l'Inspection générale ou le Conseil général compétent, le responsable d'achat ministériel, la DITP et parfois d'autres membres, jugent de la pertinence du dossier à l'échelle du ministère et à l'aune des projets effectués dans d'autres ministères.

Annexe VI

A l'issue de cette phase, les projets peuvent être acceptés, amendés, internalisés ou supprimés. Plus précisément, sur les vingt-deux projets examinés par les comités ministériels d'engagement auxquels la DITP a pris part :

- ◆ 3 dossiers ont fait l'objet d'un réajustement de l'expression du besoin et d'une réduction des coûts ;
- ◆ 2 projets ont été retravaillés avec une internalisation partielle de la prestation ce qui a conduit à une modification de l'expression de besoin ainsi qu'une modification de l'enveloppe financière anticipée ;
- ◆ 1 projet a fait l'objet d'une internalisation totale.

1.4. Les conflits d'intérêts sont prévenus dans les instructions ministérielles mais n'ont pas encore donné lieu à des déports formalisés

La prévention des conflits d'intérêts fait l'objet d'une section spécifique dans la circulaire n° 6329/SG du 19 janvier 2022. Selon ses termes, les chartes de déontologie ministérielles « *[ont dû être] revues d'ici mars 2022 pour assurer qu'elles couvrent bien les risques spécifiques liés aux prestations intellectuelles* ».

La mission a pu s'assurer que la prévention des conflits d'intérêts a fait l'objet d'un paragraphe spécifique dans les instructions ministérielles mises en place après la publication de la circulaire du 19 janvier 2022. A l'instar de la charte de déontologie de la Direction des achats de l'État, les instructions ministérielles prévoient un déport systématique lorsqu'un conflit d'intérêts est identifié par l'un des agents publics. Ce déport est déclaré au secrétariat général ou au comité ministériel d'engagement en fonction des consignes de l'instruction ministérielle. Dans certains ministères, une adresse électronique type a été mise en place pour faciliter la déclaration de déport.

En revanche, à la date de rédaction du rapport, la mission n'a pas connaissance de cas de déport formalisé lié à une situation de conflit d'intérêts qui aurait été déclaré au Secrétaire général ou au comité ministériel d'engagement.

2. Pendant les missions, le contrat cadre fourni par la DITP permettra de garantir le suivi des missions et l'application de bonnes pratiques concernant les conflits d'intérêts et le *pro bono*

2.1. Des moyens mis en place pour piloter les missions

Les fiches d'expression du besoin permettent de s'assurer que des moyens humains sont mis en place en amont de la contractualisation du projet. Dans le cas générique, la *fiche de pré-instruction des projets pour présentation au comité d'engagement ministériel* (cf. annexe 4.1) de la direction interministérielle de la transformation publique demande en particulier au service prescripteur de détailler :

- ◆ **la gouvernance opérationnelle** avec la composition du comité stratégique, la composition du comité de pilotage et la composition du comité de projet ;
- ◆ **les ressources ministérielles dédiées au pilotage** avec le détail des noms et prénoms des agents publics déployés sur le projet ainsi que leur rôle dans le suivi.

Annexe VI

Durant ses investigations, la mission a pu consulter un échantillon de fiches d'expression du besoin rédigées au cours de l'année 2022. Les fiches disposent systématiquement d'une partie relative aux moyens mis en place pour le pilotage par le prescripteur de la mission. Néanmoins, le niveau de détail varie substantiellement entre services prescripteurs : certains services décrivent simplement le nombre de personnes dédiées au pilotage du projet quand d'autres services détaillent le nombre de personnes associées aux différentes étapes du projet ainsi que le temps de travail alloué.

Concernant la mise en œuvre effective du suivi des projets, la mission rappelle que les comités ministériels d'engagement ont été institués le plus souvent dans les trois mois suivant la publication de la circulaire du Premier ministre, et se sont réunis à partir de la seconde partie de l'année 2022. Par ailleurs, 3 comités sur 10 ont été mis en place mais ne se sont jamais tenus, faute de projets dépassant les seuils de saisine, ce qui a conduit 7 comités à étendre le périmètre d'analyse et à abaisser leurs seuils de saisine (cf. Annexe III).

Par conséquent, l'entrée en vigueur de la circulaire du 19 janvier 2022 est encore trop récente pour permettre de tirer pleinement des conclusions sur l'efficacité réelle de ces comités ministériels pour l'encadrement des projets de prestations de conseil externe.

2.2. Un nouvel accord-cadre de la DITP qui permettra de répondre aux attentes de la circulaire concernant le suivi des missions et la transparence des contributions

L'entrée en vigueur de la circulaire du 19 janvier 2022 a conduit la DITP à redéfinir ses accords-cadres. A la date de rédaction du rapport, les accords-cadres sont en attente de validation. Néanmoins, dans la mesure où leur état de rédaction est quasi définitif et qu'ils constitueront le fondement juridique futur sur lequel s'appuieront les futures demandes de prestations intellectuelles, la mission a demandé à la DITP de procéder à une comparaison entre les anciens et nouveaux accords-cadres.

Les éléments fournis par la DITP permettent de caractériser les principales différences avec l'accord-cadre jusqu'alors en vigueur (cf. Annexe IV-1). On note ainsi que les modifications apportées aux accords-cadres répondent en grande partie aux dispositions de la circulaire n° 6329/SG du 19 janvier 2022.

Plus précisément, concernant :

- ◆ **le périmètre des missions**, le nouvel accord-cadre précise l'objet des missions jusqu'alors générique, les prestations informatiques sont exclues de l'accord-cadre tout comme les prestations intellectuelles spécifiques qui font l'objet d'un nouvel accord-cadre en cours de rédaction ;
- ◆ **la transparence des contributions**, l'utilisation de la charte graphique de l'État est désormais contrôlée, les livrables du prestataire sont produits avec sa charte graphique et les documents produits par l'administration et le prestataire font apparaître le nom du prestataire ;
- ◆ **le suivi et les pénalités**, en plus des pénalités présentes dans l'ancien accord-cadre et relatives au non-respect des délais d'exécution et au non-respect de l'engagement d'insertion par l'activité économique, le nouvel accord-cadre prévoit la possibilité d'appliquer des pénalités lorsque le cabinet de conseil ne répond aux exigences de l'administration concernant l'affectation ou le remplacement d'un consultant, le suivi des réunions et l'envoi des documents, les activités de démarchage et l'utilisation du *pro bono*, le respect du règlement général sur la protection des données et l'utilisation abusive de termes non français.

2.3. Les missions *pro bono* doivent désormais faire l'objet d'un accord du Secrétaire général et font l'objet de pénalités dans le nouvel accord-cadre

Aux termes de la circulaire du 19 janvier 2022, « *toute mission pro bono ou mécénat de compétence est autorisée par le secrétariat général du ministère et enregistrée auprès de l'acheteur ministériel ou interministériel compétent.* »

Conformément aux prescriptions de la circulaire, les instructions ministérielles mises en place à partir du second trimestre 2022 prévoient que le secrétaire général, dans son double-rôle d'autorité ministérielle pour les achats (cf. décret de 2016) et d'autorité pour l'audit et le contrôle interne (cf. décret de 2022) soit systématiquement saisi lors de la validation d'une mission *pro bono*.

Les nouveaux accords-cadres prévoient, d'une part, l'existence de pénalités dans le cas où seraient observées des missions *pro bono* n'ayant pas fait l'objet d'un accord préalable du Secrétaire général du ministère, et, d'autre part, l'impossibilité d'exercer un droit de suite après une mission *pro bono*.

3. Le nouvel accord-cadre permettra de renforcer l'évaluation des prestations, de capitaliser la création de valeur et les techniques et compétences mobilisées, et de mieux partager les bonnes pratiques

3.1. Les évaluations, rendues obligatoires par la circulaire et systématisées par le nouvel accord-cadre, sont en cours de développement depuis la publication de la circulaire

3.1.1. Depuis la publication de la circulaire, 59 projets ont donné lieu à une évaluation

Aux termes de la circulaire n° 6329/SG, il est demandé aux Secrétaires généraux de veiller à ce que « *toute prestation intellectuelle [fasse] 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 humaines mises à disposition, coopération avec les services, etc.), mais aussi sur l'atteinte des objectifs définis lors de l'expression du besoin.* »

Les dispositions de la circulaire étant entrées en vigueur dans l'année écoulée, il est encore prématuré de tirer des conclusions sur la pratique de l'évaluation dans le cadre des prestations intellectuelles nouvellement signées.

La mission observe néanmoins que depuis la publication de la circulaire, des évaluations ont été effectuées conjointement avec la DITP et seront rendus obligatoires dans le nouvel accord-cadre.

Pour faciliter l'évaluation des projets, la DITP a fourni aux ministères une trame d'évaluation qu'a pu consulter la mission (cf. annexe 4.2) même si certains ministères ont préféré définir leur propre grille d'évaluation.

Annexe VI

Le tableau 1 présente le nombre d'évaluations conduites et transmises à la DITP depuis la publication de la circulaire :

Tableau 1 : Nombre d'évaluations référencées depuis la mise en place de la circulaire

Ministère	Nombre d'évaluations
Économie, finances et souveraineté industrielle et numérique	23
Intérieur et Outre-mer	17
Transition écologique et de la Cohésion des territoires ; Transition énergétique	14
Agriculture	4
Culture	1
Total	59

Source : Direction interministérielle de la transformation publique.

Au titre de l'année 2022, cinquante-neuf projets ont été évalués par les différents ministères dont trente par la DITP.

3.1.2. Des évaluations rendues obligatoires par le nouvel accord-cadre.

D'un point de vue normatif, l'évolution des accords-cadres de la DITP change le statut de l'évaluation et la rend désormais obligatoire.

Les éléments fournis par la DITP fournissent une comparaison des exigences d'évaluation entre l'ancien accord-cadre de la DITP et le nouvel accord-cadre actuellement en cours de signature (cf. Annexe IV-1). Dans l'ancienne version des accords-cadres, l'évaluation des prestations à la fin de chaque projet singularisait la pratique de la DITP. Dans la version en cours de signature, de remontées sont prévues tout au long de la mission et une évaluation en fin de mission est rendue obligatoire.

3.2. La capitalisation des résultats est un objectif de l'accord-cadre mais constitue toujours une réelle difficulté

La circulaire du 19 janvier 2022 demande à ce que les secrétaires généraux veillent « à la capitalisation des connaissances acquises pendant le projet » ainsi que sur « l'importance de prévoir, dès les cahiers des charges, la transférabilité et la réversibilité des prestations réalisées »

A cet égard, les fiches d'expression du besoin préalables au passage en comité ministériel d'engagement disposent d'une section relative à la capitalisation des connaissances qui impose au prescripteur :

- ◆ une réflexion sur la capacité de l'administration partenaire à porter seule les suites du projet mis en place ;
- ◆ une description du livrable sur lequel l'administration pourra capitaliser le savoir accumulé.

En amont de la prestation de conseil, le passage en comité ministériel d'engagement constitue une première étape qui oblige les services prescripteurs à formaliser la méthode de capitalisation des connaissances envisagées.

Une fois la prestation engagée, le nouvel accord cadre prévoit que le prestataire livre des documents spécifiques dédiés à la capitalisation des projets en tenant particulièrement compte des éléments méthodologiques ou conceptuels (cf. Annexe IV-1). Cette modalité, absente des accords-cadres jusqu'alors en vigueur permet également de s'assurer de la bonne transmission des éléments produits par le prestataire.

Annexe VI

Enfin, une fois le projet terminé, et conformément à l'instruction de la circulaire du 19 janvier 2022, la DITP met à disposition « *une base de données sur les prestations déjà commandées par l'État, les agents publics ayant portés ces projets et éventuellement les livrables qui peuvent être partagés.* »

Au moment de la mission, cette base de données est en cours de construction et son développement fait l'objet d'un partenariat entre la Direction du Budget (DB) et la DITP. Une application test qui répertorie le nombre de prestations en cours ainsi que leur montant de dépenses a été mise en circulation au troisième semestre 2022 et consulté par la mission.

Néanmoins, la mission rappelle que si la mise en place d'une plateforme de diffusion des prestations effectuées et de leur livrables permet de sortir de logique de « silos » souvent reprochée aux administrations, elle ne garantit pas *de facto* la redéployabilité du savoir accumulé. Les entretiens qualitatifs menés au cours de la mission suggèrent qu'une grande partie, voire la majorité, des prestations intellectuelles répondent à des problématiques spécifiques qui empêchent leur réutilisation dans un autre cadre.

A cet égard, et sur demande de la mission, la DITP a analysé les recoupements et recouvrements existants sur un échantillon de vingt-deux missions contractualisées en 2022. Les résultats de l'analyse montrent que sur les vingt-deux missions analysées, aucune zone de recoupement ou de recouvrement n'a été identifiée.

3.3. Les bonnes pratiques sont partagées sur le réseau social professionnel des achats de l'État

Le partage de bonnes pratiques fait l'objet d'une attention particulière dans la circulaire du 19 janvier 2022. L'objectif implicitement visé par la circulaire est de pouvoir bénéficier d'économies d'échelle sur l'utilisation des prestations de conseils.

Pour répondre à ce besoin, la DAE et la DITP ont utilisé le Réseau Social Professionnel des Achats de l'État (ResPAE), un réseau social collaboratif fermé rassemblant 1 259 personnes, pour constituer une communauté spécifique des acheteurs de prestations de conseil.

Plus précisément, un espace communautaire spécifique aux prestations de conseil a été ouvert sur le réseau le 12 décembre 2022. Cet espace dispose d'un outil de question/réponse, d'un calendrier d'événements, d'un répertoire de partage de documents et d'informations relatives à la vie de la communauté (cf. annexe 4.3).

A la date de la mission, la communauté virtuelle mise en place dispose de :

- ◆ 122 participants dont 23 se sont inscrits entre le 15 et le 27 janvier 2022 ;
- ◆ un répertoire de partage de documents où sont stockés les derniers accords-cadres ministériels, les documents règlementaires régissant le fonctionnement du pôle interministériel d'achats, des documents de bonnes pratiques relatifs à la passation et l'exécution des marchés.

3.4. La destruction des données est rendue systématique par les nouvelles dispositions de l'accord-cadre

A la différence du précédent accord-cadre, le nouvel accord-cadre prévoit deux dispositions particulières relatives aux traitements des données informatiques :

- ◆ l'intégration des éléments relatifs au règlement général sur la protection des données entré en vigueur en 2018 ;
- ◆ la destruction systématique des données après leur restitution à l'administration.

Annexe VI

Néanmoins, les nombreux entretiens menés par la mission concernant les raisons du recours aux cabinets de conseils suggèrent que leur capacité à opérer des comparaisons internationales (*benchmark*) sur des données qu'ils sont les seuls à posséder constitue un élément clé de leur modèle d'affaires.

Si la destruction systématique des données prive les cabinets de conseil d'une ressource importante de leur activité, elle constitue désormais une stipulation contractuelle qui tient lieu de loi entre les parties, assortie de moyens de contrôle pour l'administration. Aussi, pour s'assurer du respect des clauses contractuelles, la mission recommande de prévoir la mise en place de contrôles inopinés chez les prestataires de conseil pour s'assurer de la destruction effective des données.

4. Annexes

4.1. Fiche de pré-instruction des projets pour présentation au comité ministériel d'engagement

FICHE DE PRÉ-INSTRUCTION DES PROJETS POUR PRÉSENTATION AU COMITÉ D'ENGAGEMENT MINISTERIEL

DATE

1) PRÉSENTATION DU PROJET

Présentation du projet auquel se rattache la demande de prestation

Nom du projet	...
Descriptif du projet	...
Commanditaire et origine du projet	...
Contexte et enjeux du projet (<i>une référence à des projets précédents ou connexes peut aussi être éclairante</i>)	...

Gouvernance du projet

Direction ou service porteur du projet	...
Responsable du projet	...
Equipe responsable de la pré-instruction pour le comité d'engagement	...

Cohérence avec la stratégie ministérielle et/ou interministérielle

Alignement stratégique : Expliquer en quoi le projet est aligné avec la stratégie ministérielle (priorités ministérielles ou interministérielles, projet inscrit dans les réformes prioritaires du Gouvernement, projet cohérent avec la feuille de route stratégique d'une direction, ...)

...

Objectifs de la prestation demandée

Périmètre du besoin de prestation	...
Objectifs de la prestation	...

Annexe VI

Impacts anticipés, indicateurs de succès	...
Cette prestation est-elle une prestation initiale ou une suite d'une prestation sur le même sujet ?	...

2) MODALITÉS ENVISAGÉES

Evaluation de la capacité à faire par l'administration

Sollicitation et réponse de l'Inspection générale ministérielle ou interministérielle compétente	...
Sollicitation et réponse du Conseil Général du ministère (le cas échéant)	...
Sollicitation de ressources internes au ministère (chefs de projet, consultants internes, experts, agents en disponibilité ...)	...

Evaluation du bien-fondé du recours à des prestations intellectuelles extérieures

Acquisition de compétences et expertises non disponibles à un instant donné	...
Besoin ponctuel en compétences et expertises quand les capacités des	...
Eclairage extérieur afin d'intégrer les innovations ou bonnes pratiques identifiées dans d'autres pays ou dans le secteur privé	...

Présentation des modalités de réalisation de la prestation

Modalités : Préciser les modalités d'intervention proposées (durée de la mission, jalons clé, modalités principales de réalisation, méthodologies employées, ...)

...

Démarche détaillée envisagée :

...

Risques : Préciser les risques identifiés et les conditions de succès du projet

- **Risques identifiés** :

Annexe VI

- ✓ ...
- **Conditions de succès :**
- ✓ ...

Engagement et gouvernance stratégique : Décrire le niveau d'engagement de l'administration (portage au plus haut niveau, qualité du dispositif mis en place par le ministère, formalisation de la commande au niveau ministre / cabinet)

...

Gouvernance opérationnelle : décrire les instances de pilotage envisagées ainsi que leur composition (comité stratégique, comité de pilotage, comité de projet, autre)

...

Ressources ministérielles dédiées au pilotage et la conduite du projet :

Nom, prénom, fonction Taux d'affectation au projet	Rôle sur le projet
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...

Transfert de connaissance et de compétences : Identifier la capacité de l'administration partenaire à porter seule les suites du projet, ainsi que la transférabilité et la réversibilité des prestations réalisées

...

Capitalisation : décrire le livrable de retour d'expérience et de capitalisation (obligatoire)

...

Ressources à mobiliser :

Nombre de jours équipes internes administration	...
Nombre de jours prestataire externe	...
Budget prévisionnel de prestation externe € TTC
Montant cumulé avec d'éventuels bons de commande sur le même besoin € TTC
Co-financement (le cas échéant)	
Marché	...
Lot	...
Prestataire (si défini à ce stade)	...

3) **PARTICIPANTS AU COMITÉ D'ENGAGEMENT**

...

4) **DÉCISION DU COMITÉ D'ENGAGEMENT**

Refus :

Acceptation :

Réserves :

Si réserves, préciser les compléments ou aménagements demandés en vue d'un nouvel examen de la demande :


...

Annexe VI

4.2. Fiche d'évaluation des prestations

FICHE EVALUATION		
		Date de validation de la fiche évaluation
Ministère		
Direction évaluatrice		
Intitulé de l'Accord-cadre		
Nom de la société évaluée (en précisant mandataire / co-traitant / sous-traitant) *		
N° du lot		
N° BC correspondant(s) (avec BC complémentaire possible)		
Montant du ou des BC (TTC)		
<small>* Etablir si nécessaire une fiche par mandataire, co-traitant et sous-traitant(s)</small>		
Objet et description synthétique du projet		
Appréciation des moyens mis en œuvre par le prestataire au regard du BC	Commentaire	Note (entre 0 et 10/10)
Respect des profils consultants		
Respect des charges en jours		
Réactivité en cas de besoins de remplacement de consultant		
<i>S/Total de points</i>		0
Appréciation de la contribution à la qualité des travaux par le prestataire	Commentaire	Note (entre 0 et 10/10)
Compréhension des besoins et des enjeux		
Pertinence de la démarche mise en œuvre		
Qualité des livrables fournis (en précisant la liste des documents rédigés avec la participation, directe ou indirecte, du titulaire, ainsi que tout autre travail réalisé par ce dernier)		
Respect des délais		
Réactivité		
Atteinte des objectifs de la mission		
<i>S/Total de points</i>		0
Qualité de l'apport des consultants (toutes les rubriques ne sont pas forcément à renseigner)	Commentaire	Note (entre 0 et 10/10)
Cadrage et lancement des travaux		
Apport méthodologique de gestion de projet / outils de reporting et d'avancement du projet / suivi de la mise en œuvre		
Apport méthodologique : méthodes d'analyses		
Contribution à la réflexion stratégique, à l'élaboration de recommandations et/ou de scénarios		
Contribution aux analyses de fond, et aux travaux techniques préparatoires		
Appui à l'exploitation de données et à la formalisation de supports de synthèse		
Déploiement opérationnel / technique		
Formation et accompagnement		
Appréciation sur le transfert de compétences / capitalisation		
<i>S/Total de points</i>		0
Savoir-être	Commentaire	Note (entre 0 et 10/10)
Prise d'initiative, force de proposition		
Travail en équipe, empathie		
Implication, sens du résultat		
Capacité à travailler avec le client		
<i>S/Total de points</i>		0
Obligations administratives	Commentaire	Note (entre 0 et 10/10)
Respect des clauses du CCAP		
Respect de la déontologie		
RGPD - Gestion des données - Cybersécurité		
Devis et facturation		
<i>S/Total de points</i>		0
Nombre de champs notés	0	
Total points acquis	0	
Note générale / 10	#DIV/0!	
Bilan global de la prestation		
Appréciation globale sur l'apport du prestataire		
Appréciation sur les transferts de compétences réalisés au bénéfice de l'administration		

4.3. Communauté du réseau social professionnel des achats de l'État



RespAÉ


Rechercher sur tout le site...

Rechercher dans cette communauté...

⋮

+

🔔



Achat de prestations de conseil

Accueil
Calendrier
Documents
Informations
Questions/Réponses

Projets

122 participants

Je me désinscris...

Présentation

Acheteurs et prescripteurs de prestations de conseil, cette communauté co-animée par la DAE et le pôle interministériel d'achat de prestations intellectuelles de la DITP vous permet de :

- Trouver les informations sur les marchés interministériels en cours de réflexion ou notifiés ;
- Echanger sur les bonnes pratiques d'achat de prestations de conseil ;
- Disposer des informations utiles sur la circulaire 6329/SG du 19 janvier 2022 relative à l'encadrement du recours aux prestations intellectuelles (administration et EP de l'Etat) ;
- Obtenir les réponses à vos questions sur tous les sujets relatifs à l'achat de conseil.

Dernières informations

Bienvenue à tous ! 15/12/2022

Présentation du pôle interministériel d'achat de pr... 01/12/2022

Questions/réponses

Toutes Non lues

!

Il n'y a pas encore de conversations

Prochains événements de la commu...

Aucun événement.

↳ Ajouter un événement

Derniers contenus

3. CCTP Prestations de conseil VF2 01/12/2022

2. CCAP Conseil VF 01/12/2022

Fiche SF et évaluation prestataires 20221116 01/12/2022

CCTP 03/01

CCAP 03/01

Activités de la communauté

Hier



Jean-Benoit EYMEQUD a rejoint l'espace **Achat de prestations de conseil**

Hier à 19:05 · Achat de prestations de conseil



Fanny Loeillet a mis à jour **3. CCTP Prestations de conseil**



N° 571 16/12/2022

La communauté «Achat de prestations de conseil» ouvre aujourd’hui, sur RespAÉ !

RespAÉ est le réseau social professionnel des acteurs de la fonction achat au sein des ministères et de leurs établissements publics.

Cette nouvelle communauté privée est dédiée aux échanges avec les acheteurs et prescripteurs de prestations de conseil.

Vous pourrez ainsi :

- trouver les informations sur les marchés interministériels en cours de réflexion ou notifiés ;
- échanger sur les bonnes pratiques d’achat de prestations de conseil ;
- disposer des informations utiles sur la circulaire du 19 janvier 2022 relative à l’encadrement du recours aux prestations intellectuelles ;
- poser vos questions sur tous les sujets relatifs à l’achat de conseil.

Si vous êtes déjà membre de RespAÉ, vous pouvez dès à présent demander à y participer.

Si vous n’êtes pas encore membre de RespAÉ, [ce petit memo vous présente la procédure d’inscription](#). Il est conseillé de le lire avant de vous inscrire.

Ensuite c’est simple, [cliquez ici](#)

Le Flash RespAÉ est édité par la Direction des achats de l’État (DAE) du ministère de l’Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique. Directeur de la publication : Michel Grévou, directeur de la DAE. Rédactrice en chef : Carole Roseau, responsable communication. Copyright MEFR. Tous droits réservés. Conformément à la loi 2004-801 du 6 août 2004 (...) modifiant la loi 78-17 du 6 janvier 1978, vous disposez d’un droit d’accès, de modification, de rectification et de suppression des données qui vous concernent. Pour l’exercer, adressez-vous à MEFR / Direction des achats de l’État - 59 Bd Vincent Auriol - 75013 Paris ou écrivez à communication.dae@finances.gouv.fr.

ANNEXE VII

Éléments de comparaison internationale du recours par les administrations aux cabinets de conseil

SOMMAIRE

1. NÉ AUX ÉTATS-UNIS, LE CONSEIL S'EST ENSUITE DIFFUSÉ À L'ENSEMBLE DES PAYS DÉVELOPPÉS, MAIS SOUS DES FORMES QUI DIFFÈRENT SELON LES PAYS, ET, POUR LES ADMINISTRATIONS, DE LA NATURE ET DE L'ORGANISATION DU SECTEUR PUBLIC.....	1
1.1. La comparaison internationale du conseil aux administrations publiques repose sur une double difficulté conceptuelle	1
1.2. L'activité de conseil apparait au XIXe au cours de la révolution industrielle, puis du développement du secteur tertiaire et se diffuse dans les pays de l'OCDE	1
2. LE RECOURS DES ADMINISTRATIONS AUX PRESTATIONS DE CONSEIL S'EST DÉVELOPPÉ DEPUIS 1950 ET S'EST ACCÉLÉRÉ AVEC LA CRISE SANITAIRE.....	3
2.1. Les administrations publiques des pays européens font appel depuis plusieurs dizaines d'années aux prestations de conseil pour accompagner la modernisation de leurs processus de gestion et d'organisation	3
2.2. La hausse du conseil aux administrations publiques a eu tendance à s'accélérer avec la crise sanitaire	5
2.3. La Commission européenne a été récemment invitée à mettre en œuvre une régulation spécifique du recours aux consultants externes.....	6
3. LES DIVERS MODÈLES NATIONAUX D'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET TERRITORIALE SONT À L'ORIGINE DE PRATIQUES DIFFÉRENTES EN MATIÈRE DE RECOURS AUX CONSEILS EXTÉRIEURS	7
3.1. Au Canada, la transparence des contrats octroyés aux cabinets de conseil reposant sur la publicité des données en ligne ne dispense pas paradoxalement l'administration publique de faire l'objet d'enquêtes pour conflit d'intérêt.....	7
3.2. Au Royaume-Uni, l'efficacité des dispositifs de régulation de recours à des consultants par les administrations publiques est remise en cause par la croissance des dépenses de conseil après une longue période de diminution.	7
3.3. En Suède, le conseil aux administrations publiques soulève des questions relatives à la confidentialité des données publiques.....	8
3.4. La décentralisation espagnole rend plus difficile la régulation fédérale des prestations de conseil aux administrations publiques	9
CONTRIBUTION DU RÉSEAU INTERNATIONAL DE LA DG TRÉSOR : CANADA.....	1
CONTRIBUTION DU RÉSEAU INTERNATIONAL DE LA DG TRÉSOR : ESPAGNE	1
CONTRIBUTION DU RÉSEAU INTERNATIONAL DE LA DG TRÉSOR : ÉTATS-UNIS.....	1
CONTRIBUTION DU RÉSEAU INTERNATIONAL DE LA DG TRÉSOR : ITALIE	1
CONTRIBUTION DU RÉSEAU INTERNATIONAL DE LA DG TRÉSOR : ROYAUME-UNI ..	7
CONTRIBUTION DU RÉSEAU INTERNATIONAL DE LA DG TRÉSOR : SUEDE.....	1

1. Né aux États-Unis, le conseil s'est ensuite diffusé à l'ensemble des pays développés, mais sous des formes qui diffèrent selon les pays, et, pour les administrations, de la nature et de l'organisation du secteur public

1.1. La comparaison internationale du conseil aux administrations publiques repose sur une double difficulté conceptuelle

La comparaison internationale des prestations de conseil aux administrations publiques est un exercice complexe qui doit être manié avec précaution¹. D'une part, le périmètre des administrations publiques n'est pas le même pour chaque pays et conduit parfois à mettre en parallèle des données qui reposent sur des organisations administratives qui en raison de leurs natures différentes ne sont pas comparables en tous points. D'autre part, le concept de prestation de conseil est lui-même incertain, car évolutif dans le temps et dans l'espace.

Les prestations de conseil sont achetées par les administrations publiques ou des entreprises privées auprès de « cabinets de conseil ». Leur fonction est d'éclairer les administrateurs pour leur prise de décisions, en proposant une expertise particulière, notamment à la faveur de leur expérience acquise au titre de la succession des missions qu'ils conduisent pour des clients différents (mobilisation de données, réseau international pour les cabinets les plus importants, expertise technique ou sectorielle, méthodologie de conduite de missions et de présentation des résultats).

Il s'agit d'un concept évolutif dont le périmètre n'est pas fixe. Ainsi, d'une étude à l'autre les prestations de conseil peuvent par exemple englober du conseil en informatique (entre un tiers et deux-tiers des achats de conseil par les administrations publiques) ou se limiter simplement au conseil en stratégie et en organisation. Dans les développements qui suivent, dans bien des cas, la nature des prestations de conseil n'est pas précisément définie ni homogène dans son périmètre ni ses modalités, ce qui peut conduire à altérer la comparabilité des analyses disponibles quant au recours aux cabinets de conseil par les administrations publiques.

1.2. L'activité de conseil apparaît au XIXe au cours de la révolution industrielle, puis du développement du secteur tertiaire et se diffuse dans les pays de l'OCDE

L'industrie du conseil émerge au XIX^e siècle dans le cadre de la révolution industrielle puis au développement du secteur tertiaire aux États-Unis. Si les prestations intellectuelles préexistent à cette période, elles demeurent jusqu'alors marginales en raison du caractère encore « artisanal » des systèmes de production et d'activité économiques (cf. encadré 1).

¹ Cette annexe doit beaucoup à Helena Videira, de l'IEP de Lille, qui a rejoint la mission pendant deux semaines dans le cadre de son stage à l'Inspection générale des finances au titre du programme « Prépa Talents » de préparation aux concours de la fonction publique. Ses travaux ont été encadrés, et ont fait l'objet de reprises, par la mission. Ils engagent la mission tout autant que les autres livrables établis par elle. Elle est complétée par les contributions reçues du réseau international de la DG Trésor (Canada, Espagne, États-Unis, Italie, Royaume-Uni, Suède) qui ont pu utilement éclairer les travaux de la mission et qui sont intégrées en pièces jointes à la présente annexe.

▪ **Encadré 1 : Les racines historiques des prestations intellectuelles.**

Les prémices du métier de conseil sont identifiables dès le V^e siècle avant J-C en Grèce avec les Sophistes (dont Protagoras fut précurseur) qui parcourent Athènes et les contrées environnantes à la recherche de clients afin de proposer leurs talents par la transmission de l'art oratoire, de la persuasion et de la rhétorique à destination des hommes politiques. La rémunération des Sophistes pour leurs enseignements n'est pas sans rappeler certaines caractéristiques propres aux prestations intellectuelles contemporaines à notre temps, notamment leur marchandisation, bien que cette pratique soit conceptuellement plus proche de l'enseignement académique que du conseil. L'activité de conseil se poursuit également au cours des temps médiévaux pour conseiller les monarques sur des sujets relatifs à la souveraineté ou la sécurité notamment.

Néanmoins, ce type d'activité n'a pas pu se diffuser ni être élevé au rang d'activité professionnelle *sui generis* dans ces sociétés pré-révolution industrielle en raison de l'absence d'organisation structurée de l'industrie et du concept de production de masse. En effet, chaque métier était pratiqué de façon artisanale de manière individuelle et isolée et ne nécessitait pas la remise en cause des processus de fabrication ou de gestion du personnel.

L'essor du conseil au XIX^e siècle aux États-Unis s'appuie sur la mise en place de la division du travail et du taylorisme ayant fait apparaître la nécessité de recourir au conseil en matière de gestion². Il faut attendre l'après-guerre pour voir apparaître de grandes entreprises multinationales telles qu'elles existent aujourd'hui (les « *Big Four* »³ notamment).

L'industrie du conseil se diffuse ensuite dans l'ensemble de l'OCDE et de l'Europe dans les sphères privées puis au sein des administrations publiques. Dans le secteur public, elle est introduite dans un premier temps pour garantir la libre concurrence des marchés en Europe et répondre aux demandes de réforme des organisations administratives par l'intégration d'outils et de techniques issus du secteur privé et de développement numérique⁴.

Cette influence du conseil sur le secteur public a été plus prononcée dans les pays anglophones, les pays du Benelux⁵ et les pays nordiques. Puis, au cours des années 1990 et 2000, cette tendance s'est renforcée à la faveur de la diffusion du « *New Management Public* »⁶. Peu à peu, le périmètre s'est élargi au profit d'une large gamme de services de conseil que les administrations publiques et les organisations internationales achètent aux cabinets externes.

Le recours aux cabinets de conseil constitue une pratique qui tend à rendre la frontière autrefois très claire entre le secteur public et le secteur privé plus poreuse. En effet, le développement de l'activité de conseil à destination du secteur public dans l'ensemble des pays industrialisés, allant jusqu'à la constitution de « *practices* » dédiées dans les différents pays au sein des cabinets de conseil qui s'internationalisent, ne va pas forcément de soi au regard des différentes organisations administratives publiques (cf. Encadré 2).

² Charles Perrow, *A society of organisations*, 1991.

³ Les « *Big Four* » (Ernst&Young, Deloitte, PwC et KPMG) réunissaient les quatre plus grands groupes de cabinets de conseil dans le monde, avant que ceux-ci soient réorganisés en profondeur par la séparation des activités d'audit d'une part (notamment audit financier et comptable) et des activités de conseil, d'autre part. On évoque aujourd'hui les « *Big five* » qui en sont issus pour partie, et qui regroupent Bearing Point, EY, Deloitte, Accenture et McKinsey.

⁴ Diefenbach, T. (2009) *New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic 'enlightenment'*. *Public Administration*.

⁵ Belgique, Pays Bas et Luxembourg.

⁶ Saint-Martin, D. (2004) *Building the new managerialist state: consultants and the politics of public sector reform in comparative perspective*. Oxford University Press.

**Encadré 2 : La transformation de l'administration publique
dans le cadre du développement des consultants dans son domaine d'activité.**

Les consultants introduisent depuis les années 1940 des techniques issues du secteur privé au sein des administrations⁷. Ce processus tend à rendre plus imprécises et mouvantes les frontières qui séparent les secteurs public et privé en remettant en question de la distinction de Max Weber⁸ qui dissociait d'une part la bureaucratie du secteur public dont le fonctionnement est rationnel, formel et impersonnel (et dont les vertus sont supposées favoriser l'émergence d'une démocratisation sociale) et d'autre part les entreprises du secteur privé⁹.

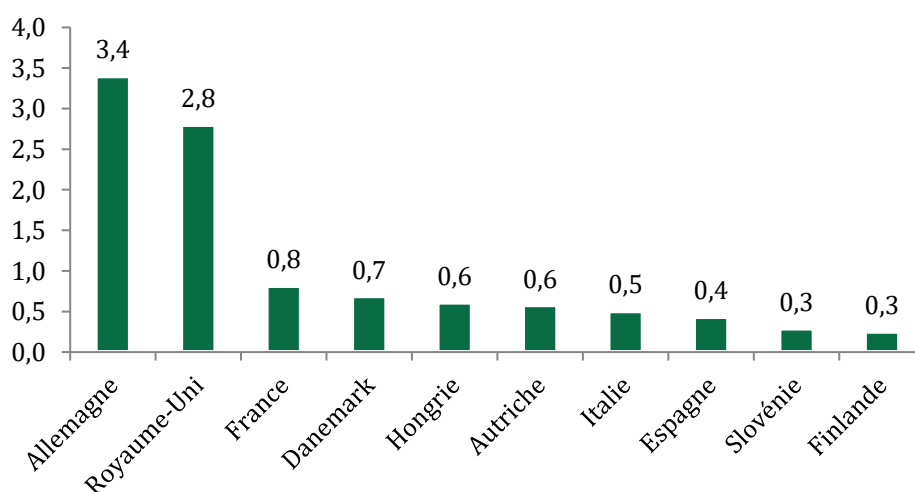
L'introduction de méthodes empruntées au secteur privé au sein de l'administration pose toutefois certaines questions de principe au regard de la dimension et de la nature publiques de l'administration¹⁰. Ce phénomène peut notamment avoir pour externalités négatives de limiter le développement de nouvelles compétences au sein de l'administration, de rendre l'administration plus perméable au risque de conflits d'intérêts¹¹ voire de n'être pas insusceptible de porter atteinte à la souveraineté de l'État.

2. Le recours des administrations aux prestations de conseil s'est développé depuis 1950 et s'est accéléré avec la crise sanitaire

2.1. Les administrations publiques des pays européens font appel depuis plusieurs dizaines d'années aux prestations de conseil pour accompagner la modernisation de leurs processus de gestion et d'organisation

Dans l'optique de réformer leurs organisations pour devenir plus efficaces et efficientes en matière de gestion administrative et de management des agents publics, les administrations publiques font appel depuis plusieurs dizaines d'années aux cabinets de conseil dans leurs processus de modernisation et de transformation. Les consultants appuient notamment les agents publics sur des réformes relatives à l'emploi, l'éducation, la santé et sur la prise en compte de la préservation de l'environnement dans la conception des politiques publiques¹². Le champ relativement large des politiques publiques auxquelles l'activité de conseil peut être associée explique en partie le niveau de dépenses élevé des administrations publiques en prestations de conseil auprès de cabinets externes (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Dépenses des administrations publiques centrales et locales en prestations de conseil en 2019 (en Mds€)

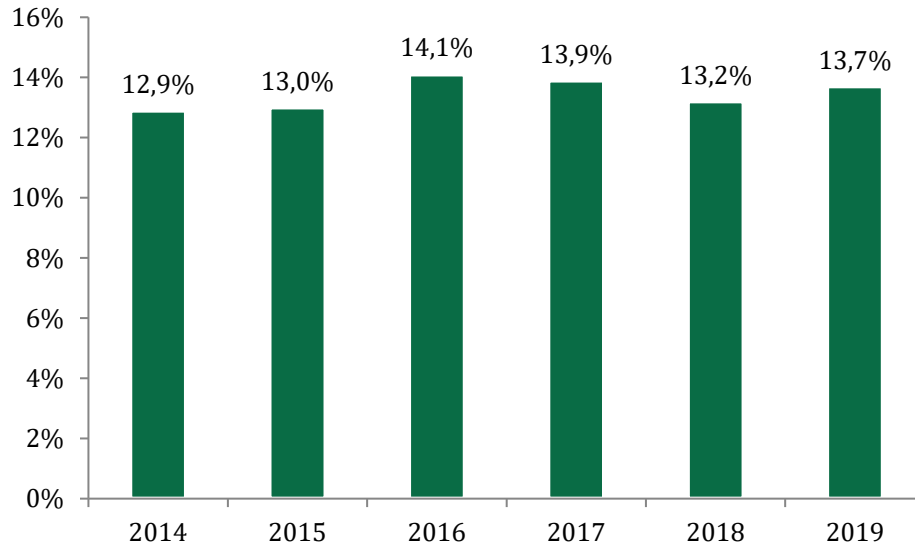


Source : Bilan annuel de la FEACO, 2019, incluant les prestations informatiques

Annexe VII

De 2014 à 2019, le chiffre d'affaires du conseil (incluant les prestations informatiques) vers le secteur public évolue en Europe de 12,9 % à 13,7 % (cf. graphique 2) au sein de leur activité globale, en croissance par ailleurs.

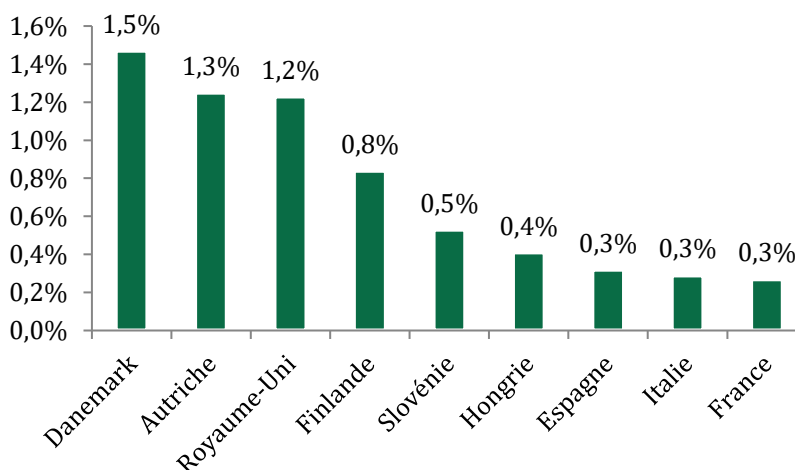
Graphique 2 : Évolution du chiffre d'affaires de l'activité de conseil au sein du secteur public européen



Source : Données issues des bilans annuels de la FEACO (le panel des pays européens de l'enquête menée par la FEACO varie d'une année à l'autre et ne comprend pas l'ensemble des pays européens mais se limite à un échantillon). Par ailleurs le périmètre du « secteur public » retenu par la FEACO comprend à la fois les administrations centrales et territoriales).

Cette croissance tend à se maintenir en raison du besoin des administrations publiques de s'adapter aux grands enjeux contemporains (développement du numérique et préservation de l'environnement), par l'intégration par exemple de logiciels et d'outils basés sur l'intelligence artificielle. Le besoin pour les administrations publiques de répondre à ces enjeux contribue à expliquer le niveau de dépenses élevé de certains pays européens tels que le Danemark, l'Autriche, l'Allemagne et le Royaume-Uni dans des achats de prestations de conseil (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Achats de prestations de conseil par pays rapportés à leurs dépenses de personnel en 2019

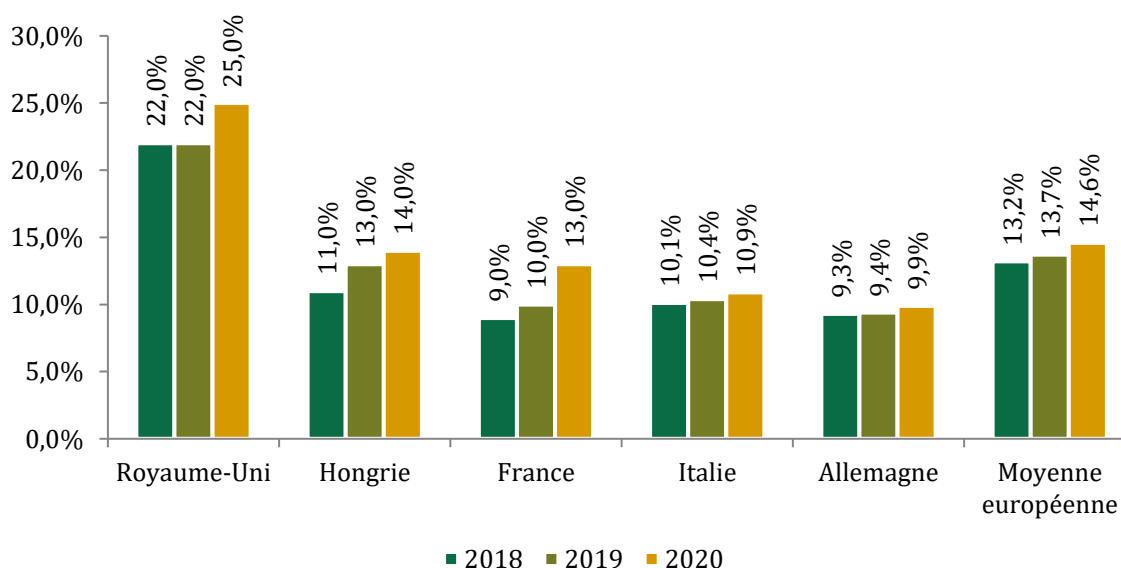


Source : Assemblée nationale, Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Rapport n°4928 de la Mission d'information relative aux différentes missions confiées par l'administration de l'État à des prestations extérieures de conseil.

2.2. La hausse du conseil aux administrations publiques a eu tendance à s'accélérer avec la crise sanitaire

À l'occasion de la crise sanitaire liée au virus de la covid-19, les administrations publiques ont été confrontées à de nombreux défis stratégiques nécessitant parfois l'appui des consultants pour accompagner le travail des fonctionnaires. Par comparaison avec les données FEACO de l'année 2018 (année de référence avant la survenue du virus de la covid-19), la moyenne européenne de la part du secteur public (administrations centrales et territoriales confondues) sur le marché du conseil croit à l'occasion de la crise sanitaire en passant de 13,2 % en 2018 à 14,6 % en 2020 (cf. graphique 4).

Graphique 4 : La part du secteur public dans le marché du conseil de 2018 à 2020



Source : D'après les données des bilans annuels de la FEACO (le panel des pays européens de l'enquête menée par la FEACO varie d'une année à l'autre et ne comprend pas l'ensemble des pays européens, par ailleurs le périmètre du secteur public retenu par la FEACO comprend à la fois les administrations centrales et locales).

Les cabinets de conseil ont accompagné les administrations publiques durant la gestion de la crise sanitaire, et ce notamment en France au cours du processus d’approvisionnement en masque (Citwell), du déploiement d’une stratégie vaccinale (McKinsey) ou encore de la mise en place de systèmes d’information pour le concevoir les pass sanitaires (Accenture). En 2020, le Royaume-Uni atteint un niveau de consommation de conseil élevé parmi les autres pays européens avec une dépense de prestations de conseil aux administrations publiques à hauteur de 2,8 Mds€ tandis que le niveau de dépenses de l’Allemagne s’élève à 1,2 Mds€ selon les données de la FEACO.

Les consultants ont été par ailleurs associés au processus d’élaboration des plans de relance européens pour accompagner les Etats vers la sortie de la crise sanitaire. A cet effet, la Grèce a fait appel aux trois cabinets de conseil Uni Systems, Real Consulting et PwC Grèce regroupé dans un contrat de 51,1 M€ pour son plan de relance et de résilience européen destiné à moderniser la gestion des finances publiques du pays.

En Espagne, d’après l’association espagnole de cabinets de conseil (AEC), les administrations publiques espagnoles (aux niveaux central, régional et local) retrouvent en 2021 leur niveau de recours aux prestations de conseil d’avant-crise, avec un chiffre d’affaires du conseil aux administrations s’élevant à hauteur de 2,4 Mds€ contre 2,1 Mds€ en 2020 (année de la crise sanitaire) à la faveur des plans de relance post-crise sanitaire.

2.3. La Commission européenne a été récemment invitée à mettre en œuvre une régulation spécifique du recours aux consultants externes

Dans son rapport de juin 2022 intitulé « La Commission européenne et les consultants externes. Une gestion perfectible », la Cour des comptes européenne identifie un risque de recours excessif aux consultants et promeut une régulation spécifique.

De 2017 à 2019, la Commission européenne a signé 8 009 contrats avec des consultants externes (tous domaines de conseil confondus) pour une valeur totale de 2,7 Mds€. Le montant annuel consacré à ces contrats est passé de 799 M€ en 2017 à 955 M€ en 2019. En 2020, elle a conclu des contrats pour un montant total de 971 M€¹³.

Les consultants externes interviennent principalement lorsqu’il s’agit de mettre en œuvre les politiques de voisinage et d’élargissement de l’UE, les partenariats internationaux, les instruments de politique étrangère et les actions en faveur de l’environnement et du climat.

Des 45 directions générales, services et agences exécutives de la Commission ayant recours à des consultants externes, neuf directions générales et une agence exécutive ont consacré ensemble un montant de 2,1 Mds€ à des services de consultants externes au cours de la période 2017-2019, soit 80 % du montant total. Les directions générales qui recourent le plus en ce domaine aux cabinets de conseil externes sont le *Directorat général Politique de voisinage et négociations d’élargissement* avec une dépense de 660 M€ et la *Direction générale du développement et de la coopération* avec une dépense de 564 M€ entre 2017-2019¹⁴.

¹³ Rapport 17/2022 de la Cour des Comptes européenne : *La Commission européenne et les consultants externes – Une gestion perfectible*.

¹⁴ La Cour des Comptes européennes, sur la base des données financières de la Commission.

3. Les divers modèles nationaux d'organisation administrative et territoriale sont à l'origine de pratiques différentes en matière de recours aux conseils extérieurs

3.1. Au Canada, la transparence des contrats octroyés aux cabinets de conseil reposant sur la publicité des données en ligne ne dispense pas paradoxalement l'administration publique de faire l'objet d'enquêtes pour conflit d'intérêt

Au Canada, les dépenses de conseil aux administrations publiques ne font l'objet d'aucun dispositif de suivi particulier et relèvent simplement du droit général prévoyant une obligation de transparence pour l'ensemble des contrats supérieurs à 10 k\$ CAD. Cela se traduit en pratique par **l'existence d'une base de données qui retrace ces contrats en ligne et qui est consultable par tout un chacun. Cet outil numérique permet une forme de transparence de l'action publique** en accordant aux citoyens la possibilité de constater l'utilisation qui est faite des deniers publics.

Si ce dispositif apparaît intéressant, il semble insuffisant pour réguler par lui-même le recours à des prestations de conseil. Une enquête parlementaire a récemment été ouverte sur les prestations du cabinet de conseil McKinsey aux administrations publiques canadiennes accusées par la presse d'être partie prenante à un conflit d'intérêt. Le Premier ministre a également demandé à deux ministères fédéraux (aux Services Publics et Approvisionnement Canada et Secrétariat du Conseil du Trésor) de mener une enquête sur les raisons de la hausse des contrats octroyés à ce cabinet en particulier.

Entre 2015 et la fin de l'année 2022, le gouvernement fédéral a accordé vingt-trois contrats à la société McKinsey pour un montant total de 101,4 M\$ CAD (70 M€), dont un tiers depuis le début de l'année fiscale au 31 mars 2022 et un tiers sur l'année fiscale 2021-2022¹⁵. Ces dépenses apparaissent relativement élevées comparées à celles qui ont été engagées à destination du même cabinet de conseil entre 2006 et 2015 et qui ne représentaient que 1,5 M€ de contrats au cours de cette période. Parmi ces dépenses, plus d'un quart des contrats fédéraux signés avec McKinsey portent sur les politiques du ministère fédéral de l'immigration.

3.2. Au Royaume-Uni, l'efficacité des dispositifs de régulation de recours à des consultants par les administrations publiques est remise en cause par la croissance des dépenses de conseil après une longue période de diminution.

Après une décrue des dépenses de prestations de conseil au Royaume-Uni grâce à l'introduction en 2010 d'un contrôle plus centralisé du recours à ces prestations et à la mise en place de dispositifs de transparence sur l'octroi des contrats, une forte hausse a de nouveau été observée à partir de 2016. Selon un rapport du *think-tank* « *Policy Exchange* » publié en 2021, la part des dépenses en prestation de conseil en proportion de l'enveloppe totale des crédits ministériels versés à des prestataires privés évolue de 0,6 % en 2017-2018 à 0,9 % en 2019-2020.

¹⁵ D'après les données des services de la DG Trésor à l'ambassade de France au Canada.

Annexe VII

Les administrations britanniques ayant le plus recours à des prestations de conseil sont par ordre décroissant, le Ministère de la Défense, le Ministère de la Santé, l'autorité en charge de l'infrastructure ferroviaire Network Rail, le Ministère du Travail et des pensions, la direction en charge des douanes et des finances publiques, le Ministère de l'Intérieur et le Ministère de l'éducation.

Les dispositifs de régulation des cabinets de Conseil reposent d'une part sur le contrôle du *Government Commercial Function* (GCF) qui fait partie du *Cabinet Office* et dont le rôle est d'approuver *ex ante* la passation de tout contrat dépassant les 1M£. Et d'autre part, sur la publication par le gouvernement d'orientations (« *guidances* ») dans son « *Consultancy Playbook* » pour éclairer les modalités de recours au conseil par les administrations publiques, ainsi que de l'appui de l'opérateur public *Crown Commercial Services* (CCS) rattaché au *Cabinet Office*.

Chaque ministère est par ailleurs tenu de transmettre à l'unité de contrôle du *Cabinet Office* toutes les informations relatives aux contrats pour justifier son recours à des cabinets de conseil dans un objectif de transparence de l'action publique. Enfin, la mise en place du *Government Consulting Hub* (GCH) au sein duquel des fonctionnaires sont affectés dans le but de réduire les dépenses des ministères en prestations de conseil et de ré-internaliser ce type de compétences déploie à destination des ministères britanniques un service de conseil d'assistance et d'expertise interne à l'administration publique. Néanmoins, aucune évaluation de l'efficacité de ce dernier n'a été effectuée pour le moment. Récemment, afin de mieux contrôler les dépenses, une plateforme¹⁶ (encore en phase de test à la date de la mission) a été mise en place par le *Cabinet Office* pour permettre à l'ensemble des administrations publiques de déclarer leurs recours à des prestations de conseil, de manière obligatoire pour les missions d'une durée de plus de trois mois.

En septembre 2019, la commission parlementaire en charge des comptes publics (*Public Account Commitee*) a publié un rapport quant au recours aux prestations de conseil dans le processus du *Brexit*. Ce même comité a récemment, publié un second rapport qui s'attache à souligner le **risque d'atteinte à la souveraineté de l'État au Royaume-Uni face à une place grandissante de l'appui des consultants dans la conception des politiques publiques**, et ce notamment par un manque de développement des compétences au sein des administrations publiques qui accroît la dépendance de ces dernières au secteur privé.

3.3. En Suède, le conseil aux administrations publiques soulève des questions relatives à la confidentialité des données publiques

Au sein de des administrations suédoises, l'externalisation de certaines tâches et données sensibles qui relèvent de la confidentialité-défense ou dans certains cas de secret lié à la défense nationale fait régulièrement l'objet de débat. Dernièrement, le traitement de données de l'Agence nationale des transports par un cabinet informatique non habilité, mais bénéficiant d'un accord-cadre a fait l'objet d'un débat public, conduisant en particulier à la démission de la Directrice générale de l'Agence en question¹⁷.

En Suède, l'essentiel des commandes de conseil sont effectuées par les agences nationales qui représentent 95 % des effectifs de l'administration l'État contre seulement 5 % des effectifs pour les ministères techniques du gouvernement. L'administration suédoise se caractérise ainsi par une différenciation entre les fonctions de conception des politiques dévolues aux Ministères et les fonctions de mise en œuvre, qui incombent aux Agences nationales (qui s'élèvent au nombre de 344 en 2022 contre plus de 500 agences il y a dix ans).

¹⁶ *Government Consulting Hub, 20 mai 2021, version révisée au 22 août 2022.*

¹⁷ D'après les données des services de la DG Trésor à l'ambassade de France en Suède.

Selon la Cour des comptes suédoise et l'Agence des marchés publics suédoise, le recours par l'administration centrale aux prestations de conseil (essentiellement « informatiques » et « techniques » représente au total 1,5 Md€ par an (dont 50 M€ de contrats avec des cabinets de conseil en stratégie et en organisation), soit 0,3 % du PIB et 12 % de la masse salariale des employés de l'administration de l'État.

Sur un total, de 18 500 marchés publics passés en 2020 en Suède, 1 333 concernaient les secteurs des conseils au sens large, soit 7 % ; **dont 209 marchés de conseil en stratégie et en organisation (soit 1,1 % des marchés)** qui se décomposent en 89 marchés pour l'administration centrale, 21 marchés pour les régions et 87 pour les communes (cf. Tableau 1).

Tableau 1 : Nombre de marchés publics alloués par l'administration publique suédoise aux cabinets de conseil en 2020.

	Nombre de marchés publics	État	Régions	Communes	Autres
Conseil en droit, marketing, stratégie/ organisation, recrutement, impression et sécurité	1 333	448	133	715	37
... dont Conseil stratégie/organisation	209	89	21	87	12

Source : D'après les données de l'ambassade de France en Suède.

Selon l'enquête de la Cour des comptes suédoise de 2018¹⁸, les autorités n'explorent souvent pas les possibilités d'utiliser les compétences d'autres autorités (mutualisation des savoirs et des savoir-faire) pour combler le déficit dans leurs propres structures : **70 % des grandes agences suédoises n'explorent pas ou rarement la possibilité de recourir aux éventuelles compétences en stratégie et organisation d'une autre agence et la part des agences qui le font est quasiment toujours inférieure à 10 %.**

Il est aussi très rare (dans environ 20 % des cas) que les autorités procèdent à des évaluations ou à des contrôles systématiques des services de conseil en stratégie et organisation dans le cadre de projets spécifiques. De plus, les 2 000 accords-cadres qui régissent les commandes publiques et couvrent 44 domaines sont a priori contraignants pour l'administration centrale, mais ne le sont pas pour les collectivités locales (communes et régions).

3.4. La décentralisation espagnole rend plus difficile la régulation fédérale des prestations de conseil aux administrations publiques

En Espagne, le dispositif d'achat de prestations de conseil s'articule avec la forte décentralisation propre à la structure territoriale espagnole. Chaque échelon administratif (qu'il se situe à un niveau central ou territorial) dispose d'une centrale d'achat propre permettant à toutes les administrations publiques qui relèvent de l'échelon en question d'en bénéficier. Il n'existe pas de principe de mutualisation des achats entre les différents niveaux d'administration de l'État ce qui tend à limiter la mise en place de dispositifs de régulation en la matière.

¹⁸ Selon l'audit de performance de la Cour des comptes locales (*Riksrevisionen*), sous tutelle du Parlement sur le sujet en juin 2018, intitulé « *The state as procurer of consultancy services* ».

Annexe VII

Au niveau de l'État central, la direction générale de la rationalisation et de la centralisation des contrats publics qui est rattachée au ministère des comptes publics ne semble pas particulièrement participer à un contrôle ou une forme de régulation en matière d'achats de prestations de conseil en stratégie et en organisation. En effet, elle se focalise essentiellement sur les biens et les autres types de services externalisés auxquels l'État fait appel. Au niveau régional la situation semble similaire à celle du niveau central.

L'absence de dispositifs de régulation des prestations de conseil est doublé d'un manque de transparence relatif au fait que très peu de données sur le recours aux prestations de conseil sont rendues publiques par les administrations publiques espagnoles.

En 2019, l'Autorité de la concurrence espagnole a mis à jour l'existence d'un cartel des cabinets de conseil via notamment la mise en place d'offres fictives entre 2009 et 2018 pour répondre à des appels d'offre publics. L'Autorité a décidé d'une sanction de 6,3 M€ touchant 22 entreprises de conseil ayant pris part à deux cartels¹⁹.

Les entreprises de conseil utilisaient notamment les contrats dits « négociés sans publicité » (qui n'existent plus depuis 2018) pour se répartir les appels d'offre, tout en remplissant la condition requise de présenter au moins trois offres distinctes en demandant à d'autres membres du cartel de déposer des propositions volontairement « perdantes », de façon à maintenir un prix le plus élevé possible pour la proposition « gagnante ».

De plus, la fondation *Compromiso y Transparencia* (« Engagement et Transparence ») a relevé en 2021 l'existence d'un **risque de conflits d'intérêts dans la participation de cabinets de conseil au plan de relance espagnol (PNRR)** étant donné qu'ils représentent également les intérêts de potentiel bénéficiaires des fonds européens employés à cet effet.

¹⁹ D'après les données des services de la DG Trésor à l'ambassade de France en Espagne.

**Contribution sollicitée par la mission auprès du réseau international de la DG Trésor
Recours du secteur public aux cabinets de conseil en stratégie et en organisation**

Contribution du réseau international de la DG Trésor : CANADA

Préambule du Service économique Régional d'Ottawa :

Alors que ce sujet ne connaissait pas au Canada le même écho médiatique qu'en France, la réponse à cette enquête de comparaison internationale a coïncidé avec l'émergence dans la presse canadienne d'un débat. Au Canada, d'« affaire McKinsey ». Plusieurs sources de presse ont en effet mis en lumière début janvier la forte hausse des contrats octroyés à la firme depuis l'arrivée au pouvoir des Libéraux de Justin Trudeau en 2015, alors même que celui-ci avait promis au cours de sa campagne de réduire l'utilisation de consultants externes par le gouvernement : entre 2015 et la fin 2022, le gouvernement fédéral a octroyé 23 contrats à McKinsey & Company pour un montant total de 101,4 M CAD (70 M€), dont un tiers depuis le début de l'année fiscale au 31 mars 2022 et un tiers sur l'année fiscale 2021-2022 ; le cabinet de conseil n'avait remporté que 2,2 M CAD (1,5 M€) de contrats sous les gouvernements Harper entre 2006 et 2015.

Outre les chiffres, la presse s'interroge surtout sur l'influence des activités du cabinet de conseil sur les politiques du ministère fédéral de l'immigration, qui est à l'origine de plus d'un quart du montant total des contrats fédéraux octroyés à McKinsey : le ministère a en effet annoncé en 2022 qu'il chercherait à attirer 463 000 immigrants en 2023, et jusqu'à 500 000 d'ici 2025, soit des objectifs qui font écho aux recommandations du Conseil Consultatif sur la Croissance Economique mandaté par le gouvernement fédéral, qui suggérait dès 2018 au gouvernement d'attirer au moins 450 000 immigrants par an pour atteindre sa croissance potentiel ; à l'époque, le Président de ce conseil consultatif était le Canadien Dominic Barton, directeur général mondial de McKinsey entre 2009 et 2018, et futur Ambassadeur du Canada en Chine entre 2019 et 2022.

Trois partis d'opposition (le Parti conservateur, le Bloc québécois et le Nouveau Parti Démocratique) ont indiqué souhaiter la tenue d'une enquête parlementaire, au sein du comité des opérations gouvernementales, afin d'évaluer l'influence de McKinsey & Company sur les politiques du gouvernement libéral : après une première réunion mi-janvier, pas moins de sept ministres fédéraux seront amenés à témoigner et à transmettre l'ensemble des échanges intervenus avec le cabinet de conseil. Le Premier Ministre Justin Trudeau a également demandé à deux ministères fédéraux (Services Publics et Approvisionnement Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor) d'enquêter sur les raisons de la hausse des contrats octroyés.

Le cabinet McKinsey s'est défendu de tout favoritisme : 3 des 23 contrats octroyés par le gouvernement représentant plus de la moitié du montant total (55,8 M CAD) l'ont été à travers des appels d'offres ouverts, 18 contrats (représentant 45,6 M CAD) ont été octroyés à travers des « call-up » et seulement 2 ont été alloués en dehors de procédure cadrée en raison de la faiblesse des montants. Il a également réfuté une quelconque affiliation politique, mettant en avant le fait qu'il travaille avec l'ensemble des provinces canadiennes, quel que soit le parti au pouvoir. Enfin, McKinsey souligne que si le montant des contrats qui lui ont été octroyés a augmenté, ce montant demeure relativement faible en comparaison du montant total octroyé aux autres cabinets de conseil.

En effet, le gouvernement fédéral aurait dépensé un montant de 11,8 Md CAD (8,1 Md€) auprès de cabinets de conseils en 2021 – une facture qui aurait grimpé à 17,7 Md CAD (12,3 Md€) en 2022 – contre 10,4 Md CAD (7 Md€) en 2015. Cette augmentation de 70 % des dépenses en 7 ans s'est produite alors même que le nombre d'employés de la fonction publique fédérale grimpait lui-même de 350 000 à 400 000 sur la période, entraînant une hausse des dépenses de salaires des fonctionnaires fédéraux de plus de 50 % (de 40 Md CAD à 60 Md CAD).

Dans ce contexte, nous avons sollicité trois ministères fédéraux chargés de suivre ce dossier :

Services Publics et Approvisionnement Canada (SPAC), qui agit auprès des ministères et organismes fédéraux comme acheteur central, gestionnaire immobilier, trésorier, comptable, administrateur de la paye et des régimes de pension, conseiller en matière d'intégrité, fournisseur de services communs et spécialiste des questions linguistiques ;

PJ VII-1 : Contribution du réseau international de la DG Trésor : Canada

le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), qui fournit des conseils et des recommandations au gouvernement sur la façon dont il investit dans les programmes et les services, ainsi que sur la façon dont il en assure la réglementation et la gestion.

Emploi et Développement Social Canada (EDSC), dont le mandat est d'améliorer le niveau de vie et la qualité de vie des citoyens en faisant la promotion d'une main-d'œuvre mobile et hautement spécialisée ainsi que d'un marché du travail efficace et favorable à l'inclusion.

Les réponses ci-dessous consolident les éléments transmis par ces trois entités fédérales.

*

* *

Q1/-Quelle est l'intensité du recours aux cabinets de conseil ? Ces dépenses font-elles l'objet d'un suivi particulier, de discussions formalisées ou processualisées (discussion budgétaire, suivi de l'exécution, plans de transformation de l'administration).

Voir préambule : selon la presse, le gouvernement fédéral aurait dépensé un montant de 11,8 Md CAD (8,1 Md€) auprès de cabinets de conseils en 2021 – une facture qui aurait grimpé à 17,7 Md CAD (12,3 Md€) en 2022 - contre 10,4 Md CAD (7 Md€) en 2015. De manière générale, avant la polémique en cours, les dépenses de conseil ne faisaient pas l'objet d'un dispositif particulier de suivi, relevant simplement du droit général. Ce dernier prévoit notamment une obligation de transparence pour l'ensemble des contrats supérieurs à 10 000\$ CAD, ce qui se traduit en pratique par l'existence d'une base de données en ligne, consultable par tous et compilant l'ensemble des contrats concernés.

L'université d'Ottawa-Carleton a créé une base de donnée recensant l'ensemble des contrats extérieurs des ministères et organismes fédéraux : [Core departments and agencies – Government of Canada Contract Analysis \(govcanadacontracts.ca\)](https://govcanadacontracts.ca)

SCT : Les Comptes publics du Canada sont préparés par le Receveur général du Canada et déposés au Parlement par le président du Conseil du Trésor. Le volume III, section 3 Services professionnels, des Comptes publics du Canada présente un [résumé du montant total dépensé au cours de l'exercice financier actuel pour chaque classification principale des services alloués par ministère et organisme sous chaque ministère](#), ainsi qu'une liste détaillée pour chaque classification principale de services, le cas échéant, des paiements (c.-à-d. les paiements en espèces et les charges à payer) totalisant 100 000 \$ ou plus à une personne ou à un organisme : [Comptes publics du Canada 2022 - SPAC - Canada.ca \(tpsgc-pwgsc.gc.ca\)](https://tpsgc-pwgsc.gc.ca)

Q2/-Quelles procédures de passation, et d'encadrement éventuel, sont à l'œuvre pour maîtriser le nombre, le coût et la sécurité juridique des contrats de prestations de conseil en organisation et en stratégie ?

SCT : Les contrats doivent être émis conformément aux lois, règlements et accords commerciaux du Canada, ainsi qu'aux [politiques et procédures du Conseil du Trésor](#) :

Les marchés doivent être équitables (le processus traite les fournisseurs de façon égale), ouverts (possibilité de participation, pendant une période généralement de 40 jours) et transparents (les détails du processus sont clairs pour tous et obligation de rendre certains renseignements publics, comme les critères d'évaluation).

Les administrateurs généraux, en tant qu'agents comptables principaux des ministères, doivent s'assurer que leur ministère a mis en place les contrôles, la surveillance et les processus appropriés pour les contrats qu'il conclut.

Les ministères doivent avoir un haut fonctionnaire désigné pour la gestion de l'approvisionnement qui est responsable de leur cadre d'approvisionnement ministériel - un cadre qui maintient l'intégrité du processus d'approvisionnement et facilite le respect de toutes les obligations légales.

Ces politiques administratives définissent également les obligations de rendre compte et les responsabilités des ministères et des organismes gouvernementaux, qui sont les suivantes :

PJ VII-1 : Contribution du réseau international de la DG Trésor : Canada

Maintenir l'intégrité du processus d'approvisionnement et protéger les dépenses du gouvernement contre la fraude et les pratiques commerciales non éthiques.

Disposer de mécanismes de gouvernance et de surveillance efficaces pour soutenir la gestion des achats et garantir que le gouvernement obtienne la meilleure valeur.

Disposer de contrôles supplémentaires pour la gestion des finances et des investissements, qui consistent en des processus et des systèmes placés sous la responsabilité d'un haut fonctionnaire désigné au sein du ministère.

Surveiller, documenter, enquêter et discuter du rendement des entrepreneurs lorsqu'ils se présentent.

EDSC : Il n'existe pas de conditions particulières pour l'attribution des contrats de services de conseil par rapport aux autres contrats. Les exigences relatives à la sécurité, aux aspects juridiques, aux coûts, etc. doivent être identifiées au début du processus et traitées en conséquence, soit avant l'attribution du contrat, soit après dans certains cas. Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) a mis en place plusieurs contrats avec de grandes sociétés de conseil sur une base de fournisseur unique en raison de la nature spécialisée et du contrôle/accès aux données que certaines sociétés possèdent.

La plupart des ministères ont un seuil de 3,75 millions de dollars canadiens (2,5 M€) pour les contrats de services concurrentiels et un seuil de 200 000 dollars (137 000 euros) pour les contrats de services à fournisseur unique. Au-delà de ce seuil, le besoin est traité par SPAC. Les modifications sont couvertes par les mêmes seuils et, bien que déconseillées, elles ne sont soumises à aucune condition, sauf celle de rester dans le cadre du besoin initial. Veuillez consulter la [Directive sur la gestion des marchés publics](#) (Annexe A : Approbations de marchés).

Les pénalités sont appliquées au cas par cas dans le cadre des contrats, mais elles sont souvent difficiles à appliquer ou à faire respecter en raison de l'absence de détails suffisants dans l'énoncé original des travaux ou des exigences pour obliger l'entreprise à se conformer.

Les problèmes de conflits d'intérêts potentiels sont soulevés dans le cadre de la planification stratégique, principalement pour les grands projets, et des clauses peuvent être incluses dans les appels d'offres pour empêcher ou restreindre l'acceptation des offres de certaines entreprises.

SPAC : Les processus d'approvisionnement pour les biens et services de SPAC (incluant les services de consultation) sont menés conformément à la structure juridique sur les marchés : lois et législation, accords commerciaux, politiques, directives, procédures et lignes directrices ainsi que du processus de contestation. Pour plus de détails sur la structure juridique sur les marchés, veuillez consulter le lien suivant : [Législation et règlements : Achatsetventes.gc.ca](#). Cette structure juridique constitue différents éléments des pouvoirs et contre-pouvoirs de la gestion du processus d'approvisionnement.

Il n'y a aucun contrôle interne formel spécifique pour le contrôle du nombre de contrats attribués pour des services de consultation. Il n'y a pas de quotas ni de limite quant aux contrats attribués. Cependant, chaque ministère et agences du gouvernement du Canada divulguent publiquement, au moyen de rapports trimestriels, les contrats attribués ayant une valeur supérieure à 10 000 \$. Ceci permet aux médias, aux syndicats de la fonction publique et le public en général de savoir et d'examiner les types de contrats, la quantité, les coûts et à qui ils ont été attribués.

Le marché détermine généralement les coûts du travail sollicité au moyen de processus d'approvisionnement compétitif.

-Conditions de passation des marchés de prestation de conseil en stratégie et en organisation (marchés publics, seuils, mise en concurrence, accord-cadre, critères de sélection, critères d'évaluation).

Les limites contractuelles pour SPAC et les autres ministères gouvernementaux sont établis par le Conseil du Trésor du Canada. Ces limites sont définies dans l'Annexe A de la [Directive sur la gestion de l'approvisionnement](#). Les seuils pour l'attribution de contrat de services de consultation de SPAC sont de 5 750 000 \$ pour les marchés non-concurrentiels et de 37 500 000 \$ pour les marchés concurrentiels. Les processus d'approvisionnement qui excèdent ces limites doivent obtenir l'approbation du Conseil du Trésor.

PJ VII-1 : Contribution du réseau international de la DG Trésor : Canada

Les services de consultation est une des commodités pour laquelle les offres à commande (OC) et les arrangements en matière d'approvisionnement (AMA) est obligatoires. En tant que responsable des services communs, SPAC doit publier et maintenir une liste des OC et des AMA disponibles aux ministères gouvernementaux.

Les soumissions à SPAC peuvent être évaluées selon les méthodes suivantes :

1. Évaluation basée uniquement sur les critères obligatoires : une soumission doit, pour être considérée recevable, remplir tous les critères obligatoires spécifiés dans le document de demande de soumissions ; ou
2. Évaluation basée uniquement sur les critères cotés par points : une soumission doit, pour être considérée recevable, obtenir une note minimale pour les critères d'évaluation cotés par points ; ou
3. Évaluation basée sur une combinaison de critères obligatoires et cotés par points : une soumission doit, pour être considérée recevable, remplir tous les critères obligatoires spécifiés et obtenir la note minimale requise pour les critères cotés par points.

Les méthodes utilisées à SPAC pour la sélection des fournisseurs :

1. Sélection en fonction de la soumission recevable ayant le prix le plus bas ; ou
2. Sélection en fonction de la soumission recevable ayant le plus bas coût par point ; ou
3. Sélection en fonction de la soumission recevable ayant la meilleure cote combinant le mérite technique et le prix ; ou
4. Sélection en fonction de la soumission recevable ayant la meilleure cote technique respectant un budget maximal spécifié.

-Conditions des avenants possibles aux marchés initiaux (notamment pour les suites éventuelles des missions initiales).

Pour les besoins ayant été identifiés avec la possibilité d'être prolongés, le contrat comporte généralement des années d'option, des livraisons échelonnées ou des autorisations de tâches. Au besoin, lorsqu'une prolongation des travaux est nécessaire, une modification au contrat sera émise afin d'exercer une année d'option ou une autorisation de tâches sera demandé selon la demande.

-Évaluation de la qualité des travaux, éventuelles pénalités (contractuelles, réellement appliquées).

Avant que le Canada émette un paiement pour les travaux, celui-ci doit s'assurer que les travaux ont bien été rendus. Si les travaux n'ont pas été rendus conformément aux termes et conditions du contrat, le Canada se réserve le droit de refuser les travaux ou d'exiger la correction de ceux-ci aux seuls frais du fournisseur avant d'effectuer un paiement. Les contrats peuvent également contenir une clause de pénalité pour rendement insatisfaisant où le prix contractuel est déduit de tout paiement futur. D'autres recours, tels que la résiliation pour manquement, peuvent être mis en œuvre.

-Quelles modalités de prévention des conflits d'intérêt sont à l'œuvre (de l'administration vers les cabinets de conseil sollicités, au sein des cabinets de conseil par rapport aux sujets traités par les missions de conseil) ?

SPAC a plusieurs mesures en place pour faire face à de potentiels conflits d'intérêt. Ceci inclus l'utilisation d'une divulgation de conflits d'intérêt et accord de confidentialité et la [Politique d'inadmissibilité et de suspension](#) auxquels les fournisseurs doivent se conformer. De plus, les fournisseurs doivent accepter de se conformer au [Code de conduite pour l'approvisionnement](#) et d'être liés par les termes pour la durée du contrat.

Q3/-Les parties prenantes (Parlement, collectivités territoriales, associations professionnelles, syndicats de fonctionnaires) ont-ils des positions sur le recours aux cabinets de conseil, et, le cas échéant, comment ces positions sont-elles portées ?

EDSC : Le Parlement n'intervient pas directement dans les processus de passation de marchés individuels. En général, l'attribution de contrats de services par les ministères (au nom de la Couronne) est effectuée par des fonctionnaires, dans le cadre de l'exercice approprié des pouvoirs délégués. Ces ministères sont supervisés par les ministres du Cabinet, qui constituent collectivement le pouvoir exécutif dans le régime fédéral canadien.

Le terme "Parlement" a une signification très spécifique. Le Parlement est la branche législative du gouvernement et son objectif principal est de faire des lois et de demander des comptes au gouvernement. Cela étant dit, il existe des agents du Parlement ou des fonctionnaires et agents du Parlement qui ont le pouvoir de conclure certains contrats (comme le directeur général des élections du Canada - art. 18.2, Loi électorale du Canada ou le vérificateur général du Canada - art. 16.2, Loi sur le vérificateur général).

Au moins un syndicat de la fonction publique a prévu dans sa convention des dispositions exigeant la vérification de la capacité des employés syndiqués à effectuer le travail connexe, avant de conclure un contrat. Dans ce cas, des processus sont en place pour s'assurer que les vérifications sont effectuées avant l'attribution des contrats.

Q4/-Y a-t-il une mutualisation de l'achat de prestations de conseil en stratégie et en organisation. Si oui, sous quelle forme et avec quelle portée ? (accord-cadre, bons de commande, un seul fournisseur, plusieurs fournisseurs référencés, appel systématique à l'ensemble du marché ?). Les administrations peuvent-elles passer le marché elles-mêmes ou doivent-elles passer par un service centralisé des achats ?

EDSC : SPAC a largement recours aux arrangements en matière d'approvisionnement. Voir [l'article 3.45 du Guide des approvisionnements de SPAC](#). Emploi et Développement social Canada (EDSC) utilise ces arrangements pour mettre en place un certain nombre de contrats de capacité sur demande (COD) pour des services professionnels. SPAC attribue les contrats-cadres et les modifie en valeur si nécessaire, bien que les autorisations de tâches (AT) contre le contrat soient exercées directement par les autorités contractantes d'ESDC.

Chacun de ces contrats-cadres, ou "accords-cadres" (comme on les appelle dans le système financier SAP d'ESDC), est doté d'un plafond de valeur maximale, l'utilisation des contrats au-delà de cette limite n'étant pas possible dans SAP.

Le responsable de projet ou le responsable technique désigné pour chaque AT veille à la qualité des produits livrables. Une équipe de triage centrale surveille l'utilisation de chaque contrat-cadre.

ESDC élabore actuellement des processus permettant de contrôler et de rendre compte de l'efficacité des consultants de manière centralisée.

Les outils contiennent une variété d'exigences de niveau de sécurité applicables qui sont sélectionnées au moment de la création d'une AT,

ESDC utilise généralement un système proportionnel, qui définit le pourcentage de la valeur que chaque entreprise se voit attribuer par le biais des AT, sur la base de la méthodologie de notation au début du contrat-cadre. L'équipe de triage s'assure que ces pourcentages sont respectés. Certains contrats-cadres utilisent d'autres systèmes, par exemple, le contrat du Projet de modernisation de la prestation des services de l'ESDC met en concurrence chaque AT entre quatre sociétés de conseil qualifiées.

Dans les contrats concurrentiels, la sélection basée sur 70 % de la note technique et 30 % du prix est assez courante. Pour les besoins plus définis, ce peut être l'inverse ou une autre répartition.

La [Politique sur le titre de propriété intellectuelle découlant des marchés d'acquisition du](#) gouvernement du Canada précise que l'entrepreneur doit détenir les droits sur la propriété intellectuelle d'aval créée à la suite d'un marché d'acquisition de l'État (cette position par défaut est sujette à des exceptions et à des exemptions).

L'entrepreneur est tenu de détruire toutes les données du gouvernement à la fin du contrat, ou plus tôt, selon les besoins. Les contrats contiennent des restrictions sur les communications, selon les besoins.

SPAC : Les services de consultation est une des modalités de SPAC pour laquelle l'utilisation d'offres à commande (OC) et d'arrangements en matière d'approvisionnement (AMA) (types de moyens contractuels préexistants) est obligatoire. Ces OC et AMA sont issues de processus compétitifs où tous les fournisseurs intéressés sont invités à soumettre une offre ou un arrangement. Les ministères gouvernementaux doivent utiliser ces OC et AMA selon les limites contractuelles autorisées spécifiées dans ces accords. Les approvisionnements qui dépassent les limites contractuelles autorisées doivent être pris en charge par SPAC.

- Quels sont les cabinets qui assurent l'exécution des commandes publiques et comment sont-ils sélectionnés (un seul, plusieurs au sein de contrats-cadres, mise en concurrence systématique) et cela donne-t-il lieu à une forte concentration / une importante distribution des cabinets titulaires des contrats.

Les fournisseurs sont déterminés par le marché. Tous les fournisseurs éligibles sont invités à soumettre une soumission lors des processus compétitifs.

- Qui s'assure de la qualité des livrables ? Qui est responsable de la mission et de sa conduite du côté de l'administration ? Quels sont les engagements pris en début ou en fin de mission à cet égard ?

Avant que le Canada émette un paiement pour les travaux, celui-ci doit s'assurer que les travaux ont bien été rendus. Si les travaux n'ont pas été rendus conformément aux termes et conditions du contrat, le Canada se réserve le droit de refuser les travaux ou d'exiger la correction de ceux-ci aux seuls frais du fournisseur avant d'effectuer un paiement. Les contrats peuvent également contenir une clause de pénalité pour rendement insatisfaisant où le prix contractuel est déduit de tout paiement futur. D'autres recours, tels que la résiliation pour manquement, peuvent être mis en œuvre.

- Quelles sont les dispositions en termes de confidentialité et de sécurité des travaux et accès aux informations, aux personnes ou aux données ?

Les Conditions générales de SPAC inclues une clause de confidentialité à laquelle les fournisseurs doivent se conformer. Pour plus de renseignements concernant cette clause, veuillez-vous référer à l'article 22 des [2035 Conditions générales](#).

- Qui sont les tiers / cabinets de conseil qui bénéficie des marchés de l'administration et de ses établissements publics ? est-ce concentré ou réparti entre les cabinets ? quelles sont les modalités de choix de tel ou tel fournisseur (prix seulement ou ensemble de critères) ?

Les fournisseurs sont déterminés par le marché. Tous les fournisseurs éligibles sont invités à soumettre une soumission lors des processus compétitifs.

Les méthodes utilisées à SPAC pour la sélection des fournisseurs :

1. Sélection en fonction de la soumission recevable ayant le prix le plus bas ; ou
2. Sélection en fonction de la soumission recevable ayant le plus bas coût par point ; ou
3. Sélection en fonction de la soumission recevable ayant la meilleure cote combinant le mérite technique et le prix ; ou
4. Sélection en fonction de la soumission recevable ayant la meilleure cote technique respectant un budget maximal spécifié.

- Que deviennent les informations et données mobilisées dans le cadre de la mission par un cabinet de conseil ? Qui est propriétaire des travaux réalisés par la mission ? Qui décide de la possibilité de communiquer les résultats ? ou qui décide de la possibilité de communiquer sur l'existence même de la prestation et de la mission concernée ?

Une fois livrés et acceptés tous les travaux ou une partie des travaux appartiennent au Canada. Le gouvernement du Canada a une exigence obligatoire de divulgation proactive sur les contrats attribués d'une valeur supérieure à 10 000 \$. La divulgation proactive des marchés doit être conforme avec la Partie 2 de la [Loi sur l'accès à l'information](#).

PJ VII-1 : Contribution du réseau international de la DG Trésor : Canada

Q5/-Comment se fait le choix du recours à un prestataire tiers (cabinet de conseil) au regard des compétences normalement mobilisables au sein de l'administration ? Quelles sont les pratiques et les critères de choix par l'administration de telle ou telle option (externe ou interne).

SCT : L'information concernant les activités de passation de marchés du gouvernement du Canada est disponible sur le site de [Divulgence proactive](#) où sont publiés les contrats de plus de 10 000 \$, les conventions d'offre à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement.

EDSC : Lors de la planification des besoins liés aux technologies de l'information (TI), EDSC vérifie d'abord si la direction des TI est en mesure de répondre aux besoins en interne avant de faire appel à des services de consultation. Un processus interne informel est actuellement en place pour s'assurer que cela est fait et un processus formel est mis en place pour répondre aux exigences de la convention collective. Veuillez consulter l'annexe 4 : Directive sur le talent numérique.

Si une justification formelle est effectuée, il s'agit généralement de raisons telles que l'indisponibilité des compétences requises au sein du ministère, une capacité insuffisante ou le fait que le consultant a besoin d'un accès spécial (par exemple, les consultants ayant accès au code du fournisseur pour les logiciels, ou les consultants ayant accès aux données internes et au personnel interne spécialisé).

**Contribution sollicitée par la mission auprès du réseau international de la DG Trésor
Recours du secteur public aux cabinets de conseil en stratégie et en organisation**

Contribution du réseau international de la DG Trésor : ESPAGNE

Q1/-Quelle est l'intensité du recours aux cabinets de conseil ? Ces dépenses font-elles l'objet d'un suivi particulier, de discussions formalisées ou processualisées (discussion budgétaire, suivi de l'exécution, plans de transformation de l'administration).

Les administrations publiques espagnoles ne publient pas systématiquement des données concernant le recours aux cabinets de conseil. Selon l'association espagnole de cabinets de conseil (AEC)²⁰, les cabinets de conseils en Espagne ont enregistré un chiffre d'affaires total de 15,9 Md€ en 2021, dont 15,2 % correspondraient à des prestations auprès d'administrations publiques²¹, soit environ 2,4 Md€²². Le chiffre pour les administrations publiques reste stable si on le compare à 2018 (2,4 Md€ aussi), mais on note une croissance de 15,8 % par rapport à 2020 (2,1 Md€), année de la crise sanitaire.

Si le détail du contenu des prestations auprès des administrations publiques espagnoles n'est pas disponible, la répartition du chiffre d'affaires total est la suivante par type de service, à titre de référence : 21,7 % prestations de conseil (environ 3,4 Md€), 30,2 % prestations de développement et intégration (environ 4,8 Md€), et 48,1 % d'outsourcing (environ 7,7 Md€). Si on rapporte ces parts aux prestations auprès des administrations publiques, on aurait la répartition suivante : 525 M€ en prestations de conseil, 731 M€ en prestations de développement et intégration, et 1 164 M€ d'outsourcing.

Des informations concernant le nombre de missions, le volume hommes/femmes-jours et/ les euros de consulting rapportés aux crédits de fonctionnement de l'administration / aux crédits d'intervention de l'administration ne sont pas disponibles, et seraient très hétérogènes -et donc peu comparables- compte tenu de l'organisation administrative de l'Espagne.

On peut tout de même noter que l'Espagne, à l'instar de plusieurs pays européens, a eu recours aux cabinets de conseil dans le cadre de son plan national de relance et résilience (PNRR). Par exemple²³, à la demande du ministère de la transition énergétique, Deloitte a notamment participé à l'élaboration de certaines parties relatives à l'hydrogène renouvelable du volet énergie du PNRR espagnol. Le contrat « d'assistance technique » signé en janvier 2021 par Deloitte auprès de l'IDAE²⁴ est joint en annexe pour information. Postérieurement à l'adoption du plan de relance, des cabinets (parfois les mêmes, Deloitte par exemple) ont été associés à son exécution (cf. Q5).

Q2/-Quelles procédures de passation, et d'encadrement éventuel, sont à l'œuvre pour maîtriser le nombre, le coût et la sécurité juridique des contrats de prestations de conseil en organisation et en stratégie ?

La loi espagnole 9/2017 sur la régulation des contrats publics (LCSP) dispose que les services d'architecture, d'ingénierie, de conseil et d'urbanisme sont considérés comme des prestations à caractère intellectuel (à noter que d'autres types de services, dont ceux de formation, peuvent également être inclus dans cette catégorie). Il n'y aurait pas de procédures spécifiques aux prestations de conseil.

Pour les contrats de prestations de caractère intellectuel de façon générale, trois types de procédures d'appel d'offre sont possibles :

²⁰ [Consultancy in Spain – The industry in figures \(2021\)](#).

²¹ Ces prestations incluent tous les niveaux d'administration publique (centrale, régionale et locale), et pas uniquement les ministères. Ceci est particulièrement important en raison de l'organisation administrative de l'Espagne, les régions ayant des compétences larges, et donc faisant également recours aux cabinets de conseil. A titre de référence, et selon [le bureau indépendant de réglementation et contrôle des marchés publics OIREscon](#), du total des appels d'offres publics en Espagne en 2021 (96,8 Md€), les administrations régionales ont la part la plus importante (36,57 % ; 35,4 Md€), suivies des administrations centrale et locales, proches de l'équilibre (31,94 % / 30,9 Md€ et 31,49 % / 30,5 Md€ respectivement).

²² Ce chiffre reste quand même à relativiser. D'une part, selon la méthodologie de l'AEC, il ne prend pas en compte les services *healthcare*. Par ailleurs, le résultat total des cabinets de conseil intègre également des prestations à l'international (4,1 sur 15,9 Md€) : si on estime que ces prestations ne devraient pas être réalisées auprès d'administrations publiques à l'étranger (ça devrait être plutôt des entreprises), il se peut que ce soit le cas ponctuellement. On considère dans ce cadre que le montant de 2,4 Md€ devrait correspondre aux prestations auprès d'administrations publiques espagnoles.

²³ <https://www.moncloa.com/2022/10/18/consultoras-fondos-europeos-espana-ue-1664565/>

²⁴ L'institution du ministère de la transition écologique chargée de mettre en concurrence tous les projets et subventions liés au plan stratégique (PERTE) pour les énergies renouvelables, l'hydrogène et le stockage

PJ VII-2 : Contribution du réseau international de la DG Trésor : Espagne

Procédure ouverte simplifiée : prévue par l'article 159 LCSP, procédure utilisée pour les contrats de 2 M€ ou moins pour les contrats de chantier et de 140 000 € pour les contrats d'approvisionnement ou de services. Concernant les critères d'attribution prévus dans le cahier des charges, il est prévu « qu'il n'y en ait aucun qui puisse être évalué au moyen d'un jugement de valeur ou, s'il y en a un, que sa pondération ne dépasse pas vingt-cinq pour cent du total, sauf dans le cas d'un marché de services intellectuels, tels que des services d'ingénierie et d'architecture, dans lequel sa pondération ne peut dépasser 45 % du total". Par ailleurs, selon l'article 145.4 LCSP, les contrats de prestations de caractère intellectuel devront inclure des critères liés à la qualité représentant au moins 51 % de la note attribuable dans l'évaluation des offres ;

Procédure restreinte : c'est la procédure prévue spécifiquement pour les prestations intellectuelles de haute complexité, prévue par l'article 160.4 LCSP et même dans le préambule de la LCSP. Toute entreprise intéressée peut présenter une demande de participation en répondant à l'appel d'offre. Uniquement les entreprises sélectionnées par le pouvoir adjudicateur, pourront présenter des offres. Il est interdit de négocier les termes du contrat avec les demandeurs / candidats ;

Procédure d'association pour l'innovation : prévue par l'article 177 LCSP, cette procédure a été expressément définie pour les cas où il est nécessaire de mener des activités de recherche et de développement concernant des contrats de chantiers, des services et des produits innovants, pour leur acquisition ultérieure par l'administration ;

La procédure négociée sans publicité est prévue pour des cas de figure spécifiques, dont des projets d'architecture, d'ingénierie et d'urbanismes particulièrement complexes et lorsqu'ils sont contractés conjointement avec la rédaction de projets en amont de travaux complémentaires (art 183.3 LCSP), mais ne mentionne pas la catégorie plus large de prestations de caractère intellectuel.

Des conditions spécifiques aux prestations de caractère intellectuel (et donc ceux de conseil) concernant les avenants, les pénalités ou la prévention des conflits d'intérêt ne sont pas prévues dans la LCSP. Le cadre général est le suivant :

Avenants : comme prévu par l'article 203 LCSP, les contrats publics peuvent être modifiés pendant leur période de validité si a) ceci est prévu dans les clauses administratives particulières (modification de prix de jusqu'à 20 % du prix initial ou b) exceptionnellement, s'il est nécessaire de réaliser une modification non prévue dans cette clause, à condition qu'elles soient justifiées (ajouts de chantiers, fourniture ou services supplémentaires, circonstances nouvelles et imprévisibles, ou modifications non substantielles) ou indispensables (article 205 LCSP).

Pénalités : en cas de non-respect du contrat, le pouvoir adjudicateur peut résilier le contrat ou imposer des pénalités. L'article 192.1 LCSP indique que le cahier des charges ou le document descriptif peut prévoir des pénalités en cas d'exécution défectueuse de la prestation qui en fait l'objet ou en cas d'inexécution des engagements ou des conditions particulières d'exécution du contrat. Les pénalités doivent être proportionnelles à la gravité de la non-conformité et que le montant de chacune d'entre elles ne peut dépasser 10 % du prix du contrat, hors TVA, ni 50 % du prix du contrat au total.

Prévention des conflits d'intérêts : comme prévu par l'article 64 LCSP, les pouvoirs adjudicateurs devront prendre les mesures adéquates pour lutter contre la fraude, le favoritisme et la corruption, et prévoir, détecter et résoudre de manière efficace les conflits d'intérêts qui pourraient survenir des procédures d'appel d'offres afin d'éviter toute distorsion de la concurrence et garantir la transparence dans la procédure et le traitement équitable de tous les candidats. Le bureau indépendant de réglementation et contrôle des marchés publics (OIREscon) est en charge de vérifier l'application des obligations et des bonnes pratiques de transparence, notamment celles liées aux conflits d'intérêts (article 332 LCSP).

Q3/-Les parties prenantes (Parlement, collectivités territoriales, associations professionnelles, syndicats de fonctionnaires) ont-ils des positions sur le recours aux cabinets de conseil, et, le cas échéant, comment ces positions sont-elles portées ?

A la connaissance du SER, le sujet du recours aux cabinets de conseil est peu présent dans le débat public, bien que le recours aux cabinets dans le cadre du plan de relance ait suscité un certain nombre de débats (*cf.* Q5).

L'« affaire McKinsey » a été reprise par les quotidiens nationaux et régionaux d'Espagne, mais sans une prise de position particulière par rapport au sujet. Les parties prenantes en Espagne n'ont pas des positions publiques concernant le recours du secteur public aux cabinets de conseil en stratégie et en organisation.

De même, le recours aux cabinets de conseil dans le cadre du PNRR alors qu'ils représentent également les intérêts de potentiels bénéficiaires ces fonds européens n'a pas été abordé publiquement par les autorités espagnoles. La fondation Compromiso y Transparencia (« Engagement et Transparence ») a indiqué en 2021 que ces pratiques pouvaient constituer un conflit d'intérêts. Par ailleurs, leur participation à travers de procédures d'urgence (ex : Deloitte auprès du ministère de transition écologique pour la gestion de fonds européens ou EY auprès du ministère d'affaires économiques pour la préparation de documentation à transmettre à la Commission) a également été soulevée.

La révélation en 2019 de l'existence d'un cartel de cabinets de conseil ainsi que la mise en place d'offres fictives entre 2009 et 2018 pour répondre aux appels d'offre public n'a pas non suscité de prise de position publique des parties prenantes. Pour information, [l'autorité de la concurrence espagnole, la CNMC, a finalement imposé une sanction de 6,3 M€ au total](#) à 22 entreprises de conseil et à plusieurs de leurs dirigeants après avoir identifié 2 cartels manipulant des contrats publics pendant au moins 10 ans, un centré sur la région Pays Basque et un autre opérant au niveau national. Les entreprises de conseil utilisaient notamment les contrats dits « négociés sans publicité », qui n'existent plus depuis 2018, pour se répartir les appels d'offre, tout en respectant la condition de présenter au moins 3 offres distinctes, en demandant à d'autres membres du cartel de déposer des propositions volontairement « perdantes », de manière à maintenir un prix le plus élevé possible pour la proposition « gagnante ». Malgré des articles parus sur la presse en 2021, cette question n'a pas suscité de controverses majeures sur le débat public.

Q4/-Y a-t-il une mutualisation de l'achat de prestations de conseil en stratégie et en organisation. Si oui, sous quelle forme et avec quelle portée ? (accord-cadre, bons de commande, un seul fournisseur, plusieurs fournisseurs référencés, appel systématique à l'ensemble du marché ?). Les administrations peuvent-elles passer le marché elles-mêmes ou doivent-elles passer par un service centralisé des achats ?

En Espagne, le principe de mutualisation des achats des administrations publiques s'articule avec une forte décentralisation propre à la structure territoriale du pays. Ainsi, chaque niveau administratif dispose d'une centrale d'achat propre qui permet à toutes les administrations et autres entités relevant de ses compétences d'avoir recours à cette centrale. En revanche, il n'existe pas vraiment de pratique de mutualisation des achats entre les différents niveaux d'administration de l'Etat, même si elle reste possible légalement.

Au niveau de l'État central, la mutualisation des achats est assurée par la [direction générale de la rationalisation et centralisation des contrats publics](#) qui dépend du ministère des comptes publics et de la fonction publique. Créée en 2013, cette direction a ses origines en 1935 lorsque les ministères espagnols s'organisent pour la 1^{ère} fois pour des achats groupés autour du ministère des finances. Elle adopte sa structure actuelle en 2013 à la suite de la publication du rapport de la commission de réforme des administrations publiques, connu comme « rapport CORA », qui préconisait, entre autres, d'approfondir les pratiques d'achats communs pour réduire les dépenses, homogénéiser les achats et simplifier la structure des organes « acheteurs ». Cette modalité a été reprise et précisée dans la loi sur les contrats publics de 2017. Les régions et entités locales peuvent rejoindre cette structure pour leurs achats même si dans la pratique elles privilégient leurs propres structures. La principale exception reste le domaine sanitaire où l'État et les régions se sont récemment associées à plusieurs reprises pour l'acquisition de matériel sanitaire et de médicaments.

A ce jour, cette direction générale ne semble toutefois pas jouer de rôle s'agissant de l'achat de prestations de conseil en stratégie et d'organisation vu le contenu des accords d'achats, qui portent sur d'autres types de biens et services. Des exemples de contrats de prestations avec des cabinets de conseil avec un certain degré de mutualisation ont été trouvés, mais plutôt orientés vers conseil système d'information (SI).

Au niveau des régions, on retrouve des structures similaires pour la presque totalité des 17 communautés autonomes espagnoles qui centralisent autour d'une autorité les fonctions d'acquisition de biens et services pour l'ensemble des entités qui en dépendent plus ou moins directement. À titre d'exemple, on retrouve ce type de structure à [Valence](#), en [Andalousie](#) ou en [Catalogne](#). Dans tous les cas, les catalogues d'accords-cadres sont globalement les mêmes qu'au niveau central, autour des approvisionnements en véhicules, matériel de bureau divers et services de type voyages ou poste.

Au niveau des autres collectivités locales, la situation est plus hétérogène : elles peuvent s'associer aux centrales au niveau national ou régional mais comptent également sur d'autres structures similaires au niveau de la fédération espagnole des communes et provinces ou autour des députations provinciales, sorte de conseils généraux en Espagne au niveau des provinces (équivalent du département).

Q5/-Comment se fait le choix du recours à un prestataire tiers (cabinet de conseil) au regard des compétences normalement mobilisables au sein de l'administration ? Quelles sont les pratiques et les critères de choix par l'administration de telle ou telle option (externe ou interne).

Dans le cadre des contrats de prestation de services, le dossier du contrat public doit compter, entre autres :

Un « mémoire justificatif » explicitant le « besoin de l'administration auquel on prétend donner satisfaction par le biais d'une passation de marché public correspondant et la relation avec l'objet du contrat, qui doit être directe, claire et proportionnée » (art. 116.4 de la loi) ;

Un « rapport d'insuffisance de moyens », document qui doit présenter les justifications/motivations pour lesquelles il est nécessaire d'avoir recours à des moyens externes à l'administration pour réaliser un service et en particulier les motifs pour lesquels l'administration n'a pas les moyens pour les réaliser elle-même. Ce dernier rapport est l'élément clé utilisé par les administrations espagnoles pour justifier le recours aux cabinets de conseil.

Dans le cadre du plan de relance espagnol (près de 70 Md€ de subventions européennes), l'administration a eu avoir recours aux cabinets de conseil pour l'exécution de certains de ces fonds, générant des débats récurrents dans l'espace public à ce sujet, notamment dans la presse²⁵. Les administrations espagnoles justifient le recours à ces prestations externes en invoquant notamment le manque de personnel et la hausse très importante de la charge de travail pour pouvoir gérer les dossiers correspondants dans les délais prévus. A titre d'exemple, on peut citer :

L'IDAE, organisme comparable à l'ADEME en Espagne, qui est en charge de l'exécution de nombreux programmes financés par le plan de relance, dont ceux relatifs aux subventions pour l'acquisition de véhicules électriques, de l'installation d'infrastructures de recharge ou des aides pour l'autoconsommation. Dans un appel d'offre récent, l'IDAE évoque que « l'unité de vérification dispose actuellement de seulement 3 ETPs à caractère permanent et de 15 techniciens embauchés avec un fort roulement, ce qui oblige l'IDAE à avoir recours à des services externes spécialisés pour soutenir la réalisation des travaux prévus ». Il est également prévu que « vu le nombre élevé de dossiers d'aides à vérifier pour l'ensemble des programmes d'aides, l'IDAE a besoin de disposer de personnel suffisant et spécialisé pour remplir avec ses responsabilités de gestion dans délais prévus » ;

RED.ES, en charge des aides sur la numérisation en Espagne, qui est en charge de l'exécution de nombreux programmes du plan de relance, dont celui sur du « toolkit numérique » pour soutenir la numérisation des PME. Au printemps 2022, elle a lancé un appel d'offre pour le traitement et l'analyse des dossiers qui a été attribuée à Everis. Plus récemment, elle a lancé une nouvelle procédure attribuée à EY pour 8 M€, en invoquant dans le mémoire justificatif la charge de travail élevée en raison de l'accumulation de ses fonctions classiques avec la gestion des aides du plan de relance, ce qui implique une grande charge de travail en termes de traitement, analyse de documents, exécution, justification et finalisation des dossiers, sans avoir les moyens humains et matériels nécessaires.

Commentaires éventuels du pays questionné :

Transparence de l'information sur les contrats de conseil avec l'administration

Comme prévu dans la LCSP, le gouvernement espagnol, par le biais du ministère des comptes publics, dispose d'une plateforme open data en ligne (<https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma>) où doivent être enregistrés les appels d'offres des administrations publiques, ayant chacune un profil de contractant²⁶ : état, organismes dépendant de l'administration centrale, régions, collectivités locales, institutions publiques indépendantes et universités, parmi d'autres.

²⁵ [El Gobierno pide ayuda a las 'Big Four' para evitar perder fondos europeos por el atasco burocrático \(elconfidencial.com\)](#)

[El Gobierno acude a las 'Big Four' para gestionar los fondos europeos \(elplural.com\)](#)

[El Gobierno recurre a los big four por los Next Generation \(elespanol.com\)](#)

²⁶ Dans la pratique, cette plateforme ne permet pas d'extraire les données sur la base de recherches pour les traiter, ce qui rend difficile de mobiliser les données pour alimenter les réponses de ce questionnaire.

PJ VII-2 : Contribution du réseau international de la DG Trésor : Espagne

Concernant les régions, et notamment en raison de leurs compétences, elles peuvent être intégrées directement dans la plateforme du gouvernement central ou avoir leurs plateformes indépendantes, connectées²⁷ à la plateforme principale. Castille- La Manche, C. Valencienne, Baléares, Estrémadure, Cantabrie, Aragon, Castille et Léon, Canaries, Murcie, Asturies (ainsi que Ceuta et Melilla) sont intégrés dans la plateforme centrale, alors que Madrid, Catalogne, Pays Basque, La Rioja.

²⁷ Les informations sont indexées sur la plateforme centrale, mais pour consulter le détail des appels d'offres il faut accéder à un lien vers la plateforme indépendante.

**Contribution sollicitée par la mission auprès du réseau international de la DG Trésor
Recours du secteur public aux cabinets de conseil en stratégie et en organisation**

Contribution du réseau international de la DG Trésor : ÉTATS-UNIS

Q1/-Quelle est l'intensité du recours aux cabinets de conseil ? Ces dépenses font-elles l'objet d'un suivi particulier, de discussions formalisées ou processualisées (discussion budgétaire, suivi de l'exécution, plans de transformation de l'administration).

D'abord et avant tout, il est important de souligner les difficultés liées à la définition et au périmètre de dépenses considérées comme relevant des « recours aux services de conseil ».

Aux États-Unis, les dépenses liées au recours aux services de conseil sont classées dans le code NAICS (*North American Industry Classification System*) 541611, intitulé « *Administrative Management and General Management Consulting Services* ». Cette catégorie comprend les établissements dont l'activité principale consiste à fournir des conseils d'exploitation et de l'aide aux entreprises et à d'autres organisations sur des questions de gestion administratives (telles que la programmation financière et l'élaboration de budgets, la gestion des capitaux et des actifs, la gestion des dossiers, la planification stratégique et organisationnelle, la sélection de sites, le démarrage de nouvelles entreprises et l'amélioration des processus d'affaires). Elle comprend également les établissements de conseil en gestion.

Périmètre	Montant des dépenses en 2021 (en Md\$)	Commentaires
Ensemble des prestations de conseil (code 541611) pour l'administration fédérale	23,5	Cela représente 5 % des dépenses totales de contrats de prestation ou d'achat de niveau fédéral
Sous-ensemble des prestations de conseil relevant des contrats cadres MAS	5,7	Les services de conseil en gestion (<i>management advisory</i>) représentent 70 % de cette masse ; les autres postes majeurs de dépenses de conseil concernent la formation professionnelle et les services techniques et d'ingénierie.

Pour l'année budgétaire 2021, l'administration fédérale a émis 29 127 projets pour un montant total de 23,5 Md\$, rattachés au code 541611²⁸. Sur une dépense discrétionnaire²⁹ totale d'environ 1 600 Md\$, cette dépense représente 1,5 %. Toutefois, ce ratio est moins adapté car il ne prend pas en compte la composition hétéroclite des dépenses discrétionnaires. Il convient donc de regarder le ratio entre les dépenses de conseil et les dépenses de contrats de prestations ou d'achats totales au niveau fédéral (de l'ordre de 500 Md\$). Le ratio est alors d'environ 5 %.

²⁸ Source : <https://fedbizaccess.com/management-consulting-to-the-federal-government-can-mean-big-business-for-you/>

²⁹ Aux États-Unis, les dépenses fédérales comprennent des dépenses obligatoires, qui sont renouvelées automatiquement chaque année sans passer par une procédure budgétaire, et des dépenses discrétionnaires, qui nécessitent un renouvellement de l'autorisation annuelle. Les dépenses obligatoires concernent celles de principaux programmes sociaux (retraites – *Social Security*, santé – *Medicare* et *Medicaid*).

Pour le seul périmètre des contrats-cadres du gouvernement et des agences fédérales rattachés au code 541611 (qui ne couvre que les *multiple award schedules* type usuel de contrats-cadres passés par le gouvernement avec un pool de fournisseurs, voir réponse question 4) les dépenses s'élèvent à 4,1 Md\$ en 2022, en baisse par rapport à 2021 alors qu'elle a continûment augmenté au cours des exercices précédents (4,8 Md\$ en 2018, 4,9 Md\$ en 2019, 5,5 Md\$ en 2020 et 5,7 Md\$ en 2021). Dans ce poste de dépense, la catégorie des services de conseil en gestion représente 70 % du total en 2022 (contre 77 % en 2018 et 2019) ; les autres postes de dépenses significatifs sont les services de conseil en formation professionnelle, les services techniques et d'ingénierie, l'externalisation de services d'informatique.

Q2/-Quelles procédures de passation, et d'encadrement éventuel, sont à l'œuvre pour maîtriser le nombre, le coût et la sécurité juridique des contrats de prestations de conseil en organisation et en stratégie ?

Aux États-Unis, la procédure de recours aux services de conseil (mais plus généralement de l'appel d'offres) est encadrée en amont par l'*Office of Management and Budget* (OMB) qui fixe le cadre général et établit le cahier des charges avec des recommandations et de règles contraignantes et en aval par le *Government Accountability Office* (GAO) qui assure le suivi, le contrôle de la conformité avec le cadrage fixé et l'audit³⁰. Par ailleurs, les agences fédérales sont également soumises à plusieurs réglementations relatives à la commande publique (*Federal Acquisition Regulation* et *FAR Supplements*) conformément au *Title 41* de l'*United States Code*³¹.

L'OMB est un service de la Maison-Blanche chargé d'assister le Président à élaborer le budget fédéral. Il fait partie de la branche exécutive du gouvernement fédéral.

Le GAO (*Government Accountability Office*) est l'organisme d'audit, d'évaluation et d'investigation du Congrès, faisant partie de la branche législative du gouvernement fédéral.

Par ailleurs, en termes de suivi, le GAO indique qu'il ne procède pas à une vérification systématique et exhaustive de toutes les commandes publiques. Les agences sont dotées d'une inspection interne pour le suivi et l'évaluation de leurs contrats et le bureau exécutif de la Maison-Blanche est également chargé de la vérification de la conformité avec le cadrage général fixé en amont par l'OMB.

Q3/-Les parties prenantes (Parlement, collectivités territoriales, associations professionnelles, syndicats de fonctionnaires) ont-ils des positions sur le recours aux cabinets de conseil, et, le cas échéant, comment ces positions sont-elles portées ?

Il convient de rappeler qu'aux États-Unis, dès les années 1950, des mouvements politiques en faveur d'un « *small government* » ont eu pour objectif de réduire la taille des administrations fédérales. À compter des années 1980, un mouvement d'externalisation de services publics s'est mis en place sous l'administration Reagan, intensifié dans les années 1990.

Aux États-Unis, le principe de l'usage, par la sphère publique, de services de cabinets de conseil, suscite relativement peu de controverse. Toutefois, les commissions du Congrès peuvent, de façon spontanée, saisir les agences qui ont signé des contrats ou organiser une audition sur les prestations. Par ailleurs, l'« affaire McKinsey » française a été relayée dans plusieurs journaux à grands tirages (notamment le *New York Times*³²). Elle fait écho à d'autres affaires ayant pour objet le rôle tenu par McKinsey dans le secteur public, notamment lorsque le cabinet avait participé à la réorganisation des services américains d'immigration et de police douanière (*Immigration and Customs Enforcement – ICE*) sous les présidences Trump et Obama³³.

Les organes d'inspection et de contrôle ont analysé ou critiqué le recours à aux services de conseil.

³⁰ L'audit ou le contrôle du GAO n'est pas exhaustif au sens où chaque agence est souvent dotée d'une inspection et responsable devant l'OMB.

³¹ Le *title 41* du Code des États-Unis, intitulé « Contrats publics », promulgué le 4 janvier 2011, regroupe les lois fédérales relatives aux contrats publics dans le Code des États-Unis.

³² <https://www.nytimes.com/2022/03/31/world/europe/macron-france-consultants-mckinsey-campaign.html>

³³ <https://www.nytimes.com/2019/12/03/us/mckinsey-ICE-immigration.html>

En juin 1988, le GAO a [publié](#) un rapport d'analyse sur l'usage des services de conseil par le gouvernement fédéral, qui relève une sous-déclaration des dépenses liées aux services de conseil en raison d'un manque de définition claire du périmètre des dépenses relevant du « recours aux services de conseil ». En effet, selon le rapport, les dépenses s'élevaient entre 4 Md\$ à 16 Md\$, contre un montant rapporté de 245 M\$.

En juillet 2019, l'inspecteur général de la *General Services Administration* (GSA), agence chargée des achats et de la gestion des entités publiques, a recommandé dans un rapport³⁴ que la GSA annule le contrat-cadre entre le Gouvernement et McKinsey, constatant que les prix des prestations fournies par McKinsey étaient 10 % plus élevés que ceux proposés à l'origine en raison d'une intervention d'un responsable de la GSA à la demande de McKinsey (hypothèse d'une corruption), entraînant un surcoût de près de 65 M\$ sur l'ensemble de ce contrat-cadre. La GSA a mis fin au contrat-cadre avec McKinsey en mai 2020.

Sur le périmètre de l'achat public en général, non limité aux services de conseil, une étude de Howlett, Brouillette, Coleman, et Skorzus, publiée 2017, soulignait les changements radicaux entamés sous l'administration Obama en matière d'achats publics (*procurement*), notamment à travers la création d'un site web (*Federal Procurement Data System – Next Generation*) dans le cadre de la loi *Federal Funding Accountability and Transparency Act* (2006). Conformément à celle-ci, tous les contrats et les sous-contrats issus du gouvernement fédéral devaient figurer sur le site de FPDS-NG. Cette loi a été mise en œuvre en 4 étapes : phase 1 pour les contrats de plus de 20 M\$ dès la promulgation de la loi ; phase 2 pour ceux de plus de 550 000 \$ à compter du 1^{er} octobre 2010 ; phase 3 pour ceux de plus de 25 000 \$ à compter du 1^{er} mars 2011 ; et phase 4 pour ceux de plus de 30 000 \$ à compter du 1^{er} octobre 2015.

Par ailleurs, des dépenses non-alignées de différents ministères et agences ont également été critiquées. Dans le mémorandum du 20 mars 2019, l'*Office of Management and Budget* (OMB) recommande des regroupements d'achats publics afin d'accroître la transparence et l'efficacité des décisions d'achats. En particulier, le mémorandum évoque le montant important des achats publics fédéraux - 325 Md\$ au total en 2018 - et l'importance des regroupements pour réduire le coût.

Q4/-Y a-t-il une mutualisation de l'achat de prestations de conseil en stratégie et en organisation. Si oui, sous quelle forme et avec quelle portée ? (accord-cadre, bons de commande, un seul fournisseur, plusieurs fournisseurs référencés, appel systématique à l'ensemble du marché ?). Les administrations peuvent-elles passer le marché elles-mêmes ou doivent-elles passer par un service centralisé des achats ?

La passation de marchés de prestations de conseil en stratégie et en organisation ne fait pas l'objet d'une approche spécifique s'agissant de la législation et de la réglementation des achats et des relations de l'État fédéral avec ses fournisseurs. En conséquence, c'est le cadre général, explicité *infra*, qui s'applique.

L'usage de contrats-cadre de long terme (jusqu'à 20 ans) est courant pour les procédures d'achats de services et de produits. C'est la *General Services Administration* (GSA), créée en 1949, qui est l'administration chargée de l'établissement de ces contrats-cadres, dénommés *GSA schedules*. Les contrats contiennent des prix prénégociés, des conditions de livraison, des garanties et d'autres conditions qui rationalisent le processus d'achat. Les contrats GSA peuvent être valides pour l'ensemble des niveaux de la sphère publique ; les produits et services commerciaux peuvent dans certains cas être achetés par les gouvernements des États et par les collectivités locales, y compris les gouvernements tribaux et les établissements d'enseignement publics.

Toutefois, les agences et ministères peuvent également recourir à d'autres véhicules : des contrats-cadres à quantité/livraison indéfinie par agence, des contrats cadres globaux ou des procédures de passation de marchés ouverts.

³⁴ <https://www.oversight.gov/report/gsa/improper-pricing-mckinsey-professional-services-contract-may-cost-united-states-estimated>

PJ VII-3 : Contribution du réseau international de la DG Trésor : États-Unis

Les contrats livraison indéfinie/quantité indéfinie (IDIQ) constituent un mode de passation de marché usuel, qui permet de fournir une quantité indéfinie de produits et/ou de services sur une période indéfinie, avec deux variantes principales :

Les contrats *single awards*, qui sont accordés à un seul prestataire.

Les contrats *multiple awards*, qui sont attribués à plusieurs fournisseurs sur un seul contrat, avec une mise en concurrence des fournisseurs au fur et à mesure que les ordres de mission dans le cadre du contrat sont libérés.

Par ailleurs, des contrats IDIQ globaux (*Governmentwide Acquisition Contracts*, qui ne relèvent pas des GSA *schedules*) peuvent être souscrits pour certains services ou technologies, gérés par une seule agence mais ouverts à l'utilisation de toutes les agences gouvernementales.

Enfin, les agences peuvent recourir à des appels d'offres en marché ouvert lorsqu'il n'existe pas de véhicule contractuel (GDSA *schedule*, contrat ODIQ etc.) permettant de passer cet appel d'offre. Les ordres en marché ouvert supérieurs à 25 000 USD doivent être publiés sur la base fédérale, et suivent un format

Q5/-Comment se fait le choix du recours à un prestataire tiers (cabinet de conseil) au regard des compétences normalement mobilisables au sein de l'administration ? Quelles sont les pratiques et les critères de choix par l'administration de telle ou telle option (externe ou interne).

Selon le GAO³⁵, les critères d'évaluations sont souvent spécifiques à chaque commande ou prestation. Toutefois, sont pris en compte (i) l'analyse coût-bénéfice, (ii) les risques de conflit d'intérêt et (iii) l'évaluation du besoin ou de la nécessité de passer par une prestation extérieure.

Commentaires éventuels du pays questionné :

Cette ECI porte sur le recours aux services de conseil par l'administration fédérale américaine et en ce sens, ne prend pas en compte celui des collectivités locales.

Sources :

Michael Howlett, Caroline Brouillette, Jack Coleman, Roman Skorzus "Policy Consulting in the USA : New Evidence from the Federal Procurement Data System – Next Generation" (2017). https://www.researchgate.net/publication/309202333_Policy_Consulting_in_the_USA_New_Evidence_from_the_Federal_Procurement_Data_System_-_Next_Generation?_cf_chl_tk=SYnB4e8rMWzBnM8Fcp90J60PW2CXQ9WatXi9tVJ5UI-1674080140-0-gaNycGzNCaU

US Government Accountability Office – Federal Government's Use of Consulting Services, T-GGD-88-39. (1988). <https://www.gao.gov/products/t-ggd-88-39>

<https://www.inthepublicinterest.org/wp-content/uploads/GovernmentConsultingIndustry-CPI-Cokorinos1.pdf> Office of Management and Budget (OMB) – Memorandum for the Heads of executive departments and agencies du 20 mars 2019 – M-19-13 Category Management : Making Smarter Use of Common Contract Solutions and Practices <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/03/M-19-13.pdf>.

Office of Management and Budget (OMB) – Memorandum for the Heads of executive departments and agencies du 20 mars 2019 – M-13-02 Improving Acquisition through strategic planning. https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/legacy_drupal_files/omb/memoranda/2013/m-13-02_0.pdf

https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/legacy_drupal_files/omb/procurement/memo/development-review-and-approval-of-business-cases-for-certain-interagency-and-agency-specific-acquisitions-memo.pdf

³⁵ Un entretien avec le bureau chargé des contrats et des acquisitions pour la sécurité nationale (*Contracting and National Security Acquisitions team*) du GAO avait eu lieu le 12 janvier 2023 : DiNapoli, Timothy J (DiNapoliT@gao.gov) ; Russell, Walter (RussellW@gao.gov) et Perez, Meghan (PerezMC@gao.gov).

PJ VII-3 : Contribution du réseau international de la DG Trésor : États-Unis

<https://www.fsrs.gov/><https://www.fpds.gov/fpdsng/cms/index.php/en/>

<https://www.oversight.gov/report/gsa/improper-pricing-mckinsey-professional-services-contract-may-cost-united-states-estimated>

PJ VII-3 : Contribution du réseau international de la DG Trésor : États-Unis

Annexe :

Tableau 1 : décomposition de dépenses de contrats-cadre du code NAICS 541611

<i>En Md\$</i>	AF 2018	AF 2019	AF 2020	AF 2021	AF 2022
Services d'administration des entreprises	24	4	5	6	6
Services liés aux installations	145	160	179	166	119
Mobilier	3	3	3	4	1
Services de ressources humaines	0	0	0	0	0
Produits industriels Installation / Maintenance / Réparation	7	8	7	8	7
Externalisation informatique	51	59	113	178	128
Services juridiques	0	1	1	1	1
Services de soutien logistique	49	73	103	104	83
Machines et composants	0	0	0	0	0
Services de conseil en gestion	3 713	3 792	3 997	4 101	2 852
Marketing et distribution	34	49	64	75	54
Relations publiques et services de communication professionnelle	7	4	10	22	18
Services éducatifs spécialisés	0	1	2	0	0
Services techniques et d'ingénierie (hors informatique)	14	89	184	287	286
Aides et dispositifs de formation	4	5	4	4	3
Transport d'objets	0	0	0	0	1
Agents de voyage et services divers	1	0	0	0	0
Formation professionnelle	762	699	815	780	567
Total général	4 814	4 947	5 486	5 737	4 125

Source : GSA - <https://d2d.gsa.gov/report/fas-schedule-sales-query-plus-ssq>

PJ VII-3 : Contribution du réseau international de la DG Trésor : États-Unis

Tableau 2 : principaux prestataires de dépenses de contrats-cadre du code NAICS 541611

(en M\$)	Prestataires	Dépenses
1	DELOITTE CONSULTING LLP	351
2	BOOZ ALLEN HAMILTON INC.	251
3	GUIDEHOUSE INC.	224
4	ICF INCORPORATED, L.L.C.	88
5	HIGHLIGHT TECHNOLOGIES, INC.	86
6	GRANT THORNTON LLP	84
7	SCIENCE APPLICATIONS INTERNATION	66
8	RESEARCH TRIANGLE INSTITUTE	59
9	RELI GROUP INC	52
10	INTERNATIONAL BUSINESS MACHINES	46
11	ACUMEN, LLC	45
12	AMENTUM SERVICES, INC.	45
13	ACCENTURE FEDERAL SERVICES LLC	43
14	BOSTON CONSULTING GROUP, INC., T	42
15	GRANT THORNTON PUBLIC SECTOR LLC	39
16	GENERAL DYNAMICS INFORMATION TEC	36
17	WESTAT, INC.	35
18	LEIDOS, INC.	35
19	BRILLIANT CORPORATION	35
20	AMERICAN INSTITUTES FOR RESEARCH	33

Source : GSA - <https://d2d.gsa.gov/report/fas-schedule-sales-query-plus-ssq>

**Contribution sollicitée par la mission auprès du réseau international de la DG Trésor
Recours du secteur public aux cabinets de conseil en stratégie et en organisation**

Contribution du réseau international de la DG Trésor : ITALIE

Pour contracter avec un cabinet de conseil, les administrations doivent passer des appels d'offre. La jurisprudence a fixé la frontière entre le contrat de prestation individuelle et le marché de service.

Q1/-Quelle est l'intensité du recours aux cabinets de conseil ? Ces dépenses font-elles l'objet d'un suivi particulier, de discussions formalisées ou processualisées (discussion budgétaire, suivi de l'exécution, plans de transformation de l'administration).

Le recours aux prestataires extérieurs est sur une pente descendante depuis 2017 du fait de renforcement de la contrainte budgétaire. En 2021, année de pandémie et de mise en œuvre du PNRR (195 Md€ pour l'Italie), comme dans les autres États membres de l'UE l'Italie a fait davantage recours aux cabinets de consultants.

Nombre de missions, volume Hommes/Femmes-jours, enveloppe financière.

Non communiqué. Il n'existe pas de système centralisé de collecte de l'information et des documents afférents aux appels d'offre. La mise en place d'un système unifié est l'un des objectifs du PNRR dans le cadre de la prévention de la corruption. Le seul élément disponible est le chiffre d'affaires généré par la commande publique qui est de 468 M€ en 2021 (environ 10 % du chiffre d'affaires du secteur).

Contenu des missions : conseil strict ou « accompagnement » voire opérations (ex : out-sourcing de la part de l'administration vers des prestataires tiers).

De manière générale, les administrations recherchent des prestations d'accompagnement.

Euros de consulting rapportés aux crédits de fonctionnement de l'administration, le cas échéant à un niveau désagrégé (par ministère, par niveau d'administration)

Les marchés de services aux administrations représentent moins de 0,2 % des crédits de fonctionnement en 2021.

Euros de consulting rapportés aux crédits d'intervention de l'administration, le cas échéant à un niveau désagrégé (par ministère, par niveau d'administration)

Les marchés de services aux administrations représentent 0,1 % des crédits d'intervention en 2021.

Q2/-Quelles procédures de passation, et d'encadrement éventuel, sont à l'œuvre pour maîtriser le nombre, le coût et la sécurité juridique des contrats de prestations de conseil en organisation et en stratégie ?

Conditions de passation des marchés de prestation de conseil en stratégie et en organisation (marchés publics, seuils, mise en concurrence, accord-cadre, critères de sélection, critères d'évaluation)

Pour confier une prestation à un cabinet de conseil (personne morale), les administrations doivent passer des contrats de service, régis par le code des marchés publics. Les juges ont soulevé les risques de contournement des obligations du D.Lgs 165/2001 relatives au recrutement ponctuel de contractuels par une application opportuniste du code des marchés publics, en particulier dans les collectivités locales. Pour atténuer ce risque, la cour des comptes exerce un contrôle de gestion sur les prestations des collectivités (transmission obligatoire de tout contrat de prestation de plus de 5000€), et la jurisprudence distingue les missions individuelles des marchés de services³⁶.

Pour les achats d'un montant égal ou supérieur à 5 000€ et en dessous du seuil communautaire, les administrations sont tenues d'utiliser le marché électronique de l'administration³⁷ MePA (plateforme gérée par la Consip, société publique détenue par le ministère de l'économie et des finances). Pour les achats supérieurs aux seuils communautaires, les administrations doivent utiliser la plateforme Consip - *banda di gara* (appel d'offres).

Les administrations doivent respecter les lignes directrices des marchés publics fixées par l'administration nationale anti-corruption, ANAC [Linee Guida n. 4 - Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici - www.anticorruzione.it](#)

Conditions des avenants possibles aux marchés initiaux (notamment pour les suites éventuelles des missions initiales).

Oui, pour les marchés de service, des avenants sont toujours possibles pour les suites éventuelles des missions.

Évaluation de la qualité des travaux, éventuelles pénalités (contractuelles, réellement appliquées).

L'administration établit généralement un PV de réception ou de résultat avant paiement.

Quelles modalités de prévention des conflits d'intérêt sont à l'œuvre (de l'administration vers les cabinets de conseil sollicités, au sein des cabinets de conseil par rapport aux sujets traités par les missions de conseil) ?

Les prestataires sont tenus de signer une déclaration attestant de leur honorabilité et qu'ils ne sont pas, à la date du début de la mission, dans une situation de conflit d'intérêt en relation avec l'activité ou avec les fonctions de l'administration. Ils doivent également signer la déclaration anti mafia³⁸ pour les contrats dont le montant est supérieur à 154 937,07€ (net de TVA).

+++Q3/-Les parties prenantes (Parlement, collectivités territoriales, associations professionnelles, syndicats de fonctionnaires) ont-ils des positions sur le recours aux cabinets de conseil, et, le cas échéant, comment ces positions sont-elles portées ?

Y a-t-il eu un écho particulier aux travaux conduits, notamment par le Parlement, sur le recours aux cabinets de conseil en France, et des suites administratives ou politiques à la publication des informations sur ces sujets dans votre pays ?

Non. La presse italienne s'est bornée à relayer l'affaire³⁹. Il n'y a pas de prise de position publique des institutions précitées sur le recours aux cabinets de conseil et peu d'affaires les concernant.

³⁶ Les critères relevés sont (i) que le marché de service se caractérise par le risque d'entreprise (le prestataire répond personnellement de l'adéquation de la prestation offerte, et, en cas d'inexécution totale ou partielle, il s'expose aux actions civiles de garantie et de responsabilité professionnelle), (ii) dans le cas d'un conseil, la contribution oriente le décideur public, mais sans le lier, tandis que dans un marché de service, l'administration met en œuvre la prestation sans s'en écarter et, (iii) le contrat de conseil s'apparente à un contrat de prestation d'ouvrage de type « locatio operis facendi », a contrario du marché de service qui a pour objet la prestation par l'entreprise d'un « produit » matériel ou immatériel avec une organisation structurée sans caractérisation personnelle.

³⁷ Art.1 paragraphe 450 et suivants de la loi 296/2006

³⁸ [MODELLO AUTOCERTIFICAZIONE ANTIMAFIA \(mit.gov.it\)](#)

³⁹ [McKinsey e non solo lo scandalo advisor zavorra Macron - la Repubblica](#) ; [Francia, caso McKinsey: perquisizioni nella sede del partito di Macron | Sky TG24](#)

Quelques mois plus tôt, en mars 2021, le choix d'associer ce même cabinet pour le PNRR par le gouvernement Draghi a conduit le MEF à produire une note de clarification qui a précisé que la prestation était de 25 000 € et que la société n'a pas été impliquée dans la définition des projets du PNRR⁴⁰.

La dernière « affaire » remonte à 2017, lorsque l'autorité de la concurrence italienne a condamné les représentants des quatre « Big Four » Deloitte, KPMG, Ernst & Young et PwC à une amende de 23 M€ pour entente restreignant la concurrence dans le cadre d'un appel d'offre de la Consip relatif aux services de soutien et d'assistance technique de pour la surveillance et l'audit relatifs à l'utilisation des fonds structurels de l'UE, d'un montant de 66 M€⁴¹.

Le Parlement exerce-t-il un contrôle spécifique sur ces questions ?

L'autorité nationale de lutte contre la corruption (ANAC) transmet un rapport annuellement au parlement.

Que pensent les représentants des fonctionnaires (syndicats notamment) du recours aux cabinets de conseil dans les administrations ?

On n'observe pas de prise de position négative des syndicats.

Q4/-Y a-t-il une mutualisation de l'achat de prestations de conseil en stratégie et en organisation. Si oui, sous quelle forme et avec quelle portée ? (accord-cadre, bons de commande, un seul fournisseur, plusieurs fournisseurs référencés, appel systématique à l'ensemble du marché ?). Les administrations peuvent-elles passer le marché elles-mêmes ou doivent-elles passer par un service centralisé des achats ?

Mutualisation : formes de la mutualisation, objet de la mutualisation (qualité, économie, limitation des coûts unitaires ou globaux, rapidité d'attribution) et portée des procédures de mutualisation (obligatoires ou facultatives, possibilité par exception d'y déroger (urgence, souveraineté, etc.).

Non, il n'y a pas de mutualisation des marchés de services de conseil. La CONSIP, société du ministère des finances, apporte son expertise aux administrations et organismes publics pour les appels d'offre au-dessus des seuils communautaires. La mutualisation intervient surtout pour les marchés de fournitures. Le critère d'adjudication est souvent le prix s'agissant de prestations techniques.

Encadrement du montant ou du volume des prestations et de leur coût ?

Afin de valoriser les compétences internes à l'administration, des plafonnements aux dépenses d'études et de conseil ont été introduits à compter de 2006. Chaque administration ne peut pas dépenser au total (prestations externes et confiées à des fonctionnaires) plus de 40 % de la dépense de 2004⁴². Les collectivités locales sont soumises au contrôle de gestion de la Cour des Comptes et communiquent tous les contrats de plus de 5 000€.

Qui achète ces prestations au sein de l'administration, avec quels objectifs et quelle gouvernance ?

En 2021, 57 % du chiffre d'affaires a été généré par les administration centrales (267 M€) ;31 % par les administrations locales (145 M€) et 12 % par le secteur de la santé (56 M€).

⁴⁰ [Ecco perché lo "scandalo McKinsey al Mef" non è uno scandalo | Il Foglio - Recovery Plan, scontro su McKinsey consulente del governo. La nota del Mef: «Governance Pnrr in capo a ministero e amministrazioni» - Il Sole 24 ORE](#)

⁴¹ [Antitrust multa "big four" revisione e consulenza per gara Consip | Reuters](#)

⁴² [Documentazione Economica e Finanziaria - Dettaglio Articolo \(finanze.it\)](#)

Quels sont les cabinets qui assurent l'exécution des commandes publiques et comment sont-ils sélectionnés (un seul, plusieurs au sein de contrats-cadres, mise en concurrence systématique) et cela donne-t-il lieu à une forte concentration / une importante distribution des cabinets titulaires des contrats.

La ventilation du chiffre d'affaires montre que ce sont les administrations centrales et de santé qui recourent majoritairement aux grandes sociétés de conseil (respectivement 77,5 % et 89,2 %). Dans les administrations locales, la part des grands cabinets est de 55,7 %.

Qui s'assure de la qualité des livrables ? Qui est responsable de la mission et de sa conduite du côté de l'administration ? Quels sont les engagements pris en début ou en fin de mission à cet égard ?

L'appel d'offre précise le responsable (chef de service ou le directeur de l'administration) de la mission. Le PV de réception qui est établi n'est toutefois pas un PV d'audit complet.

Quelles sont les dispositions en termes de confidentialité et de sécurité des travaux et accès aux informations, aux personnes ou aux données ?

Les appels d'offre prévoient le respect des principes de déontologie professionnelle, de discrétion et de secret professionnel.

Qui sont les tiers / cabinets de conseil qui bénéficient des marchés de l'administration et de ses établissements publics ? est-ce concentré ou réparti entre les cabinets ? quelles sont les modalités de choix de tel ou tel fournisseur (prix seulement ou ensemble de critères) ?

Les administrations peuvent également confier des prestations temporaires, sur une base individuelle, à des prestataires hautement qualifiés indépendants, professionnels libéraux, professeurs, lorsque l'administration ne trouve pas de prestataires parmi les fonctionnaires d'une autre administration. Le coût de ses prestations a été

Le critère de sélection est le plus souvent l'offre économiquement la plus avantageuse.

Que deviennent les informations et données mobilisées dans le cadre de la mission par un cabinet de conseil ? Qui est propriétaire des travaux réalisés par la mission ? Qui décide de la possibilité de communiquer les résultats ? ou qui décide de la possibilité de communiquer sur l'existence même de la prestation et de la mission concernée ?

L'administration détient la propriété des travaux réalisés.

Q5/-Comment se fait le choix du recours à un prestataire tiers (cabinet de conseil) au regard des compétences normalement mobilisables au sein de l'administration ? Quelles sont les pratiques et les critères de choix par l'administration de telle ou telle option (externe ou interne).

Y a-t-il une forme de vérification systématique avant le lancement d'un marché (ou de la prestation elle-même) en vue d'une mission de conseil confiée à un tiers que l'administration ne sait / ne peut faire elle-même dans des modalités comparables ?

Oui. Elle est obligatoire et systématique

Quelles sont les justifications avancées (qu'elles soient nécessaires ou implicites) pour recourir à l'externe plutôt qu'à l'interne ?

L'administration peut conclure des contrats de prestations⁴³ lorsqu'il s'agit de répondre à des besoins spécifiques qui ne peuvent être couverts par le personnel en service.

⁴³ D Lgs 165/2001 sur le travail dans l'administration, art 7, par. v6.

Y a-t-il des champs de politique publique ou des départements ministériels qui recourent de manière plus intensive que d'autre à de l'expertise externe via les cabinets de conseil ? Si oui, lesquels et pourquoi ?

Les cabinets de conseil sont recherchés par les administrations principalement pour du conseil en stratégie, les technologies de l'information, le marketing et la gestion de la relation clients, ainsi que la gestion des risques et la conformité.

**Contribution sollicitée par la mission auprès du réseau international de la DG Trésor
Recours du secteur public aux cabinets de conseil en stratégie et en organisation**

Contribution du réseau international de la DG Trésor : ROYAUME-UNI

Q1/-Quelle est l'intensité du recours aux cabinets de conseil ? Ces dépenses font-elles l'objet d'un suivi particulier, de discussions formalisées ou processualisées (discussion budgétaire, suivi de l'exécution, plans de transformation de l'administration).

Selon un [rapport](#) du think-tank *Policy Exchange* publié en 2021, on relève une forte tendance à l'augmentation des dépenses de conseil à partir de 2017-2018, alors qu'une relative décrue avait été enregistrée depuis l'introduction en 2010 d'un contrôle plus centralisé du recours à ces prestations et de plus de transparence sur l'octroi des contrats. La part des dépenses pour des prestations de conseils en proportion de l'enveloppe totale des crédits ministériels versés à des prestataires privés serait passée de 0,6 % en 2017/18 à 0,9 % en 2019/20.

Durant l'année budgétaire 2020-2021, selon des données de l'entreprise Tussell publiées par [le Financial Times](#), la valeur des contrats accordés par le secteur public britannique à des cabinets de conseils auraient plus que doublé pour atteindre 2,5Mds£ (contre 1,2Md£ durant l'année 2019-2020 et 0,7Md£ en 2015-2016, cf Graphique 1 sur les dépenses), en raison notamment des missions confiées à des cabinets de conseils pour faire face à la crise du coronavirus. Ce chiffre n'inclut pas les dépenses effectuées par les autorités locales (estimées autour de 100 M£ en 2020-2021).

Selon cette même source, les 4 principaux cabinets ont facturé des prestations pour un total de 1,2 Md en 2020-2021 : Deloitte (493M£ dont 420M£ pour le soutien à la mise en place du système *test and trace* relatif au Covid), PwC (281M£), KPMG (244M£) et EY (200M£). Par ailleurs, McKinsey, Accenture et PA Consulting ont obtenu des contrats d'une valeur de 123 M£, 117 M£ et 99 M£, respectivement.

Les ministères et institutions publiques ayant le plus recours à des prestations de conseils externes sont, par ordre décroissant, le Ministère de la Défense, le Ministère de la Santé, l'autorité en charge de l'infrastructure ferroviaire *Network Rail*, Ministère du Travail et des pensions, la direction en charge des douanes et des finances publiques, le Ministère de l'Intérieur et le Ministère de l'Éducation.

Pour l'année 2022, le service économique régional de Londres a, à l'aide du [site internet « Contract Finder »](#) mis à disposition par l'Etat et du cabinet spécialisé dans l'accès aux marchés publics [Spend Network](#) (précisions dans la réponse à la Q2), tenté de concaténer la totalité des prestations de conseil contractualisées par les administrations publiques. Malheureusement, l'outil « *Contract Finder* » est très peu ergonomique et présente de nombreuses imperfections et insuffisances qui ne permettent pas une exploitation satisfaisante des données, trop lacunaires. Le traitement de ces données brutes effectué par le SER conduit à des résultats manifestement aberrants.

Enfin, pour mieux contrôler les dépenses, une [plateforme](#) (encore en phase de test) a été créée par le *Cabinet Office* afin d'obliger toutes les organisations publiques à déclarer l'utilisation de cabinets de conseils pour des contrats d'une valeur égale ou supérieur à 120k£ et/ou pour une durée de plus de 3 mois.

Q2/-Quelles procédures de passation, et d'encadrement éventuel, sont à l'œuvre pour maîtriser le nombre, le coût et la sécurité juridique des contrats de prestations de conseil en organisation et en stratégie ?

Après une décrue dans les dépenses en prestations de conseil, une forte hausse a été observée en 2016-2017, amenant les pouvoirs publics à modifier les règles de contrôle du recours aux cabinets de conseils (introduites en 2010, année coïncidant avec une nette décrue de la valeur des contrats accordées, cf Graphique 1). Ces nouvelles règles disposent que le *Government Commercial Function* (GCF), faisant partie du *Cabinet Office* (dont le rôle se rapproche du SGG en France), doit approuver a priori la passation de tout contrat de plus d'1M£. Le gouvernement a également publié des orientations/[guidances](#) en cas de coûts trop élevés s'ajoutant au contrat originel et/ou d'allongement de la durée du contrat (+100k£/3 mois requiert l'approbation de l'organisme demandeur mais au-delà de +600k£/9 mois, l'autorisation doit être octroyée par le *Cabinet Office*, depuis une évolution datant d'octobre 2021). La liste des contrats de conseils externes et leur coût dans des secteurs soumis à des seuils de dépenses sont disponibles sur une base trimestrielle sur le [site](#) du gouvernement.

PJ VII-5 : Contribution du réseau international de la DG Trésor : Royaume-Uni

De plus, les ministères doivent transmettre à [l'unité de contrôle du Cabinet Office](#) toutes les informations et données concernant ces contrats, notamment les raisons justifiant le recours à un cabinet. Ils doivent également rendre un ensemble d'informations transparentes pour le public via le « [Contracts Finder](#) » (évoqué supra) dès lors que la valeur du contrat dépasse 10 000£. Cela est complété par des plateformes régionales comme [Public Contracts Scotland](#) ou [Sell2Wales](#).

En outre, l'opérateur public [Crown Commercial Service](#) (CCS) aide le gouvernement dans le contexte de passation de marchés publics, en fournissant notamment des conseils pour permettre aux ministères d'optimiser la qualité de la commande publique. Le CCS est un organisme rattaché au [Cabinet Office](#). Cet organisme propose également des contrats-cadres/« *Framework contracts* » sur lesquels peuvent s'appuyer les administrations. Le CCS recense des fournisseurs qui ont déjà suivi avec succès un processus d'appel d'offre public et ont satisfait les exigences de la commande publique. Si un ministère fait appel à l'un de ces fournisseurs identifiés, il bénéficie d'une procédure d'appel d'offre allégé. Cependant, ce cadre a été vivement critiqué par certaines entreprises de conseil car il empêche la mise en concurrence en limitant la population des entreprises mises en concurrence par rapport à un appel d'offre classique.

Le [Cabinet Office](#) a mis en place un organisme appelé [Government Consulting Hub](#) (GCH) au sein duquel une soixantaine de fonctionnaires sont affectés. Ce dispositif est créé dans le but de réduire les dépenses des ministères en matière de conseils externes ainsi que de mobiliser et accroître les compétences de conseils en interne. Le GCH déploie ainsi un service pour aider les ministères à répondre à leur besoin d'assistance et d'expertise. L'objectif est (i) d'affiner l'énoncé du problème et examiner s'il est possible d'y répondre d'une manière différente, (ii) d'identifier les options pour satisfaire le besoin en recourant à l'expertise interne à l'administration, (iii) d'affiner et d'améliorer le cahier des charges technique, (iv) de réutiliser, générer et transférer les connaissances au sein de l'interministériel et d'encourager le développement des capacités internes.

Il n'y a pour le moment pas de données utilisables pour pouvoir évaluer l'efficacité de cet organisme. Cependant, le parlement australien a publié un rapport citant ce programme britannique comme exemple.

Enfin, les organismes publics de contrôle indépendant publient parfois des rapports thématiques sur le recours aux cabinets de conseil, mais de manière ponctuelle et irrégulière. La [dernière enquête menée](#) par le [National Audit Office](#) date de 2016 : il s'attache à chiffrer le recours global du public aux cabinets de conseils. Un [autre rapport](#) plus récent (2019) est plus spécifique et s'intéresse à l'utilisation de consultants pour préparer la sortie du pays de l'Union européenne. Dans ce dernier document, la NAO déplore la mauvaise qualité de la donnée disponible (cf. notre réponse supra), notamment l'écart de l'ordre de 32M£ entre les dépenses de conseil des ministères et celles enregistrées par le [Cabinet Office](#). Selon la NAO, il s'agit en grande partie de contrats conclus avant que le [Cabinet Office](#) commence à offrir du soutien aux ministères qui ont besoin de services de consultation. La NAO précise aussi que les contrats de *consulting* ne sont pas forcément correctement déclarés, certains contrats -classés dans *consulting*- étant davantage des contrats de personnel temporaires ou de l'aide pour certains types de projets.. La NAO souligne également que les règles de transparence de 2010 modifiées en 2017 n'ont pas été respectées par les ministères. Par exemple, ces règles recommandaient aux ministères de publier les informations de base concernant l'attribution des contrats dans un délai de 90 jours. Cependant, la NAO a constaté que les ministères les avaient transmis au bout de 119 jours en moyenne.

Pour maîtriser les coûts, le gouvernement a publié des conseils (guidances) pour améliorer les processus de passation des marchés publics et l'optimisation des dépenses associées à la commande publique (logique d'efficacité socio-économique : « value for money »). Les administrations publiques sont également invitées à évaluer, pendant la vie du contrat et ex-post, les bénéfices comparés du recours à une solution contractuelle par rapport à l'usage d'une compétence en interne (« [Benefits Measurement Guidance](#) »). Un examen initial des bénéfices est entrepris au bout de 12 mois de l'exécution du contrat, puis tous les 12 mois (au minimum) sur la base du principe « *Comply or explain* ».

Enfin, aucune mesure de prévention des risques de conflits d'intérêts n'est prévue.

Q3/-Les parties prenantes (Parlement, collectivités territoriales, associations professionnelles, syndicats de fonctionnaires) ont-ils des positions sur le recours aux cabinets de conseil, et, le cas échéant, comment ces positions sont-elles portées ?

PJ VII-5 : Contribution du réseau international de la DG Trésor : Royaume-Uni

1/ L'affaire dite « McKinsey » a fait l'objet de plusieurs articles dans la presse britannique ces derniers mois ([Guardian](#), [FT](#)). La tonalité de ces articles est dans l'ensemble défavorable à la France. De nombreux journaux estiment que « même si les présidents français bénéficient de l'immunité présidentielle pendant leur mandat » ([Guardian](#)), « ces accusations sont particulièrement dommageables pour le Président de la République sur le plan politique puisqu'il est arrivé au pouvoir en 2017 en promettant de nettoyer la scène politique après la campagne de François Fillon » ([Times](#), [Telegraph](#)). Plusieurs médias rappellent également les condamnations de Nicolas Sarkozy et de Jacques Chirac.

Le [Telegraph](#), quotidien conservateur et peu francophile, s'appuie sur le rapport du Sénat pour citer les montants versés à McKinsey et relever que l'entreprise n'est pas soumise à l'impôt sur les sociétés en France.

Le [Times](#) relève que le gouvernement français s'est défendu de ces accusations « en avançant l'argument que le Royaume-Uni dépense 40 fois plus auprès de cabinets de conseils ».

Les enquêtes concernant le rôle de McKinsey dans les campagnes présidentielles sont plus commentées par les médias britanniques que les accusations concernant le recours aux cabinets de conseil par le gouvernement ([Express](#), [Politico](#), [Guardian](#), [Times](#)). La perquisition du siège du parti Renaissance en décembre a été assez commentée dans la presse ([BBC](#)). Le [Telegraph](#) a ainsi titré : « l'affaire McKinsey sape Emmanuel Macron comme un lent poison », citant le directeur de l'IFOP.

Si le traitement médiatique au Royaume-Uni de cette affaire est resté modeste, il a ravivé les critiques dont McKinsey avait pu être l'objet dans le pays, en s'étant « enrichi aussi bien auprès des défenseurs que des opposants à la privatisation du National Health Service » (Le [Telegraph](#) citant un ouvrage consacré à McKinsey) et en ayant conseillé le gouvernement britannique pour 560 000 pounds dans la mise en place d'un système « Test and trace », de traçabilité des personnes contaminées au Covid, vivement décrié depuis.

2/ Le Parlement britannique est généralement très critique quant à l'utilisation de consultants externes dont le coût budgétaire et la valeur ajoutée sont jugés opaques. Ainsi, en septembre 2019, la commission parlementaire en charge des comptes publics [[Public Accounts Committee](#) (PAC)] a publié un [rapport](#) critique sur l'utilisation de consultants externes pour la préparation du Brexit. Plus récemment, ce même comité a publié un [rapport](#) sur le fossé qui se creuse en terme de compétences internes dans la fonction publique par rapport au secteur privé, alertant sur le rapport de dépendance vis-à-vis des consultants externes. Enfin, le PAC a publié un rapport sur les [Strategic Suppliers](#) en [2018](#). Il s'est également intéressé à l'[utilisation](#) de consultants externes par le ministère du numérique, de la culture, des médias et des sports.

Le Cabinet Office semble fortement critique vis-à-vis de cette utilisation, l'un de ses derniers directeurs exécutifs, Lord Agnew allant même jusqu'à parler d'[infantilisation](#) des services publics.

Excepté le FT, [relayant](#) de manière assez neutre les montants des contrats passés par le gouvernement à des cabinets de conseil, et le [Guardian](#) s'offusquant de la dépendance du gouvernement aux cabinets de conseil, la presse britannique s'est révélée assez peu prolifique sur la question de l'emploi des cabinets de conseil. Le [Telegraph](#) a publié un [article](#) sur l'utilisation des consultants dans le secteur de la santé publique, soulignant mes résultats d'une étude montrant de faibles gains d'efficacités ces dernières décennies. The Economist se révèle très [critique](#) des cabinets de conseil en stratégie et en management en général, mais n'a pas fait de commentaire sur leur utilisation par le gouvernement britannique ces dernières années.

Q4/-Y a-t-il une mutualisation de l'achat de prestations de conseil en stratégie et en organisation. Si oui, sous quelle forme et avec quelle portée ? (accord-cadre, bons de commande, un seul fournisseur, plusieurs fournisseurs référencés, appel systématique à l'ensemble du marché ?). Les administrations peuvent-elles passer le marché elles-mêmes ou doivent-elles passer par un service centralisé des achats ?

1/ Mutualisation de la dépense

PJ VII-5 : Contribution du réseau international de la DG Trésor : Royaume-Uni

Il n'existe pas de véritable dispositif de mutualisation des achats de prestation de conseil au sein de l'administration britannique. Les administrations passent le marché directement. En revanche, les administrations peuvent s'appuyer sur les accords-cadre négociés par la [plateforme](#) du CCS (voir réponses supra) pour choisir un fournisseur déjà « agréé » car répondant à un certain nombre de critères d'attribution de la commande publique. Le processus d'appel d'offres est ainsi simplifié, optimisé en termes de « value for money » et plus rapide. Le CCS se rémunère à hauteur de 1 % du montant des contrats signés dans ce cadre.

Au sein de cette plateforme, le « [Management Consultancy Framework](#) » est un accord-cadre valide pour une durée de 4 ans (sans possibilité d'extension) facilitant l'utilisation des cabinets de conseils dans 9 thèmes spécifiques : *Business, Strategy & Policy, Complex & Transformation, Finance, HR, Procurement & Supply Chain, Health Social Care & Community, Infrastructure, Environmental Sustainability & Socio-Economic Development*. Le gouvernement a plafonné à [3,6Mds£](#) pour l'année 2022 le montant maximum de dépenses budgétaires que les entités publiques peuvent engager dans le cadre des contrats issus de cet accord-cadre.

2/ Mutualisation de l'expertise acquise

Concernant les informations et données mobilisées, le gouvernement a mis en place une plateforme d'échange de connaissances développée par [Government Consulting Hub](#) (GCH), appelée « *Knowledge Exchange* ». C'est une plateforme intergouvernementale de partage de connaissances afin de centraliser les résultats des missions de conseil, tels que les documents livrés aux clients, les méthodologies, les outils, les guides pratiques. Le contenu de la plateforme est édité afin de supprimer toute information sensible et est limité au contenu classé comme "officiel". La plateforme abrite également la carte de l'écosystème interne de conseil et de consultation du gouvernement, ce qui permet d'exploiter l'expertise et les capacités qui existent dans les ministères. Afin de cadrer ces pratiques, un [document](#) nommé « *Knowledge and Skills Guidance* » a été publié par le gouvernement.

Plus spécifiquement, dans le cadre du GCH *Knowledge Exchange*, les ministères ou collectivités locales devront dans un premier temps :

Clarifier les connaissances à générer dans le cadre du projet,

vérifier si une équipe interne possède déjà les connaissances et compétences requises,

vérifier les connaissances acquises lors de précédentes missions de conseil,

vérifier les options de recrutement de personnel qualifié.

Enfin, les autorités locales ont créé il y a 16 ans un organisme à but non lucratif appelé [l'IESE](#) afin de les aider dans toutes les dynamiques de transformation, de stratégie, de management ou de résilience financière, à la manière des cabinets de conseils.

Q5/-Comment se fait le choix du recours à un prestataire tiers (cabinet de conseil) au regard des compétences normalement mobilisables au sein de l'administration ? Quelles sont les pratiques et les critères de choix par l'administration de telle ou telle option (externe ou interne).

Le gouvernement a récemment publié un [ensemble](#) de conseils relatifs à l'utilisation de cabinets de conseil, dénommé « *The Consultancy Playbook* ». Dans ce document, les administrations sont invitées à (i), réfléchir de manière critique sur la nécessité de faire appel à des consultants externes (notamment en considérant les compétences internes nécessaires ou à construire, et celles à capter via l'usage de consultants externes), (ii) définir précisément les rôles et les responsabilités client/fournisseur, (iii) inclure des questions significatives sur le transfert de connaissances qui définissent les résultats attendus des fournisseurs, (iv) analyser le coût et le prix du contrat potentiel avec une entreprise de conseils (cf Graphique 3). Il convient également de s'interroger sur l'utilisation de contractuels potentiellement internalisables. Le *Playbook* souligne également la nécessité de s'intéresser aux petits cabinets de conseils qui peuvent détenir la connaissance nécessaire, voire être davantage spécialisé qu'un cabinet important sur certaines questions. Il y est donc développé un point de vue critique sur le coût des cabinets plus importants, moins spécialistes et qui coûteraient davantage que des cabinets moins connus. Le *Playbook* pointe d'ailleurs du doigt les conseils « génériques » que peuvent parfois fournir ce type de cabinets de conseils.

En dehors de ces cadres, le *Playbook* recommande de toujours faire jouer la concurrence quand cela est possible, afin de maximiser la valeur ajoutée de l'utilisation de conseils externes.

PJ VII-5 : Contribution du réseau international de la DG Trésor : Royaume-Uni

L'octroi direct de contrat peut cependant se faire dans des circonstances spécifiques : (i) une procédure d'appel d'offres qui est expressément autorisée par un accord-cadre (voir réponses supra), (ii) les exigences ne peuvent être satisfaites que par un seul fournisseur, (iii) délais extrêmement urgents (cette option ne sera acceptée comme justification que dans des circonstances exceptionnelles et/ou imprévues).

En plus de ce *Playbook*, le gouvernement a publié un ensemble de documents de conseils pour les organismes publics : le [Sourcing Playbook](#) (destiné à encadrer tout *outsourcing* et *insourcing*, encadrement plus global donc que les activités de conseil pures), [Should Cost Model](#) (décrivant un [nombre de données](#) à divulguer, proposant des [modèles financiers](#) pour parvenir au meilleur coût dans le cadre d'un contrat ainsi que des exemples [administratifs](#) et [d'utilisation du modèle](#)), des conseils pour évaluer la meilleure offre d'un appel d'offre, le reporting de KPIs, etc.

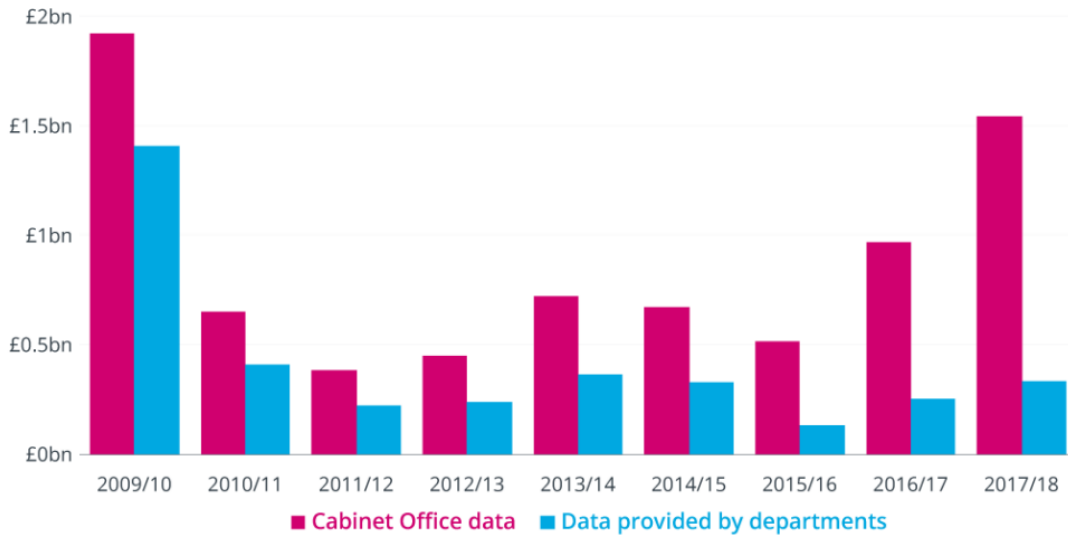
Concernant les contrats *pro bono*, le *Consultancy Playbook* explicite que toute offre est soumise à la même procédure d'approbation interne et au même examen qu'un travail facturable, et documentée comme telle par un accord signé. Ce type d'offre ne doit pas empêcher de choisir un concurrent à l'avenir.

ANNEXES

Graphiques :

Graphique 1 : Graphique présentant les évolutions des dépenses en cabinets de conseil par les pouvoirs publics depuis 2009

Figure 1: Government spending on consultants (£bn), 2009/10–2017/18



Source: Institute for Government analysis of National Audit Office data. Discrepancies between Cabinet Office and departmental data are due to departmental differences in classifying consultancy costs and inconsistencies in reporting between departments and years. The costs are measured in 2017/18 real terms using a GDP deflator.

Les dépenses enregistrées par le Cabinet Office et celles produites par les départements peuvent être différentes, comme le souligne d'ailleurs le NAO dans son rapport sur l'utilisation de consultants pour préparer le Brexit.

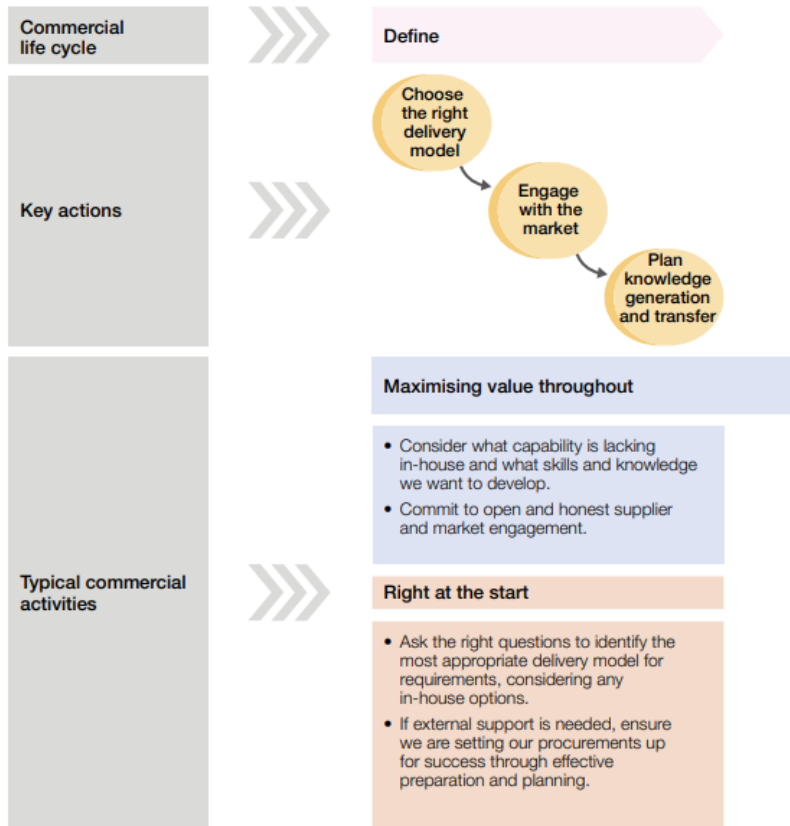
Graphique 2 : exemples de types de tarification en fonction des caractéristiques du secteur/de la mission

Time and materials (T&M)	Fixed price	Payment by results
Little risk transferral	Increased risk transferral	Increased risk transferral
Pricing model may be appropriate when:		
<ul style="list-style-type: none"> ⊗ we have limited clarity on scope/complexity of the project; ⊗ there is higher transparency of costs with visibility of resource grades and days billed; ⊗ we have resource available for proactive operational and contract management as client bears cost of project overruns. 	<ul style="list-style-type: none"> ⊗ we have greater clarity on scope/complexity; ⊗ there can be lower transparency of costs with limited understanding of how the fixed price breaks down; ⊗ we have less resource available for proactive contract management to control cost as consultants bear the risk. 	<ul style="list-style-type: none"> ⊗ we have greater clarity on scope and associated risks, with consultants willing to base part of their fees on performance; ⊗ there is more transparency on actual value delivered by consultants; ⊗ we are prepared for more mature contract management (otherwise issues related to the achievement of results and associated rewards may arise).

Graphique 3 : Conseils à destination des organismes et autorités publiques dans le choix d'un cabinet de conseil

Consultancy Playbook flow diagram

Figure 2. Building the Playbook into the typical procurement process (over two pages)



**Contribution sollicitée par la mission auprès du réseau international de la DG Trésor
Recours du secteur public aux cabinets de conseil en stratégie et en organisation**

Contribution du réseau international de la DG Trésor : SUÈDE

Ambassade de France en Suède
Service économique de Stockholm

Stockholm, le 3 janvier 2023
Affaire suivie par Frédéric Lemaître

Éléments de contexte général :

Structure de l'administration de l'Etat

La Suède comporte trois niveaux institutionnels : l'Etat, 21 régions et 290 communes. L'administration d'Etat se compose elle-même de l'administration gouvernementale -qui prépare la décision politique-, et d'Agences, qui sont chargées de son exécution. Une partie de l'administration centrale se trouve déconcentrée au niveau régional (« équivalent suédois » des préfetures). De taille modeste, les ministères techniques du gouvernement ne comptent qu'environ 5 % des effectifs de l'administration de l'Etat (environ 4 500 personnes, dont 60 % de femmes) alors que 95 % des effectifs sont employés au sein des agences nationales. L'administration suédoise se caractérise ainsi par la différenciation entre les fonctions de conception des politiques dévolues aux Ministères et les fonctions de mise en œuvre, qui incombent aux Agences (344 en 2022 contre plus de 500 il y a dix ans). Celles-ci peuvent être des entités de plusieurs milliers d'employés (douane, impôts, police nationale, etc...) ou de petites unités aux tâches précises. Les plus grands ministères (comme Finances) compte environ 500 employés (le ministère de l'Agriculture à peine 100).

L'autonomie des Agences n'est pas récente⁴⁴ : la séparation des responsabilités constituant le principe d'organisation du gouvernement existe depuis le début du siècle dernier. Les agences assument une part importante du travail de mise en application des décisions prises par le Parlement (*Riksdag*) et le gouvernement suédois. Rappelons qu'il n'existe pas de « fonctionnaires », ni de corps, en Suède avec des droits et des obligations spécifiques (sauf pour les diplomates et juges). Les employés de la sphère publique relèvent du droit privé ce qui donne une certaine flexibilité en termes de recrutements et de licenciements.

Les objectifs du gouvernement en matière de marchés publics et la législation en place

La Suède, membre de l'UE depuis 1995, applique pleinement les règles européennes en matière de marchés publics. Compte tenu de son importance, l'objectif du gouvernement dans ce domaine est que les marchés publics soient efficaces, juridiquement sûrs et tirent parti de la concurrence sur le marché, tout en favorisant les solutions innovantes, en tenant compte des considérations environnementales et sociales. De cette manière, les marchés publics contribuent au bon fonctionnement du service public au bénéfice des citoyens et au développement des entreprises, tout en utilisant au mieux l'argent des contribuables.

Le gouvernement a décidé sept objectifs dans sa stratégie des marchés publics, mise en place en 2016 :

les marchés publics comme outil stratégique,

⁴⁴ *Kammarkollegiet, la plus ancienne des agences, a été créée en 1539*

des marchés publics efficaces,
une diversité de fournisseurs et un bon fonctionnement de la concurrence,
la sécurité juridique des marchés publics,
des marchés publics qui favorisent l'innovation et les solutions alternatives,
des marchés publics respectueux de l'environnement
des marchés publics qui contribuent à une société socialement durable.

La législation suédoise sur les marchés publics se compose de trois lois :

La loi sur les marchés publics (LOU)

La loi sur les marchés publics dans le secteur des services publics (LUF)

La loi sur les marchés publics de défense et de sécurité (LUFS)

La plupart des achats sont effectués conformément à la loi LOU.

Les agences en charge des marchés publics

Les Agences des marchés publics et des services juridiques, financiers et administratifs

Il existe deux agences de l'Etat qui sont particulièrement concernées par les marchés publics, l'Agence suédoise des marchés publics (Upphandlingsmyndigheten⁴⁵) d'une part et d'autre part l'Agence suédoise des services juridiques, financiers et administratifs (Kammarkollegiet⁴⁶). Ces deux agences interviennent quasi-exclusivement lorsque la valeur du contrat dépasse 626 000 SEK (57 000€ pour 2022). En-dessous de ce seuil, il est parfaitement possible pour une administration publique de passer un marché directement à des prestataires potentiels. Pour les seuils dépassant 128 000€, la Suède applique les règles communautaires en termes de transparence et de publications des marchés publics dans le journal officiel et/ou dans la base de données TED.

L'agence suédoise des marchés publics (créée en 2015) compte 70 employés, sous tutelle du ministère suédois des Finances. Elle exerce un rôle de conseil aux entreprises qui s'intéressent aux marchés publics et dispose pour ce faire d'expertise sur le volet légal notamment et d'une base de données publiques pour permettre de rendre le process des appels d'offres transparent et plus accessible. Cette agence doit ainsi contribuer :

à ce que les achats soient gérés de manière stratégique, en développant les méthodes,
à ce que les marchés publics soient planifiés, menés, suivis et évalués de manière efficace.
à promouvoir de meilleures considérations environnementales et sociales,
à améliorer le savoir-faire en matière de marchés publics innovants,
à promouvoir un processus d'achat électronique généralisé,
à faciliter la participation aux marchés publics des petites et moyennes entreprises ainsi que des organisations porteuses d'idées,

⁴⁵ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/en/>

⁴⁶ <https://www.kammarkollegiet.se/engelska/start/about-us>

PJ VII-6 : Contribution du réseau international de la DG Trésor : Suède

à promouvoir la recherche pertinente dans le domaine des marchés publics ainsi que la promotion du développement international,

à développer, gérer et diffuser des statistiques sur les marchés publics.

L'Agence suédoise des services juridiques, financiers et administratifs comprends en son sein une division qui d'une part assure un rôle de centrale d'achat et d'autre part est chargée de conclure des accords-cadres⁴⁷ avec des fournisseurs référencés du privé pour le compte de toute l'administration d'État. L'objectif de ces deux missions est d'éviter que chaque administration ait à conclure des accords sur des bases individuelles et ainsi devoir faire appel systématiquement à l'ensemble du marché.

La tâche des services nationaux d'approvisionnement est de procéder aux achats et de fournir des accords-cadres coordonnés pour les biens et services d'usage général en faveur des agences du gouvernement central (et ce en ligne avec l'ordonnance sur les marchés publics coordonnés SFS 1998 :796). En coordonnant les achats de biens et de services des autorités, l'agence contribue à des gains de temps et obtient des conditions plus favorables (générant des économies de ressources pour l'État, les régions et les communes). L'administration publique n'a généralement pas le droit de faire appel à un seul fournisseur, mais doit faire jouer la concurrence entre plusieurs fournisseurs potentiels lorsqu'ils doivent passer un marché.

Le Centre national des achats est un département du *Kammarkollegiet*, mais c'est aussi le centre national des achats du gouvernement central, c'est-à-dire des agences d'État (Conditions de participation par confirmation - Avropa.se). L'une des quelque 35 tâches gouvernementales de l'autorité *Kammarkollegiet* est d'être responsable de la coordination des achats gouvernementaux et c'est cette tâche gouvernementale dont je suis responsable en tant que chef du Centre national des achats.

⁴⁷ <https://www.avropa.se/ramavtal2/>

Les 2 000 accords-cadres couvrant 44 domaines sont *a priori* contraignants pour l'administration centrale, mais pas pour les collectivités locales (communes et régions)

Des accords-cadres gouvernementaux coordonnés doivent être prévus pour les biens et services que les administrations publiques achètent fréquemment et pour des montants importants. L'agence suédoise des services juridiques, financiers et administratifs (Kammarkollegiet) peut conclure un accord cadre dès lors que le chiffre d'affaires annuel total (c'est-à-dire le montant total à acquérir) excède 3M€.

L'Agence suédoise a conclu plus de 2000 accords-cadres uniques dans 44 domaines, qui couvrent une grande variété de produits et de services, (par exemple : conseils informatique/TIC, **conseil en stratégie/organisation**, mobilier/fourniture de bureau, services hôteliers/conférences, solutions de sécurité, transports, etc...). Les accords-cadres sont des contrats de quatre ans et reposent sur un processus en trois étapes : étude de faisabilité, passation de marchés et gestion. Avant d'attribuer un contrat, Kammarkollegiet réalise une étude de faisabilité où l'agence identifie les besoins de l'administration publique, évalue-le marché/fournisseurs et tient compte des expériences éventuelles du dernier contrat-cadre en vigueur (statistiques, besoins d'amélioration, etc.). Si l'étude de faisabilité conclut qu'un nouveau contrat-cadre est nécessaire, la base du nouveau contrat sera fondée sur les conclusions de l'étude de faisabilité dans ses différentes parties.

A noter que l'administration centrale et certaines entreprises publiques (mais pas les entreprises publiques de la sphère de l'Etat opérant en environnement concurrentiel) est, en principe, obligée d'utiliser les accords-cadres de l'agence *Kammarkollegiet*, mais elle peut choisir de mener ses propres achats, de passer des commandes directes, si elles le juge plus approprié. Lorsqu'une administration centrale décide de ne pas utiliser un accord-cadre existant, elle doit en informer l'Agence suédoise des marchés publics et en indiquer ses raisons (principe du « *comply or explain* »). Non, seules les autorités publiques, c'est-à-dire les autorités relevant du gouvernement, sont tenues de soumissionner pour nos accords-cadres en vertu du règlement sur la coordination des achats de l'État, c'est-à-dire pas les entreprises publiques.

En cas de commandes directes (sous le seuil des 57 000€), il n'y a pas de règles spécifiques concernant la manière de procéder à la passation de marché. Par exemple, il n'y a pas d'exigences sur la façon de rédiger un appel d'offres ou sur le fait que le marché doit être publié. Ainsi, chaque agence contractante régleme dans ce cas ce qui s'applique à ses achats directs. Il n'y a pas de règles spécifiques sur la manière dont le contrat doit être exécuté. Par exemple, il n'y a pas d'exigences en matière d'annonces, mise en concurrence, de délais, etc. Il est ainsi possible de négocier directement avec les fournisseurs. Il est toutefois important de respecter les principes de base du droit des marchés publics : égalité de traitement, processus non-discriminatoire, reconnaissance mutuelle, etc. Les agences contractantes doivent aussi documenter les raisons des achats d'au moins 100 000 SEK (9 000€).

Pour les 21 régions et les 290 communes l'utilisation des accords-cadres conclus par Kammarkollegiet est facultatif. Les collectivités utilisent, avant tout, les accords-cadres dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC). Les entreprises de la sphère de l'Etat peuvent également utiliser les accords-cadres TIC, mais pas les autres accords.

PJ VII-6 : Contribution du réseau international de la DG Trésor : Suède

En réalité, le non recours aux accords-cadres conclus est une pratique très courante par les donneurs d'ordres publics puisque ceux-ci ne représentent qu'environ 40 % des marchés publics conclus, les autres 60 % se font par des achats directs. Les raisons en sont nombreuses : certains secteurs d'activité ne sont pas couverts par un accord, les besoins peuvent être très spécifiques, les entreprises sélectionnées pour répondre à un appel d'offres peuvent ne pas montrer d'intérêt.

Les principaux utilisateurs/donneurs d'ordre publics d'accords-cadres

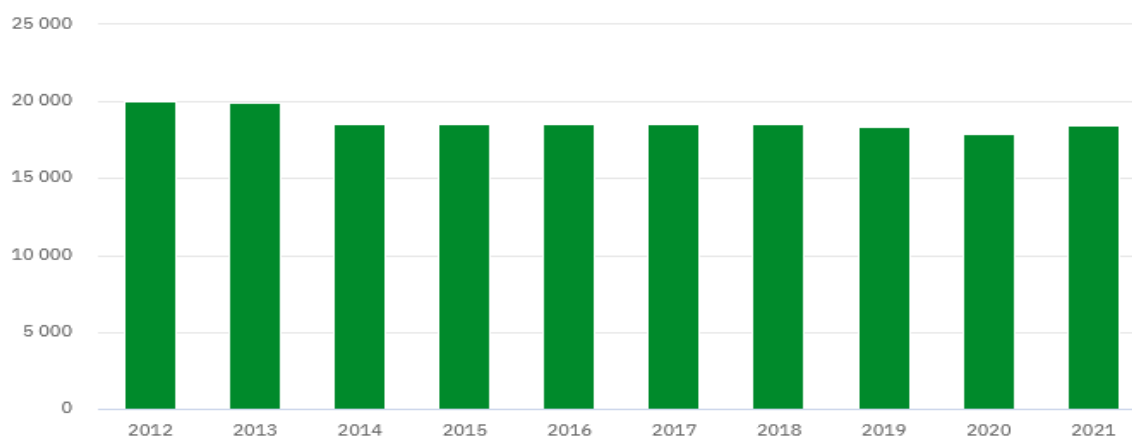
Le taux de recours aux accords est relativement uniforme entre les différents échelons administratif (Etat, régions, communes), autour de 40 % (cf tableau 1). Parmi les principaux donneurs d'ordre publics qui passent par ces accords-cadres se trouve dans l'ordre décroissant : l'Agence des transports (Trafikverket), la ville de Stockholm et la ville de Göteborg.

Tableau 1 : Ventilation des 18 000 marchés publics en 2020

	Nb de marchés publics	dont via des accords-cadres
Administration centrale	3 500	36 %
Régions	2 000	43 %
Communes	12 500	37 %
Total	18 000	37 %

Source : Upphandlingsmyndigheten

Graphique 1 : Evolution du nombre de marchés publics entre 2012 et 2021



Sources : Upphandlingsmyndigheten / Merzell Commerce AB.

Q1/-Quelle est l'intensité du recours aux cabinets de conseil ? Ces dépenses font-elles l'objet d'un suivi particulier, de discussions formalisées ou processualisées (discussion budgétaire, suivi de l'exécution, plans de transformation de l'administration).

Le poids de l'ensemble des marchés publics (Etat et collectivités locales) représente annuellement 75 Mds€, soit plus de 16 % du PIB, dont environ 9 Mds€ sont des achats de produits et de services par l'Etat.

Il n'existe pas de statistiques fines sur les sous postes liés aux cabinets de conseil, mais uniquement une évaluation faite par la Cour des comptes suédoises (Riksrevisionen) et par l'Agence des marchés publics (Upphandlingsmyndigheten). Selon ces dernières, le recours par l'administration centrale aux conseils, essentiellement informatique et technique (secteur BTP/infrastructure), représente environ 1,5 Md€ par an (0,3 % du PIB, ou 12 % du coût de la main d'œuvre pour les employés de l'administration de l'Etat). Toutefois, seulement 50M€ concernerait des contrats avec des cabinets de conseils en stratégie et organisation. Les montants engagés par des contrats directs (sous le seuil de 57 000€) ne sont, en revanche, pas connus.

Il convient de noter également que dans la liste des cabinets de conseils en stratégie et organisation sélectionnés pour des accords-cadres par l'agence suédoise figurent une vingtaine d'acteurs, mais pas les cabinets américains McKinsey, BCG ou Bain. En revanche, on y retrouve, CapGemini, Ramböll (DK), PWC, EY, ...

S'il n'existe pas vraiment de statistiques sur la valeur exacte des marchés publics conclus en fonction des secteurs, la vue sur le nombre de marchés conclus est plus claire grâce à la base de données de l'agence suédoise des marchés publics.

En effet, il est relativement facile d'identifier le nombre de marchés publics alloués sur la base du vocabulaire commun pour les marchés publics (CPV). Ainsi, sur le total, 18 500 marchés publics passés en 2020, 1 333 concernaient les secteurs des conseils au sens large (CPV 79), soit 7 %. **Pour ce qui est de la catégorie cabinet de conseils en stratégie et organisation (CPV 7941), 209 marchés (1,1 % des marchés) ont été alloués en 2020⁴⁸ (dont 89 pour l'administration centrale, 21 pour les régions et 87 pour les communes et 12 dans la catégorie « autres »).**

Tableau 2 : Nb. de marchés publics alloués par l'administration publique aux cabinets de conseil (2020)

CPV	Total	Etat	Régions	Communes	Autres
Conseil droit, marketing, stratégie/organisation, recrutement, impression et sécurité	1 333	448	133	715	37
...dont Conseil stratégie/organisation	209	89	21	87	12

Source : Upphandlingsmyndigheten

A noter qu'il n'y a pas de suivi particulier de ces dépenses : le gouvernement souhaite néanmoins que l'Agence en charge des marchés publics puisse, d'ici quelques années présenter plus de détails sur la valeur des contrats passés via les accords-cadres.

Aujourd'hui, le reporting des dépenses de l'Etat est suivi par ESV, l'Agence de gestion financière (sous tutelle du ministère suédois des Finances). Pour ce faire, elle dispose d'un système de comptabilité publique, baptisé Hermes, qui est utilisé par l'ensemble des ministères et les 344 agences. Avec Hermes, il est cependant difficile d'obtenir des informations sur les coûts encourus par le gouvernement pour différents types de services spécifiques.

Les codes de la nomenclature utilisés sont établis à un niveau souvent trop agrégé, ce qui signifie que les achats de services du gouvernement sont regroupés dans quelques codes qui ne sont pas conçus pour suivre les différents types de coûts dans le détail.

⁴⁸ au-dessus du seuil des 57 000€ en 2022 (626 000 SEK),

A titre d'exemple, le code (S 5362) intègre l'ensemble des conseils informatiques alors que les autres types de conseils relèvent du code S 5369 (« autres services »), qui englobe énormément de secteurs différents, dont les cabinets de conseils en stratégie et organisation.

En effet, si le code S 5362 « services informatiques » provient d'environ 230 comptes différents dans les autorités, le code S 5368 « autres services » provient d'environ 1 800 comptes différents.

Globalement, cela signifie qu'il y a un manque de données agrégées sur l'achat de services de consultance par les autorités publiques. Afin d'obtenir une image complète des coûts de consultance encourus par les départements gouvernementaux, il est actuellement nécessaire de collecter les données plus ou moins manuellement.

A noter enfin que Kammarkollegiet mène actuellement une étude interne pour voir si l'accord-cadre permettant le recours aux cabinets de stratégie et d'organisation, qui est voie d'expiration en 2023/2024, pourrait être mieux adapté aux besoins des donneurs d'ordre public. Cependant, nos interlocuteurs ne souhaitent pas à ce stade dévoiler les conclusions qui seront rendues publiques fin mars 2023.

Q2/-Quelles procédures de passation, et d'encadrement éventuel, sont à l'œuvre pour maîtriser le nombre, le coût et la sécurité juridique des contrats de prestations de conseil en organisation et en stratégie ?

Cf. partie introductive sur « les agences en charge des marchés publics, les accords-cadres, les seuils en vigueur et les principaux donneurs d'ordres publics ».

Comme le montre la partie introductive, il n'existe pas en Suède de règles spécifiques concernant le recours à des contrats de prestations de conseil en organisation en en stratégie. Les mêmes règles sont appliquées en termes de cadrage par les accords-cadres (les 44 domaines couverts, dont celui-ci) ou pour les achats directs (« comply or explain » à l'Agence en charge de procurement).

Pour les achats passés en direct (sous le seuil des 57 000€), nos interlocuteurs locaux admettent qu'il est impossible d'obtenir une vue précise, notamment du fait que les agences sont très autonomes. Le process et la gestion courante relèvent du Directeur général de l'Agence. **Dans la mesure ou la micro gestion par un ministre ou secrétaire d'Etat est strictement interdite par la Constitution, les agences sont particulièrement autonomes dans leurs choix, notamment de recourir ou non aux conseils de cabinet en stratégie. En Suède, les administrations ayant recours à des cabinets de conseils extérieurs ne doivent pas démontrer qu'elles ne disposent pas de moyens ou compétences nécessaires. La décision de faire appel à des ressources externes pour certaines tâches ou missions pour promouvoir le développement d'une administration est généralement le fruit d'un dialogue social en amont avec les représentants du personnel (cf. réponse Q5).**

La sécurité juridique est un volet régulièrement débattu. Il ressort, par exemple, d'une enquête publiée le 19 décembre 2022 et réalisée par Richard Sannerholm, professeur associé d'administration publique à l'université de Södertörn-Stockholm, qu'un grand nombre d'administrations publiques a recours de manière systématique aux cabinets juridiques (29 agences sur 51 au cours des 3 dernières années), ce qui illustre un certain manque d'expertise interne dans ce domaine dans les agences nationales. Il existe également des cas pour lesquels les cabinets juridiques contribuent à la révision et à la mise à jour de règlements, à savoir préparer des documents de décisions et de proposition de décision qui normalement relèvent du pouvoir et de l'exercice de l'autorité publique. Cela peut être perçu comme une externalisation de certaines parties du pouvoir de réglementation.

A ce propos, bien que la Suède n'ait pas « d'affaires McKinsey » à proprement parler, la question d'externalisation de certaines tâches sensibles et de données relevant de la confidentialité-défense, voir même du secret-défense fait régulièrement l'objet de débat. Un scandale relativement récent fut le traitement de données ultrasensibles de l'Agence nationale des transports par un cabinet informatique non habilité, mais bénéficiant d'un accord-cadre. Cette affaire a contraint la Directrice générale de l'Agence de démissionner pour manque à la diligence que l'Etat est en droit d'attendre d'un chef d'une agence.

Q3/-Les parties prenantes (Parlement, collectivités territoriales, associations professionnelles, syndicats de fonctionnaires) ont-ils des positions sur le recours aux cabinets de conseil, et, le cas échéant, comment ces positions sont-elles portées ?

Nous n'avons pas connaissance de positions particulières sur le sujet du recours au cabinet de conseil par les parties prenantes en question.

En revanche, la Cour des comptes locales (Riksrevisionen⁴⁹), sous tutelle du Parlement, a mené un « audit de performance » sur le sujet en juin 2018, intitulé « *The state as procurer of consultancy services – think first, then act* » dans lequel il fait état de problèmes et de pistes d'amélioration (le rapport est en suédois, mais il existe un résumé en anglais - cf. annexe 1). Il s'agit notamment de la comptabilité, de la coordination, de l'analyse des besoins et du suivi.

Le gouvernement dispose d'un délai, généralement de 6 mois, pour répondre aux éventuelles critiques et/ou pour faire un état des mesures éventuellement prises pour remédier à une situation insatisfaisante. Les remarques et mesures préconisées après la présentation des principales conclusions et recommandations de Riksrevisionen, ainsi que la réponse du gouvernement, sont jointes ci-dessous.

Contexte et motifs : Les acteurs de l'administration centrale achètent chaque année des quantités importantes de services de conseil. Le recours à des consultants pose des exigences aux autorités publiques en tant que clients et fournisseurs de services de conseil, car des décisions erronées peuvent être prises et les conséquences pour l'État sont difficiles à prévoir. Il existe également un risque que les autorités publiques ne soient pas conscientes de la manière dont les consultants sont utilisés et des raisons pour lesquelles ils le sont. Ce manque de sensibilisation peut conduire les consultants à influencer la prise de décision, les méthodes de travail et d'autres processus d'une manière qui n'est pas conforme à la mission de l'autorité publique. Les statistiques sur l'achat et l'utilisation de services de conseil par les organismes publics sont également insatisfaisantes et peu d'études ont été réalisées dans ce domaine.

Questions et critères d'évaluation : L'objectif de l'audit était d'examiner si l'utilisation et l'achat de se caractérisent par une bonne gestion et une utilisation efficace des ressources et a été guidé par deux questions : que l'utilisation des services de conseil par les autorités et les achats de services de consultance soient justifiés, et deuxièmement, que l'utilisation et l'achat de services de conseil soient efficaces.

Résultats de l'audit : Les conclusions générales sont que le recours aux services de consultants n'est généralement pas justifié et que les autorités manquent de contrôle sur l'utilisation des consultants. L'une des conséquences de cette situation est le risque que la passation de marchés de services de consultance par la plupart des autorités ne soit pas efficace et qu'elles n'économisent, in fine, pas ou peu de ressources.

Vous trouverez ci-après les principales observations et recommandations :

⁴⁹ Pour mémoire, le rôle de la Cour des comptes suédoise est double : réaliser des audits a posteriori des rapports annuel que doivent publier l'ensemble des 344 agences à la mi-février tous les ans d'une part et d'autre part conduire des audits de « performance » sur des secteurs publics choisis librement et dont l'objectif est l'amélioration du fonctionnement et l'efficience.

Les autorités publiques devraient mieux analyser leurs besoins en matière de consultants

Le recours à des consultants est un élément important de l'action gouvernementale et, s'ils sont bien utilisés, les consultants peuvent être un moyen efficace de mettre en œuvre le changement, par exemple dans les services gouvernementaux. Cependant, si les consultants sont mal utilisés, ils peuvent avoir du mal à contribuer positivement aux performances. Un facteur clé est de savoir si le recours aux consultants a été précédé d'une analyse qui a conclu que le coût total de la contribution des consultants est inférieur au coût d'employer l'expertise correspondante au sein de l'Autorité. L'audit montre qu'il existe un risque que les décisions des autorités d'utiliser consultants ne soient pas toujours fondées sur une analyse des besoins et que les autorités ne disposent pas d'objectif clair sur l'utilisation de consultants. Il est important que les autorités incluent leurs achats de consultants dans leur la planification de l'approvisionnement en compétences.

La passation de marchés et la coordination des achats peuvent être améliorées

Les agences signalent que les accords-cadres du Kammarkollegiet pour les services de conseil sont souvent résiliés ou ne répondent pas aux besoins de l'agence. Il existe également des types de services de conseil pour lesquels Kammarkollegiet n'a pas d'accord-cadre. De nombreuses autorités choisissent donc de signer leurs propres accords-cadres. En outre, il existe plusieurs opinions différentes sur la manière dont l'accord-cadre du Kammarkollegiet devrait être utilisé. Pris dans leur ensemble, ces problèmes signifient que l'accord-cadre de Kammarkollegiet pour les services de consultance est utilisé moins que ce qui est possible et souhaitable (en moyenne à 40 %, cf. tableau 1, page 3). Cela peut entraîner des coûts supplémentaires, car cela nécessite à la fois du temps et des ressources financières.

Les pouvoirs publics peuvent devenir de meilleurs donneurs d'ordre

La plupart des autorités publiques peuvent améliorer leur stratégie d'achat. Le travail des autorités en matière de passation de marchés manque souvent de structure claire, de coordination et de transparence. Les autorités pourraient probablement atteindre des améliorations significatives grâce à un engagement accru de la direction en intégrant mieux leurs fonctions d'achat aux opérations régulières. Il y a également un risque que les acheteurs et les commissaires de plusieurs autorités manquent d'un soutien et des outils suffisants dans le processus d'achat pour prendre des décisions bien fondées relatives aux achats de services de conseil. Le manque de coordination interne peut aussi conduire à ce que les besoins de l'agence soient perdus dans le processus de passation de marché et que l'autorité en quelque sorte perde le contrôle des services de conseil achetés.

Les autorités ne tirent pas suffisamment profit des compétences des consultants

Les autorités ont souvent une idée sur la manière de doter les projets de consultants, mais un soutien et des conseils documentés sur la manière de recevoir le service fait défaut dans de nombreuses agences. L'audit montre également que les autorités n'assurent pas le suivi du recours à des consultants pendant la prestation et qu'il existe un risque que les autorités ne puissent pas pleinement tirer parti de l'expertise des consultants, par exemple que les possibilités de transfert de l'expertise des consultants vers les employés.

Le travail des cabinets de conseil est rarement évalué

L'audit montre que plusieurs agences manquent de politique et de procédures pour évaluer le travail des consultants. Évaluation du travail des consultants - ce qu'ils ont réalisé, si les services ont eu l'impact souhaité et quel impact sur leur travail. Ce qui est important pour la légitimité du gouvernement et les décisions des agences gouvernementales pour faire appel à des consultants.

Les autorités ne parviennent pas à optimiser leur utilisation des services fournis par les cabinets de conseil

L'audit a montré que la comptabilité du travail des consultants au sein des autorités n'est pas suffisamment transparente. La comptabilité n'est pas satisfaisante en ce qui concerne les coûts pour les recours aux cabinets de conseil, ou pour ce que font réellement les consultants, ce qu'ils livrent, et comment leur présence au sein de l'administration centrale affecte l'action gouvernementale.

Au vu des résultats de l'audit de la mi-2018, Riksrevisionen a formulé les recommandations suivantes :

examiner la possibilité d'obliger les administrations centrales à rendre compte de leurs achats de services de conseil afin de permettre au gouvernement de mieux contrôler les coûts et l'utilisation des consultants. Une telle obligation pourrait conduire à une plus grande transparence et à des décisions mieux fondées.

recommander au gouvernement de donner à l'Agence suédoise des marchés publics et à l'Agence suédoise des services juridiques, financiers et administratifs le mandat d'examiner conjointement comment l'utilisation des accords-cadres gouvernementaux peut être accrue, et comment promouvoir la possibilité pour plusieurs agences de mutualiser le recours à des services de conseil.

mandater l'Agence suédoise des marchés publics pour mieux promouvoir les bonnes pratiques d'achat stratégique pour l'administration centrale

Résumé de la réponse de décembre 2018 du gouvernement aux observations/recommandations de Riksrevisionen :

Certaines observations formulées par Riksrevisionen ne sont pas propres aux recours par l'administration aux cabinets de conseil, mais s'appliquent aux marchés publics en général. On peut noter que le gouvernement a déjà pris un certain nombre de mesures ces dernières années pour développer les activités de marchés publics. Ces mesures sont conformes aux recommandations formulées par Riksrevisionen.

En outre, des travaux sont en cours pour développer et améliorer les statistiques relatives aux marchés publics. Le gouvernement a confié la mission à l'Agence suédoise des marchés publics pour mener une étude préparatoire sur, entre autres, les données sur les valeurs d'achat qu'il est possible et approprié de collecter. Par exemple, l'achat de services de conseil par les autorités publiques. Il conviendra toutefois de faire un juste arbitrage sur la nature de cette collecte pour ne pas augmenter le fardeau administratif des agences concernées. Le gouvernement rappelle à ce propos qu'un ministère peut, dans le cadre de la lettre de mission annuelle, demander à une agence sous sa tutelle de donner une priorité à ce type de questions.

Le gouvernement a mis en place une collaboration entre l'Agence suédoise des marchés publics et l'Agence suédoise des services juridiques, financiers et administratifs. Ces derniers mènent désormais des initiatives conjointes de communication et de formation dans le but d'accroître les compétences en matière de marchés publics.

Q4/-Y a-t-il une mutualisation de l'achat de prestations de conseil en stratégie et en organisation. Si oui, sous quelle forme et avec quelle portée ? (accord-cadre, bons de commande, un seul fournisseur, plusieurs fournisseurs référencés, appel systématique à l'ensemble du marché ?). Les administrations peuvent-elles passer le marché elles-mêmes ou doivent-elles passer par un service centralisé des achats ?

Cf partie introductive, notamment pages 2 et 3

Q5/-Comment se fait le choix du recours à un prestataire tiers (cabinet de conseil) au regard des compétences normalement mobilisables au sein de l'administration ? Quelles sont les pratiques et les critères de choix par l'administration de telle ou telle option (externe ou interne).

En Suède, les administrations ayant recours à des cabinets de conseils extérieurs ne doivent pas démontrer qu'elles ne disposent pas de moyens ou compétences nécessaires. Lorsqu'une administration choisit un prestataire externe, elle ne doit donc pas justifier l'absence de compétences ou de ressources internes pour répondre au besoin identifié. Selon nos interlocuteurs, le processus d'achat de services externes se présente toutefois différemment selon les donneurs d'ordre publics - en fonction du type de service à acheter et du type d'expertise disponible dans l'organisation.

Bien que le processus d'achat de services externes puisse sembler différent, la décision de faire appel à des ressources externes pour certaines tâches est généralement le fruit d'un dialogue social en amont entre les représentants des partenaires sociaux (le taux de syndicalisation dans l'administration publique dépasse 80 % et 100 % des employés sont couverts par des conventions collectives), et non pas une décision qui relève exclusivement des dirigeants (notion de décision collégiale). L'idée reste, à l'évidence, que s'il existe un manque de compétence au sein de l'administration, il faut tenter de le combler en proposant des formations internes ou en recrutant cette expertise de l'extérieur.

Selon l'enquête de la Cour des comptes suédoise (Riksrevisionen) de 2018, les autorités n'explorent souvent pas les possibilités d'utiliser les compétences d'autres autorités (mutualisation...) pour combler le déficit dans leurs propres structures. **70 % des grandes agences suédoises n'explorent pas ou rarement la possibilité de recourir aux éventuelles compétences en stratégie et organisation d'une autre agence. La part qui le fait souvent, ou toujours, est inférieure à 10 %. Il est aussi très rare (dans environ 20 % des cas) que les autorités procèdent à des évaluations ou à des contrôles systématiques des services de conseil en stratégie et organisation dans le cadre de projets spécifiques.**

ANNEXE VIII

Travaux d'évaluation réalisés par les Inspections générales et Corps de contrôle

LISTE DES CONTRIBUTIONS

CONTRIBUTION DU CONTRÔLE GÉNÉRAL DES ARMÉES

**CONTRIBUTION DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ALIMENTATION,
DE L'AGRICULTURE ET DES ESPACES RURAUX**

CONTRIBUTION DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

CONTRIBUTION DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES CULTURELLES

CONTRIBUTION DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

CONTRIBUTION DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES

**CONTRIBUTION DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

**CONTRIBUTION DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ÉDUCATION, DU SPORT
ET DE LA RECHERCHE**

CONTRIBUTION DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

CONTRIBUTION DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DE LA JUSTICE

**CONTRIBUTION DU
CONTRÔLE GÉNÉRAL DES ARMÉES**

Evaluation des comités de pilotage ministériels des prestations intellectuelles de conseil

MINARM

1. Composition, nombre de réunions du comité ministériel.

Le comité ministériel des achats (CMA) en formation spécialisée pour les prestations de conseil est présidé par le Secrétaire général pour l'administration (SGA) et réunit les représentants des grands subordonnés EMA, DGA, la délégation à la transformation et à la performance ministérielles (DTPM), la mission des achats (MA), la sous-direction chargé de la préfiguration de l'agence ministérielle de gestion (SDPAMG), seule habilitée à passer des marchés de prestations de conseil. Le CGA est associé aux travaux et la DITP participe à ce comité d'engagement pour les prestations d'un montant supérieur à 500 k€.

Ce comité s'est tenu pour la première fois le 7 juillet 2022 afin d'examiner les demandes instruites dans le cadre de la programmation 2022 et le 16 décembre 2022 pour la programmation 2023. Les éléments transmis prennent en compte ces deux réunions.

A titre indicatif, pour les prestations intellectuelles informatiques (P21), le comité exécutif du conseil du numérique (CECNUM), présidé par le DGNUM, est l'instance de pilotage.

2. Dossiers préparatoires et CR des comités de pilotage ministériels.

Un dossier préparatoire a été remis aux participants de la réunion du 7 juillet 2022. Il comprenait :

- les caractéristiques de l'accord cadre propre au MINARM¹, objectifs et allotissements ;
- le rappel des critères de validation des demandes de prestations ;
- les besoins recensés dont le montant était inférieur ou supérieur à 500 K€ ; dans les deux cas, l'instruction de la demande s'effectue par le biais d'une *fiche de prestation de conseil* (FPC) normée (Cf. 7), avant d'envisager les travaux de passation des marchés.

Le compte-rendu de la réunion, daté du 29 juillet 2022, est signé de la SGA, diffusé aux membres du CMA et copie adressée au Cabinet du Ministre.

Pour la réunion du 16 décembre 2022, le dossier préparatoire avait été enrichi : présentation des marchés précédents, grille d'analyse du CGA (expression du besoin, pilotage du projet, nature des livrables et protection des données sensibles), présentation du plafond d'engagement, suites données des prestations engagées au titre de la réunion précédente.

Le choix a été fait, pour 2023, de programmer une réunion du comité d'engagement dès le mois de mars pour analyser les demandes d'une façon plus régulière et non dans une démarche exclusive de programmation.

3. Nombre de missions proposées, nature des avis rendus, intégration dans les expressions de besoins le cas échéant.

La FPC a pour vocation de documenter et de justifier l'ensemble des critères permettant de s'assurer de l'éligibilité de la demande. Chaque FPC est adressée à la DTFP qui vérifie si elle peut être totalement ou partiellement internalisée. Elle motive sa décision (manque de compétences, incompatibilité avec le plan de charge...). Les directions du SGA sont consultées pour s'assurer de la pertinence de la demande au vu des travaux en cours (financiers, juridiques ou portant sur les ressources humaines). La demande est ensuite soumise pour validation au grand subordonné du ministre (EMA, DGA, SGA) puis les FPC sont centralisées par le référent

¹ Accord-cadre relatif à la réalisation de prestations de conseil au profit des organismes et services du ministère des armées et des établissements publics (14 lots) notifié en février 2022 (Cf. 12).

ministériel conseil (SDPAMG) et présentées en CMA. Le processus de validation est coiffé par une réunion au cabinet du Ministre.

Au titre de la programmation 2022, 13 demandes de prestations en conseil ont été émises par les prescripteurs du ministère et présentées en CMA :

Pour les prestations supérieures à 500 K€ :

- 2 ont fait l'objet d'avis favorable
- 1 a fait l'objet d'un avis favorable sous réserve des conclusions du CGA ².

Pour les prestations inférieures à 500 K€ :

- 8 ont fait l'objet d'avis favorable (soit en séance, soit à l'issue de retours post-CMA)
- 2 ont été ajournées pour instruction complémentaire.

Au titre de la programmation 2023, 17 demandes de prestations en conseil ont été émises par les prescripteurs du ministère et présentées en CMA :

Pour les prestations supérieures à 500 K€ :

- 6 ont fait l'objet d'un avis favorable
- 3 ont fait l'objet d'une démarche d'internalisation partielle ou complète
- 1 a été ajournée.

Pour les prestations inférieures à 500 k€ :

- 3 ont fait l'objet d'un avis favorable
- 1 a fait l'objet d'une internalisation partielle ou complète
- 1 a été ajournée
- 2 ont été rejetées.

Les dossiers ayant fait l'objet d'avis favorable sont inscrits au plan de charge de la SDPAMG, les dossiers faisant l'objet d'une internalisation partielle ou complète, ajustés, les dossiers ajournés renvoyés à la prochaine réunion du CMA. Les dossiers refusés ne feront pas l'objet d'AMO.

4. Degré de couverture des prestations (sont-elles toutes passées en comité ?)

L'accord cadre de février 2022 couvre les prestations de conseil, hormis les P2I. Elles ont toutes vocation à être présentées en CMA.

5. Nombre de refus d'achats de prestations externes et suites données (reformulation de l'expression de besoin, redimensionnement de la prestation externe, réorientation vers un service ou une direction interne).

Hormis les validations ou refus des FPC, les remarques suivantes ont été formulées en réunion :

CMA du 7 juillet 2022.

- Dossiers à représenter au prochain CMA : *Transition écologique de l'EMAAE (EMA) et Accompagnement de la transformation de la fonction ressources humaines du SSA (EMA).*
- Dossiers retirés avant la réunion du CMA : *Accompagnement pour le maintien d'une certification ISO 9001 version 2015 du Service de la maintenance industrielle terrestre (SMITer) (EMA)*

² A l'issue d'une phase expérimentale, le cabinet du Ministre avait demandé en octobre 2021 qu'une évaluation du bilan coût avantage du dispositif de la DGA *Appui au managers pour l'amélioration de la performance opérationnelle de leurs équipes* soit établie par le CGA préalablement à l'autorisation de poursuite de la généralisation. Cette évaluation a été transmise au Cabinet.

CMA du 16 décembre 2022.

- Demande d'enrichissement du besoin : *Accompagnement des travaux pour la mise en œuvre de la transformation de la fonction RH (SGA/DRH). Déploiement de l'ingénierie système et amélioration des pratiques opérationnelles (DGA).*
- Internalisation partielle du besoin : *Appui à la caractérisation et à la concrétisation des bénéfices à attendre du déploiement du travail hybride (DGA/DRH). Prise en charge par la DTPM de la phase de cadrage initial de la prestation. A représenter en mars 2023.*
- Action d'internalisation coordonnée entre DITP et CGA : *Changement de modèle et doublement de la Réserve (EMA).*
- Internalisation complète du besoin : *Accélération de la démarche de renforcement du rôle de l'encadrement intermédiaire (EMA/SCA)
Prestation d'appui à la conduite de la démarche de double labellisation Diversité – Egalité professionnelle (SGA/DRH).
Accompagnement de la transformation de la fonction ressources humaines du SSA (EMA)³.*
- Ajournement : *Assistance sur la poursuite de la cartographie technique et fonctionnelle des plots logistiques (EMA).
Aménagement de l'entrepôt central de la DIRISI (EMA).*

6. Qualité du suivi des montants des prestations. Mesures éventuelles prises si dérive. L'objectif de -15 % vs 2021. Est-il tenu ? Pourrait-on faire plus/mieux ?

Le suivi de l'exécution financière des marchés de conseil fait l'objet d'une démarche renforcée : la SDPAMG s'est réorganisée depuis le 1^{er} juillet 2022 en mettant en place au sein des bureaux achats, des sections spécifiques dédiées au suivi de l'exécution des marchés, sous trois angles distincts :

- Suivi contractuel des marchés passés : actes modificatifs des marchés, avenants, OS ;
- Suivi de l'exécution financière des marchés, pénalités ;
- Suivi des livrables et évaluation de la qualité de la prestation (RETEX).

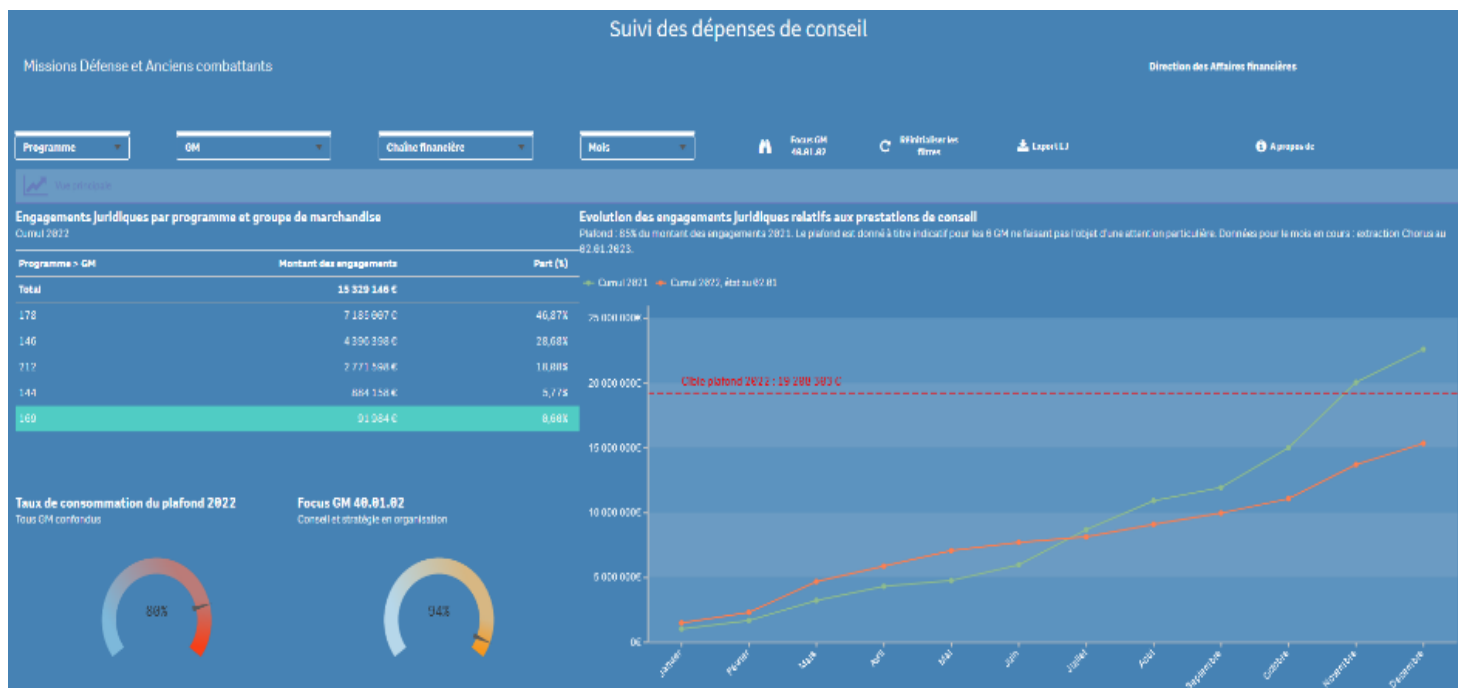
Le calcul du budget initial est établi sur la base d'une triangulation entre le retour d'expérience sur les marchés exécutés similaires, le budget disponible et les taux figurant dans l'accord cadre de 2022.

Concernant le contrôle renforcé du plafond d'engagement fixé par la circulaire PM, pour le ministère des armées, dans le cadre de l'internalisation des contrôles budgétaires (ICB), c'est le responsable de la fonction financière ministérielle qui a pris en charge cette mission, en assignant dès juillet 2022 à chaque responsable de programme (RPROG) des cibles de réduction de niveau des autorisations d'engagement (AE) engagés en 2022 sur l'ensemble des groupes de marchandises concernés par l'objectif de réduction de 15 %.

C'est désormais en CMA qu'est présenté le suivi du plafond d'engagement des 7 groupes marchandises (GM) sur lequel s'applique la réduction des 15 %. Ainsi, le 16 décembre dernier, pour un plafond d'engagement global de 19,2 M€, la consommation était de 13,1 M€ et la prévision de consommation d'AE au 31 décembre était de 14,7 M€. Dans ce cadre, la DAF a développé un outil de suivi des engagements pour le périmètre des dépenses sous surveillance. Cet outil présente le double avantage d'avoir une source de données unique et partagée sur ces données sensibles au sein du ministère et de faciliter le travail d'analyse demandé aux responsables de programme sur leurs dépenses en la matière.

³ Le service prescripteur n'a pas donné suite à cette proposition d'internalisation.

Au final, pour 2022 la cible ministérielle est respectée tous GM confondus (80 % du plafond consommés). Sur 19,2 M€ autorisés, les engagements ont été de 15,3 M€. Sur le GM *Conseil en stratégie et en organisation*, particulièrement suivi, la cible est également tenue (94 %) ⁴.



7. Qualité de l'expression de besoins. Est-elle mesurée? Comment? Observe-t-on une amélioration en 2022, notamment depuis la mise en place de la circulaire? (le cas échéant, quels indicateurs ont été mis en place? des objectifs ont-ils à cet égard été fixés? qui en est responsable?).

La SDPAMG, RPA en matière de prestations de conseil hors P2I, a formalisé dans une *fiche de prestation de conseil* (FPC) le besoin demandé par le prescripteur, avant toute prise en charge par l'équipe d'acheteurs. Le formalisme de la FPC permet de documenter le plus précisément possible la demande de prestation, en amont de toute validation :

- La nature et le périmètre du besoin : contexte et enjeux
- Les livrables attendus
- Le calendrier prévisionnel
- Les gains attendus de la prestation pour le ministère (financier, technique...)
- Le coût prévisionnel estimatif de la demande d'AMO
- L'équipe en charge de piloter le projet (structuration de la maîtrise d'ouvrage)
- La soutenabilité du projet

La qualité de l'expression de besoin fait l'objet d'une attention particulière en CMA, qui ajourne les FPC lorsque les éléments de contexte, les livrables attendus, l'éventuel séquençage des prestations sont insuffisamment précis.

Le référent ministériel pour le conseil (RMC), rattaché à la SDPAMG, aide à l'expression technique du besoin des prescripteurs (accompagnement à la rédaction de la FPC, du cahier des clauses techniques particulières, etc.). Il veille à l'élaboration, au pilotage et à la bonne mise en œuvre de la stratégie ministérielle d'achat sous l'autorité de la mission achat relevant de la direction des affaires financières.

⁴ La cible 2023 n'est pas connue à ce stade, mais il serait très souhaitable qu'elle soit établie en prenant pour référence l'exécution 2021 ou le plafond 2022, de manière à ne pas démobiliser les acteurs du CMA.

8. Nombre de missions réalisées, objet, bénéficiaires (service administratif), attributaire (cabinet de conseil) montants (AE et CP).

Les comptes rendus des réunions du 7 juillet 2022 et du 16 décembre 2022 sont joints en annexe.

9. Modalités mises en place pour suivre la qualité de la mission et de sa conduite (porteur, services et missions Achats, qualité des livrables, réinternalisation des résultats).

Le suivi de la qualité de la mission relève avant tout du prescripteur, qui a naturellement la charge et la responsabilité de suivi de son AMO. La mise en place d'une équipe dédiée chargée de ce pilotage constitue de fait un « critère préalable » à la validation de toute demande d'AMO.

S'agissant de la réinternalisation des résultats, elle repose notamment sur la « transférabilité » de l'appui offert par l'AMO. Dans ce cadre, la nature des livrables peut constituer un vecteur facilitant. Ce point fait l'objet d'une attention particulière en CMA.

10. Les termes de la justification de l'absence de compétences, de disponibilité ou de ressources internes (et les suites données le cas échéant en cas de refus).

Parmi l'ensemble des critères d'éligibilité, la question de la capacité à internaliser tout ou partie du besoin constitue la question centrale.

Comme l'illustre le dernier compte-rendu du CMA du 16.12.22, l'internalisation est recherchée en mobilisant soit l'appui de la DTPM qui a vocation à prendre en charge, en fonction de son propre plan de charge et des compétences requises, un certain nombre des besoins d'AMO exprimés⁵, soit l'appui du CGA qui peut, en l'intégrant dans son plan de missions, participer à la phase de conception d'une mission de conseil.

L'appui, le cas échéant, de la DITP, peut compléter les appuis internes, comme l'illustre par exemple le projet de prise en charge conjoint avec le CGA de la demande d'AMO sur le *changement de modèle et doublement de la Réserve*.

11. Recours accru à l'interne : Verrou IG / CG ou autres entités ou directions (sollicitation en amont ou en aval, par substitution au cabinet de conseil envisagé).

La DTPM met à disposition des armées, directions et services une capacité de conseil internalisée. Elle dispose d'expertises permettant d'accompagner un projet de transformation - en totalité ou en partie (cadrage, expérimentation, généralisation) - en mobilisant des méthodologies et des expertises (experts lean, datascientistes, innovation managériale). Son effectif la conduit à retenir quelques prestations par CMA.

Le CGA, assistant aux réunions du CMA, est en mesure d'analyser en interne la possibilité de prendre à sa charge une mission de conseil demandée. A la demande du Cabinet, le CGA avait examiné une demande formulée par la DGA lors de la réunion du 7 décembre 2022 *Appui aux managers pour l'amélioration de la performance opérationnelle de leurs équipes* et une internalisation en lien avec la DITP est à l'étude pour une demande de prestation de la réunion du 16 décembre 2022 sur la *Réserve repensée*.

⁵ A la réunion du CMA du 16 décembre 2022, la DTPM s'était positionnée sur cinq besoins exprimés.

12. Véhicule contractuels / bons de commande (notamment sur les marchés DITP, DAE ou le cas échéant UGAP, concurrence pour les AO plus importants en termes d'enveloppes).

Le ministère des armées dispose de son propre vecteur contractuel, *l'Accord-cadre relatif à la réalisation de prestations de conseil au profit des organismes et services du ministère des armées et des établissements publics*, notifié en février 2022 pour une durée de quatre ans.

Cet accord-cadre se décompose en 14 lots donnant lieu à 14 accords-cadres multi-attributaires. Les lots 1 à 13 sont des accords-cadres à marchés subséquents et le lot 14 un accord cadre à bons de commande. Tous lots confondus, l'enveloppe budgétaire prévisionnelle est sur 4 ans de 50 M€.

L'allotissement mis en place prend en compte la structure du marché de conseil qui est constitué à la fois de grands cabinets et de petites structures, soit généralistes soit spécialisés dans un domaine d'activité spécifique. Ainsi, l'allotissement retenu est un allotissement fonctionnel qui permet à la diversité des sociétés du marché du conseil d'y répondre (avec de 1 à 5 attributaires par lot). Il est ainsi structuré :

- LOT 1 : Accompagnement en vue d'une prise de décision stratégique, évaluation de la performance et de la mise en œuvre des politiques publiques (PWC advisory, Kairn Strategy consulting, Capgemini consulting, The Boston consulting group et Archery Strategy consulting).
- LOT 2 : Conseil à la définition de la stratégie et du cadrage de projet dans le cadre de la transformation du ministère des Armées (Sopra Steria group, Pricewaterhouse Coopers advisory, Deloitte conseil, Alenium consultants et Ernst & Young advisory).
- LOT 3 : Conseil pour le pilotage de projet et l'accompagnement à la conduite de changement dans le cadre de la transformation du ministère des Armées (Bearingpoint France, Sopra Steria group, Ernst & Young advisory, Alenium consultants, Eurogroup consulting).
- LOT 4 : Conseil en ressources humaines (Sia Partners, Semaphores sa, Accenture).
- LOT 5 : Conseil juridique (Ernst & Young société d'avocats, cloix & Mendes-Gil et de Gaulle fleurance & Associés).
- LOT 6 : Prestation financière d'Assistance à maîtrise d'ouvrage (AMOA) (Ey & Associés, Pricewaterhouse Coopers advisory et Grant Thornton).
- LOT 7 : Conseil en gestion financière, comptable et budgétaire (Ey & Associés, Mazars sas et Grant Thornton).
- LOT 8 : Conseil dans le domaine de la santé (Eurogroup Consulting France, Bearingpoint France sas, Accenture sas, Deloitte conseil).
- LOT 9 : Conseil en matière de R2HL (restauration, hôtellerie, hébergement, loisirs) (Newton Vaureal & Company et Deloitte conseil).
- LOT 10 : Conseil dans le domaine du soutien, hors logistique (Newton Vaureal & Company).
- LOT 11 : Conseil dans le domaine de la chaîne logistique, du maintien en condition opérationnelle (CGI France, Sopra Steria group et Ey & Associés).

- LOT 12 : Conseil dans le domaine de la chaîne logistique, du maintien en condition opérationnelle (requérant une habilitation « confidentiel défense »).
- LOT 13 : Conseil en matière de droits individuels, frais de déplacements et politique de voyage (Eurogroup Consulting, Accenture et Sia Partners).
- LOT 14 : Assistance à maîtrise d'ouvrage dont le montant estimé est inférieur à 50 K€ HT (CGI France, Kairn Strategy consulting et Ernst & Young advisory).

Excepté pour le lot 10 (1 attributaire unique), il y a remise en concurrence systématique des attributaires du lot concerné et négociation avant toute notification d'un marché subséquent. Pour le lot 14, à bons de commande pour les besoins de courte durée (moins de 6 mois) et d'un montant limité (moins de 50 k€), les bons de commande sont attribués aux trois attributaires selon la logique du tourniquet.

Le CCAP précise que le pouvoir adjudicateur se réserve la faculté de traiter hors du présent accord-cadre :

- Les prestations intellectuelles informatiques (autres que les prestations « métiers » connexes à un projet d'outil informatique) ;
- L'intérim visant à se substituer à un manque de ressources internes ;
- L'ingénierie industrielle ;
- Le recrutement et conseil en recrutement ;
- Le conseil en communication et en immobilier ;
- La formation (autre que la formation aux nouveaux processus) ;
- Les études techniques ou économiques ;
- L'audit comptable ou financier ;
- L'audit qualité pour la certification ou la labellisation ;
- Les opérations exceptionnelles au regard de leur technicité.

LOT	INTITULE DU LOT	TITULAIRES	COTRAITANTS	SOUS-TRAITANTS (rang 1)	SOUS-TRAITANTS (rang 2)
LOT 1	Stratégie et politiques publiques	PRICEWATERHOUSECOOPERS ADVISORY	-	AMNYS CONSULTANTS	-
			-	VENTURA ASSOCIATES France	-
			-	IRIS	-
			-	KXP	-
			-	EUROGROUP CONSULTING France	CENTRALE SUPELEC EXED
LOT 2	Conseil à la définition de la stratégie et du cadrage de projet dans le cadre de la transformation du Minarm	PRICEWATERHOUSECOOPERS ADVISORY	KXP	UN QUIL SUR TOUT	-
			DELOITTE CONSEIL	VENTURA ASSOCIATES FRANCE	-
			ALENIUM CONSULTANTS	OPENCOMMUNITIES CONSULTING	-
			ERNST & YOUNG ADVISORY	-	-
			EUROGROUP CONSULTING	-	-
LOT 3	Conseil pour le pilotage de projet et l'accompagnement à la conduite de changement dans le cadre de la transformation du Minarm	EUROGROUP CONSULTING	-	MEWS HUMAN INSIDE	-
			-	ARCHERY STRATEGY CONSULTING	-
			-	-	-
			-	JULHIET STERWEN	-
			-	SEMAPHORES	-
LOT 4	Conseil en RH	SEMAPHORES	-	TH CONSEIL	-
			-	CENTRALE SUPELEC EXED	-
			-	CM INTERNATIONAL	-
			-	LA JAVANESS	-
			-	PYTHAREC	-
LOT 5	Conseil juridique (d'AMOA)	ERNST & YOUNG SOCIETE D'AVOCATS	-	SECAFI	-
			-	TH CONSEIL	-
			-	-	-
			-	-	-
			-	-	-
LOT 6	Prestation financière d'AMOA	PRICEWATERHOUSECOOPERS ADVISORY	-	ESCLAT CONSEIL	-
			GRANT THORNTON	FINANCE CONSULT	OXAND
			-	-	-
			-	-	-
			-	-	-
LOT 7	Conseil en gestion financière et comptable	GRANT THORNTON	-	ACCENTURE	-
			-	BEARINGPOINT France	-
			-	-	-
			-	-	-
			-	-	-
LOT 8	Conseil dans le domaine de la santé	EUROGROUP CONSULTING	-	ALCIMED	-
			-	CENTRALE SUPELEC EXED	-
			-	CM INTERNATIONAL	-
			-	LA JAVANESS	-
			-	NEWTON VAUREAL ET COMPANY	-
LOT 9	Conseil en matière de restauration, hébergement et loisirs (RHL)	NEWTON VAUREAL & COMPANY	-	PYTHAREC	-
			-	ACE SANTE	-
			-	ERDYN CONSULTANTS	-
			-	REFERIS	-
			-	-	-
LOT 10	Conseil dans le domaine du soutien	NEWTON VAUREAL & COMPANY	-	MAJESCA	-
			-	-	-
			-	-	-
			-	-	-
			-	-	-
LOT 11	Conseil dans le domaine du Supply Chain (Sans habilitation)	CGI FRANCE	-	SIA PARTNERS	-
			-	DIAGMA	-
			-	-	-
			-	-	-
			-	-	-
LOT 12	Conseil dans le domaine du Supply Chain (Avec habilitation)	SOPRA STERIA GROUP	-	-	-
			-	-	-
			-	-	-
			-	-	-
			-	-	-
LOT 13	Conseil en droits individuels	EUROGROUP CONSULTING	-	MEWS OPERATIONS	-
			-	BEARINGPOINT France	-
			-	SEMAPHORES EXPERTISE	-
			-	CENTRALE SUPELEC EXED	-
			-	LA JAVANESS	-
LOT 14	Bon de commandes pour les besoins < 50K€	KAIRN STRATEGY CONSULTING	-	PYTHAREC	-
			-	JK ASSOCIATES CONSULTING	-
			-	CGI France	-
			-	-	-
			-	-	-

Enfin, peuvent passer des marchés subséquents au présent accord-cadre ⁶, outre la SDPAMG, les représentants des pouvoirs adjudicateurs d'établissement public dans la limite de leurs domaines de compétences et attributions respectifs: ISAE-SUPAERO, Musée national de la Marine, Service hydrographique et océanographique de la Marine, Institut de gestion sociale des armées, Institut national des Invalides.

⁶ Art 13.1 de l'accord cadre précité.

13. Contrôle du droit de suite et limitation à un seul bon de commande complémentaire (nb de missions à un seul BC, à un plus un BC, à plusieurs bons de commande le cas échéant, notamment avant la circulaire du 19/1/2022).

Le ministère des armées a souhaité limiter le recours au bon de commande qui présente un risque de dérive inflationniste mais qui reste toutefois justifié pour faire face à des besoins urgents ou complémentaires limités et qui exigent une certaine réactivité.

Aussi pour pallier les lourdeurs des remises en concurrence par marchés subséquents, il a été validé :

- La possibilité pour les marchés subséquents passés au titre des 13 premiers lots de prendre la forme d'accords-cadres à bons de commande, sous réserve que le montant du poste à bon de commandes ne dépasse pas la stricte limite de 5% du montant de la partie forfaitaire du marché ;
- La création du lot 14 à bons de commande mais uniquement pour les besoins simples, de faible montant inférieur à 50 k€ HT et de courte durée (inférieure à 6 mois), sans droit de suite.

14. Mise en œuvre du « tourniquet » entre attributaires.

La mise en œuvre de la logique du « tourniquet » entre attributaires est limitée au lot 14 précité.

L'attribution des bons de commande s'effectue selon le rang de classement : le titulaire du lot 14 arrivé en tête du classement se voit attribuer et notifier le premier bon de commande. Le titulaire du lot 14 arrivé en deuxième position se voit attribuer et notifier le deuxième bon de commande et ainsi de suite.

15. Contrôles sur la prévention des conflits d'intérêts (combien de cabinets et/ou de consultants ont pu/dû être récusés, pour quel(s) motif(s)).

Toute personne souhaitant recourir à un cabinet externe pour des prestations intellectuelles doit en effet avertir son supérieur hiérarchique de toute situation dans laquelle son pouvoir d'appréciation ou de décision est susceptible d'être influencé par l'existence d'intérêts personnels du fait de liens directs ou indirects avec l'un des fournisseurs potentiels.

Depuis janvier 2021, chaque agent, civil ou militaire du ministère des armées et de ses établissements publics, peut se référer, dans le cadre de ses activités, à un *Guide pratique de prévention des atteintes à la probité*. Élaboré sous la direction du référent ministériel déontologue et alerte (RMDA), il prend en compte les risques, potentiels ou réels, identifiés au travers des principaux processus existants. Il définit et illustre les différents types de comportements à proscrire à l'appui d'une cartographie des risques d'atteinte à la probité. Il permet ainsi de sensibiliser et d'accompagner chaque acheteur/prescripteur dans l'identification de risques de conflits d'intérêts susceptibles de se présenter à l'occasion de la passation du marché.

Par ailleurs, le code de la commande publique, notamment au titre de l'article L.2141-10 permet d'éliminer *a priori* une société quand un risque (qui n'est pas encore avéré) de conflit d'intérêts est possible. Dans ce cas, le service attire l'attention des soumissionnaires sur le risque identifié en phase amont (plus précisément dans le dossier de consultation des entreprises – DCE). À la réception des offres, si le conflit est avéré, le service demande alors aux candidats de mettre en place une solution pour le faire disparaître et en l'absence de retour satisfaisant, élimine le candidat en conflit si celui-ci ne s'est pas désisté de son propre fait.

Enfin, au stade de l'attribution de chaque marché subséquent ou bon de commande, un contrôle analogue est réalisé. Des risques potentiels de conflit d'intérêt ont ainsi pu être identifiés pour deux demandes de prestations dans le cadre de l'exécution du *Contrat Ambition Logement* du ministère des armées, ayant donné lieu aux désistements d'un cabinet

pour l'AMO *Pilotage du contrat* (conseil par ailleurs d'une des parties prenantes au contrat audité) et des trois cabinets consultés au titre de l'AMO *Expertise juridique et fiscale du contrat* (un en sa qualité de conseil financier d'une partie prenante au contrat et les deux autres en leur qualité de commissaires aux comptes de parties prenantes)⁷.

16. Contrôles sur la destruction des informations obtenues lors des missions par les prestataires (combien de contrôles diligentés, par quels services, avec quels résultats ?).

Le cadrage effectué en amont au moment où le marché d'AMO a été passé et les CCAP/CCTP définis permettent de fixer précisément les attendus au titre de la destruction des informations obtenues en cours d'exécution par les prestataires.

Il est ainsi, en principe, prévu dans chaque marché subséquent le renvoi et/ou la destruction des données et de toutes copies existantes par le titulaire à l'issue du marché. Une fois les informations détruites, il lui revient de justifier par écrit de leur destruction.

Relevant du service fait, le contrôle de la destruction des informations obtenues lors des missions par les prestataires incombe au service en charge du suivi d'exécution du marché subséquent ou du bon de commande (prescripteur).

17. Nombre de missions ayant fait l'objet de travaux en équipe intégrée. Dans l'affirmative, nombre de fonctionnaire par rapport à la taille globale de l'équipe (fonctionnaires + consultants)

Lors de l'attribution du marché, le ministère des armées s'assure que l'équipe projet du prescripteur est suffisamment étoffée pour assurer le pilotage et le suivi de la prestation, la capitalisation et le transfert de compétences mais nos marchés ne prévoient pas de mise à disposition de consultants en équipe intégrée.

18. Existe-il un cahier des charges générique et si oui, pour quel type de prestation ? Est-il systématiquement utilisé ?

En plus de l'accompagnement du référent ministériel pour le conseil (RMC) dans la rédaction de l'expression du besoin, il a été mis en place :

- Un guide méthodologique pour l'élaboration de clauses techniques relatives à l'achat de prestation de conseil ;
- Un *mémento Conseil* de préparation de l'achat de conseil : points d'attention à suivre au long du processus d'achat et du suivi des prestations, conseils de rédaction de clauses techniques ;
- Une trame de cahier des clauses techniques particulières pour définir précisément le besoin (périmètre, livrables, planning, gouvernance, indicateurs, gestion des informations, appropriation des résultats et transfert de compétence en fin de prestation, ...);
- Une trame de cahier des clauses administratives particulières.

Ces documents sont systématiquement utilisés et permettent d'orienter les efforts tant du côté des prescripteurs que des acheteurs sur les clauses à réelle valeur ajoutée : définition du besoin, structure du marché, délais, appropriation des résultats.

--

⁷ A noter que les cabinets n'ont pas été récusés mais se sont désistés. Pour rappel : AMO juridique : désistement d'ERNST & YOUNG SOCIETE D'AVOCATS ; AMO financière : EY Associates ; conseil d'Eiffage / PWC : CAC Eiffage / Grant Thornton ; CAC Nové Conseil.



**MINISTÈRE
DES ARMÉES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Secrétariat général
pour l'administration**

La secrétaire générale pour l'administration

Paris, le 29/07/2022

N° 0001D22013595/ARM/SGA

NOTE

A l'attention des destinataires *in fine*

OBJET : **Comité ministériel des achats en formation spécialisée du 7 juillet 2022.**

PIECES JOINTES : a) Compte-rendu du comité (première partie : marchés supérieurs à 500k€)
b) Tableau d'analyse des projets

Vous voudrez bien trouver ci-joint le compte rendu de la première partie du comité ministériel des achats en formation spécialisée du 7 juillet 2022 destiné à valider les prestations de conseil hors informatique 2022 d'un montant supérieur à 500 k€.

Sa diffusion sera assurée par la mission des achats de défense. La SDPAMG et les services prescripteurs concernés veilleront à mettre en œuvre les décisions prises en séance avec une attention particulière au respect de la note 6329/SG du 19 janvier 2022 signée par le Premier ministre et à sa déclinaison ministérielle actuellement à l'état de projet.


Isabelle SAURAT

DESTINATAIRES :

- Monsieur le Chef d'état-major des armées
- Monsieur le Délégué général pour l'armement
- Madame la Directrice adjointe du secrétariat général pour l'administration
- Monsieur le Chef du contrôle général des armées
- Monsieur le Directeur interministériel de la transformation publique
- Madame la Déléguée à la transformation et à la performance ministérielles
- Monsieur le Sous-Directeur chargé de la préfiguration de l'agence ministérielle de gestion
- Monsieur le Chef de la mission des achats de défense

COPIES A :

- Cabinet du Ministre des armées
- DAF

Compte rendu du Comité ministériel des achats du 7 juillet 2022

Le 7 juillet 2022, la Secrétaire générale pour l'administration a présidé le premier comité ministériel des achats en formation spécialisée destiné à étudier les expressions de besoin du ministère en matière de prestations de conseil pour l'année 2022. Les prestations examinées ont été recensées par la sous-direction chargée de la préfiguration de l'agence ministérielle de gestion (SDPAMG) fin 2021.

Le CMA en formation spécialisée, présidé par la SGA, est composé d'un représentant des services prescripteurs de l'EMA, de la DGA et du SGA, ainsi que de la DTPM et du CGA qui est associé à ce comité. Il est co-animé par la mission des achats de défense (au titre du secrétariat du CMA) et la SDPAMG (au double titre de RPA de l'accord-cadre Conseil, et de référent ministériel Conseil).

Compte tenu de l'urgence à lancer certaines des prestations, le comité a été organisé avec un très faible préavis suite à la présentation du projet de nouvelle procédure Conseil lors du CMA du 4 juillet. Les avis seront présentés au directeur de cabinet du ministre pour validation, ce qui permettra également de valider la nouvelle procédure.

Le comité s'est déroulé en deux sessions successives :

- Examen des prestations d'un montant supérieur à 500 k€ TTC, avec l'association de la DITP ;
- Examen des prestations d'un montant inférieur à 500 k€ TTC.

Les demandes de prestations de conseil ont été examinées sur la base d'une batterie de critères précis : caractère internalisable ou pas du besoin, finalisation du processus de fiche de prestation de conseil (FPC), qualité de l'expression de besoin et nature des livrables principaux, pilotage et structuration de la maîtrise d'ouvrage, gains attendus de la prestation, soutenabilité budgétaire, sensibilité au regard du cœur de métier Minarm.

Le tableau en annexe présente l'analyse critère par critère et la synthèse des échanges en séance pour chaque demande de prestation d'un montant supérieur à 500k€, ainsi que l'avis du CMA en formation spécialisée.

Participants

Présidente

Madame Isabelle Saurat

Nom	Prénom	Entité
DELPRAT	Jean-Philippe	EMA
LE MIERE	Alexis	EMA
PRIOU	Richard	DGA
NATIVELE	Véronique	SGA
RAAS	Jean-Louis	CGA
PENEAU	Valérie	DTPM
MORET	Christophe	SDPAMG
SAJID	Ali	SDPAMG
WADIL	Anaïs	SDPAMG
JOURLIN	Bertrand	DAF/MA
CHAVEROUX	Bruno	DAF/MA
GOBILLARD	François	DITP



**MINISTÈRE
DES ARMÉES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Secrétariat général
pour l'administration**

La secrétaire générale pour l'administration

Paris, le 28/07/2022

N° 0001D22013591/ARM/SGA

NOTE

A l'attention des destinataires *in fine*

OBJET : **Comité ministériel des achats en formation spécialisée du 7 juillet 2022.**

PIECES JOINTES : a) Compte-rendu du comité et son annexe (seconde partie : marchés inférieurs à 500k€)
b) Tableau d'analyse des projets
c) Planches présentées en séance

Vous voudrez bien trouver ci-joint le compte rendu de la seconde partie du comité ministériel des achats en formation spécialisée du 7 juillet 2022 destiné à valider les prestations de conseil hors informatique 2022 d'un montant inférieur à 500 k€.

Sa diffusion sera assurée par la mission des achats de défense. La SDPAMG et les services prescripteurs concernés veilleront à mettre en œuvre les décisions prises en séance avec une attention particulière au respect de la note 6329/SG du 19 janvier 2022 signée par le Premier ministre et à sa déclinaison ministérielle actuellement à l'état de projet.


Isabelle SAURAT

DESTINATAIRES :

- Monsieur le Chef d'état-major des armées
- Monsieur le Délégué général pour l'armement
- Madame la Directrice adjointe du secrétariat général pour l'administration
- Monsieur le Chef du contrôle général des armées
- Madame la Déléguée à la transformation et à la performance ministérielles
- Monsieur le Sous-Directeur chargé de la préfiguration de l'agence ministérielle de gestion
- Monsieur le Chef de la mission des achats de défense

COPIES A :

- Cabinet du Ministre des armées
- DAF

Compte rendu du Comité ministériel des achats du 7 juillet 2022

Le 7 juillet 2022, la Secrétaire générale pour l'administration a présidé le premier comité ministériel des achats en formation spécialisée destiné à étudier les expressions de besoin du ministère en matière de prestations de conseil pour l'année 2022. Les prestations examinées ont été recensées par la sous-direction chargée de la préfiguration de l'agence ministérielle de gestion (SDPAMG) fin 2021.

Le CMA en formation spécialisée, présidé par la SGA, est composé d'un représentant des services prescripteurs de l'EMA, de la DGA et du SGA, ainsi que de la DTPM et du CGA qui est associé à ce comité. Il est co-animé par la mission des achats de défense (au titre du secrétariat du CMA) et la SDPAMG (au double titre de RPA de l'accord-cadre Conseil, et de référent ministériel Conseil).

Compte tenu de l'urgence à lancer certaines des prestations, le comité a été organisé avec un très faible préavis suite à la présentation du projet de nouvelle procédure Conseil lors du CMA du 4 juillet. Les avis seront présentés au directeur de cabinet du ministre pour validation, ce qui permettra également de valider la nouvelle procédure.

Le comité s'est déroulé en deux sessions successives :

- Examen des prestations d'un montant supérieur à 500 k€ TTC, avec l'association de la DITP ;
- Examen des prestations d'un montant inférieur à 500 k€ TTC.

Les demandes de prestations de conseil ont été examinées sur la base d'une batterie de critères précis : caractère internalisable ou pas du besoin, finalisation du processus de fiche de prestation de conseil (FPC), qualité de l'expression de besoin et nature des livrables principaux, pilotage et structuration de la maîtrise d'ouvrage, gains attendus de la prestation, soutenabilité budgétaire, sensibilité au regard du cœur de métier Minarm.

Le tableau en annexe présente l'analyse critère par critère et la synthèse des échanges en séance pour chaque demande de prestation 2022 d'un montant inférieur à 500 k€, ainsi que l'avis du CMA en formation spécialisée. *Suite à la réunion, des compléments ont été apportés, ce qui permet à la présidente du CMA en formation spécialisée de donner un avis favorable sur certaines prestations précédemment mises en attente (voir tableau).*

Sur 13 projets, deux demandes feront l'objet d'une prise en charge pour tout ou partie par la DTPM.

- Transition Ecologique 2022 de l'Armée de l'air et de l'espace :
 - o Phase 1 : Cartographie de l'existant (DTPM).
 - o Phase 2 : Aide à l'élaboration d'une politique de transition écologique (externalisation AMOA).
- Avenant au MS5 - lot 6 : Accompagnement de la transformation de la fonction ressources humaines du SSA. La DTPM poursuit son analyse afin de savoir si la prise en charge du besoin d'accompagnement sera totale ou partielle.

S'agissant des questions de la transférabilité des compétences et des mesures de sécurité prises, elles seront suivies avec une attention particulière par la SDPAMG à l'occasion de la phase de passation des marchés subséquents à l'accord cadre de référence :

- **Sur la transférabilité des compétences** : un examen attentif des livrables attendus, mais également les principes liés à la consolidation des équipes qui seront dédiées au pilotage du projet, ainsi que les règles de propriété intellectuelle inscrites dans les marchés pour acquérir la pleine propriété des livrables et pouvoir les utiliser pleinement, permettront de répondre à cette exigence.
- **Sur la question de la confidentialité des données et des mesures de sécurité** : un certain nombre de clauses inscrites dans l'accord cadre prennent en compte ces exigences (cf. par exemple l'art.3 du CCAP fixant les obligations du titulaire en matière de confidentialité des données, de protection des données à caractère personnel et de protection du secret de la défense nationale ; l'article 8 du CCAP qui précise les modalités de prise en compte des mesures de sécurité, de la protection du secret, des conditions d'accès aux locaux de la personne publique ; l'article 6.2 du CCTP qui précise que les comités de pilotage ont la responsabilité du suivi des aspects de confidentialité des informations générées lors des missions).

Le tableau des décisions sera soumis à l'ensemble des participants pour compléments éventuels, puis transmis au cabinet du ministre pour validation.

Hors réunion : de nouveaux besoins sont déjà identifiés et sont actuellement en cours de cadrage et définition entre les prescripteurs et la SDPAMG, ce qui pourrait conduire à un nouveau CMA en formation spécialisée à l'automne prochain. Les demandes déjà étudiées mais non validées lors du premier CMA pourront y être à nouveau examinées. Les nouvelles demandes sont les suivantes :

- SIAé :
 - Renouvellement des certifications ISO 9001, EN 9100 et 9110 incluant les extensions de champ et de périmètre pour le service industriel de l'aéronautique.
 - Réalisation d'expertises comptables et d'audits des comptes du SIAé dans un objectif de présenter au conseil de surveillance et aux instances de tutelle un bilan et un compte de résultat certifiables par des commissaires aux comptes.
 - Prestations de suivi et conseils pour le système de management de l'environnement et le système de management de la santé/sécurité au travail pour les sites de l'AIA de Cuers-Pierrefeu (LOT 1) et de l'AIA de Clermont-Ferrand (LOT 4).
 - Prestations de suivi et conseils pour le système de management de l'environnement et le système de management de la santé/sécurité au travail pour les sites de l'AIA de Bordeaux (LOT 2), de l'AIA d'Ambérieu en Bugey (LOT 3) et de l'AIA de Bretagne (LOT 5).

- EMA/DIRISI :
 - Aménager l'entrepôt central de la DIRISI, penser l'automatisation et accompagner le personnel de la plateforme.

- EMA/DIV/ENROP :
 - Résilience énergétique : aide à l'élaboration d'un outil de synthèse des consommations des emprises (données météo)

Participants

Présidente

Madame Isabelle Saurat

Nom	Prénom	Entité
DELPRAT	Jean-Philippe	EMA
LE MIERE	Alexis	EMA
PRIOU	Richard	DGA
NATIVELE	Véronique	SGA
RAAS	Jean-Louis	CGA
PENEAU	Valérie	DTPM
MORET	Christophe	SDPAMG
SAJID	Ali	SDPAMG
WADIL	Anaïs	SDPAMG
JOURLIN	Bertrand	DAF/MA
CHAUVEROUX	Bruno	DAF/MA

EMA	1. Analyse des solutions alternatives à l'achat	2. Finalisation du processus PPC	3. Qualité de l'expression du besoin / Livrables principaux	4. Pilotage / structuration de la maîtrise d'ouvrage	5. Gains attendus de la prestation	6. Soutenabilité budgétaire	Sensibilité des sujets liés à l'exercice des cours de métier du Minam Tant administratif, géostratégique que militaire	Observations Générales	Questions	Avis CMA	Avis SGA post CMA
	DTM ne prend pas en charge (forte dimension expertise métier)	OUI	OK	Equipe dédiée	Garantie de délai et de remise en fonctionnement	OK	Le chantier de remplacement des machines industrielles doit être accompli dans les délais prévus pour atteindre les objectifs du contrat ops en matière de production de vivre opérationnels.	L'objectif principal est de pouvoir doubler la capacité de production (automatisation + modernisation). L'assistance vise à garantir les délais et la qualité de la production P1 : démarrage oct. 23	CGA : Sur les critères, automatisation chaîne de production et pilotage et interfacing de deux contrats (logiciel et chantier de travaux), qui est RPA ? EMA : 1 seul RPA (Onias ou SID) pour que le SD n'a pas un marché qui fait faire cela. Car ce sont des fonctions de RPA, si on passe un marché il y aura interfacing. Réponse EMA post-CMA : Le marché de modernisation de la chaîne industrielle de TELOCA d'Angers a été passé par la PPC-O ; il porte sur le remplacement des machines et les ajustements infra éventuellement nécessaires. Il ne s'agit pas d'un marché infra, il n'y a pas de bureau de contrôle dédié au marché. Par ailleurs, les évolutions de SI se font dans le cadre des marchés existants. L'AMOA est nécessaire pour assurer la coordination des travaux du prestataire industriel avec les prestataires SI de TELOCA + s'assurer la bonne fin des travaux dans les délais prescrits. Il n'y a pas de coordination entre plusieurs RPA, et il ne s'agit pas non plus d'un sujet infra, mais d'un sujet industriel. Enfin, cette AMOA n'a de sens que si elle débute en amont des travaux, donc au plus tard en janvier 2023 (préférentiellement dernier trimestre 22)	Délai suspensif demandé	Sur la base des retours post CMA, avis favorable
	DTM ne prend pas en charge (forte dimension expertise métier)	OUI	OK	Equipe dédiée	Améliorations de la performance contractuelle à travers la maîtrise du respect de la conformité au contrat, de la satisfaction des usages, de l'activité et de la réactivité des contractants, du suivi budgétaire et de l'efficacité économique des modèles d'externalisation.	OK	Pas de sujets spécifiques Notion de criblage sur les intervenants si intervention dans les encadrés militaires.	CGA : TEDA est-il en mesure de prendre en charge cette mission compte tenu de son expertise et de ses marchés d'externalisation auprès de sociétés de restauration collectives (SRC). EMA : Prend l'attache de l'EDA Ne pourrait-on pas recueillir les données disponibles de l'EDA et avoir son retour d'expérience sur ce qu'il a externalisé lui-même ? EMA : Il s'agit de deux expériences différentes. La volonté est d'élargir le champ. C'est dit, l'objection est intéressante, mais conduit à une perte d'accompagnement à cause du manque d'effectif. Réponse EMA post-CMA : L'EDA n'est pas en mesure, matériellement, de prendre à sa charge cette mission de conseil (manque de ressources humaines, priorité à la bonne réalisation de la concession et du soutien des forces en OPEX) qu'il réaliserait de toute façon à titre onéreux. En outre, l'EDA est le titulaire de la convention de concession des restaurants du MinArm ; il y aurait donc un conflit d'intérêt à ce qu'il propose des évolutions portant sur des restaurants qui potentiellement pourraient ensuite lui être concédés.	Délai suspensif demandé	Sur la base des retours post CMA, avis favorable	
	DTM ne prend pas en charge (forte dimension expertise métier)	OUI	OK	Equipe dédiée	3% de gain financiers soit environ 4M€/ans	OK	Pas de sujets sensibles	Réponse EMA post-CMA : C'est DOK : La DOK ne dispose d'aucun élément de coûts ou d'analyse sur les segments concernés. Les organismes de la DOK s'appuient pour des prestations sur les marchés des PPC. Ce qui est intéressant est que les données concernant le coût des prestations exécutées par segment sont disponibles au niveau PPC. Toutefois : I) Un travail est nécessaire pour descendre au niveau territorial (GS) ; II) Les données ATG manquent car la fonction a été rétrocédée aux forces en 2019. Le SCA est donc en mesure de produire une partie des données financières. En revanche, s'agissant de l'analyse portant sur une offre constituée de marchés locaux, nous nous estimons insuffisamment armés (temps, méthode et effectifs) pour la conduire, ce qui justifie le besoin d'accompagnement demandé.	Délai suspensif demandé	Sur la base des retours post CMA, avis favorable	
	DTM ne dispose pas des capacités disponibles pour assurer le projet dans le calendrier attendu.	OUI	OK	Equipe dédiée	Comparer le modèle à d'autres structures, de dégager des marges de manœuvre dans la filière « recrutement » et « formation » afin d'être en capacité de redéployer des postes au profit d'autres fonctions, de dimensionner ces fonctions en cas de besoin de remontée en puissance en effectifs dans les forces, et enfin d'explorer des pistes innovantes.	OK	Anonymous pour Orchestra, il faudra rediscuter sur le bon de commandé. Réponse EMA post-CMA : Il est prévu un retrait de toute donnée RGPD avant transmission au prestataire qui ne traitera que de données en organisation.	Réponse EMA post-CMA : C'est DOK : La DOK ne dispose d'aucun élément de coûts ou d'analyse sur les segments concernés. Les organismes de la DOK s'appuient pour des prestations sur les marchés des PPC. Ce qui est intéressant est que les données concernant le coût des prestations exécutées par segment sont disponibles au niveau PPC. Toutefois : I) Un travail est nécessaire pour descendre au niveau territorial (GS) ; II) Les données ATG manquent car la fonction a été rétrocédée aux forces en 2019. Le SCA est donc en mesure de produire une partie des données financières. En revanche, s'agissant de l'analyse portant sur une offre constituée de marchés locaux, nous nous estimons insuffisamment armés (temps, méthode et effectifs) pour la conduire, ce qui justifie le besoin d'accompagnement demandé.	Délai suspensif demandé	Sur la base des retours post CMA, avis favorable	
	DTM prend en charge la phase 1 (Cadre déjà initié par DTPM) Phase 2 à externaliser sur la base du même montant. La PPC sous estimée est à actualiser en ce sens.	NON	OK	Equipe dédiée	Comparer les actions de l'IAE en matière de transition écologique à d'autres structures, d'en explorer les pistes innovantes afin d'être en capacité d'inscrire dans le cadre militaire tout en préservant les capacités opérationnelles et l'image de l'IAE	OK	Pas de sujets sensibles	Réponse EMA post-CMA : Il sera intéressant de partager les résultats de la prestation car ils pourraient être reproduit dans le cadre d'autres démarches au sein du ministère. AMG : Oui, les cabinets généralistes sont tous sensibilisés et ont développé des compétences dans le RSE. Cela dit, à voir dans la réponse remise par le titulaire. Réponse EMA post-CMA : Rédaction d'une nouvelle PPC par l'IAE, ne portant que sur la partie benchmark avec l'extérieur et aide à la rédaction d'une politique de transition écologique.	Délai suspensif demandé	FFC en cours d'actualisation sur le nouveau permis à présenter à l'automne prochain CMA spécialité	
	En cours d'analyse par le DTPM avec le service pour l'externalisation de la prestation	NON	OK	Equipe dédiée	Un appui méthodologique important dans le contexte des travaux de benchmarking et administratif suite de concession d'une manœuvre de transformation impactant la fonction « formation ».	OK	A rediscuter	CGA : Le projet d'aveant est-il compatible avec les doubles conditions posées par les articles R2194-2 ?	Délai suspensif demandé	Dossier non finalisé à présenter en prochain CMA spécialisé	
SGA	DTM ne prend pas en charge - Hors champ de compétence (comptabilité).	OUI	OK	Equipe dédiée	Les livrables produits doivent concourir à garantir la qualité des données restituées dans les comptes au 31/12/2022 et seront utilisés dans le cadre des travaux de certification réalisés par la Cour des comptes.	OK	Etre vigilant sur la protection des données	Méthode détenue par la DAF	RAS	Avis favorable	
	DTM ne prend pas en charge - Hors champ de compétence (comptabilité).	OUI	OK	Equipe dédiée	Les livrables produits doivent concourir à garantir la qualité des données restituées dans les comptes au 31/12/2022 et seront utilisés dans le cadre des travaux de certification réalisés par la Cour des comptes.	OK	Etre vigilant sur la protection des données	Sujet à ouvrir avec l'EMA : En 2023, c'est potentiellement l'EMA qui aurait à sa charge la prescription et qui porterait le projet.	RAS	Avis favorable	
	DTM ne prend pas en charge (cf autre prestation Cegélog)	OUI	OK	Equipe dédiée	Les gains sont de plusieurs natures et apporteront une : - Maîtrise dans le suivi de l'attribution des objectifs du contrat - gestion et maîtrise des connaissances d'un contrat complexe - gestion des risques financiers de la concession - gestion des risques juridiques de la concession	OK	RAS (Avenant)	L'accord du CABMIN avait été obtenu au moment de la signature du contrat de la concession.	RAS	Avis favorable	
	DTM ne prend pas en charge : Ressources chef de projet et UX indisponibles dans le calendrier attendu	OUI	OK	Equipe dédiée	La plateforme numérique offre en un lieu unique plusieurs prestations (faciliter l'accessibilité de l'ensemble des acteurs de la RH civiles militaires), elle soutient la digitalisation de la formation et les actions de formation d'un plus grand nombre d'acteurs RH. Le gain en la matière est majeur car l'activation des RH civiles ne demande pas l'accompagnement pour la création d'un nouvel outil mais nécessite un accompagnement pour se fondre dans un projet déjà existant (à savoir l'ADN) tout en conservant ses spécificités et sa propre identité.	OK	Pas de sujets sensibles	Financement de 30M€ obtenu par la DGAPP (Lauréat du concours) à utiliser avant fin 2022	EMA : L'AD ne pourrait-elle pas internaliser la mission ? CGA : Est-ce un caractère innovant ? Possibilité de faire passer dans le décret innovation ? En effet, la fiche présente une "démarche innovante" et le ministère est lauréat d'un "fond innovation RH". SGA-YN : Est-ce que cela pourrait être pris en charge par la DITP qui propose des IH (commando) à des tarifs préférentiels ? AMG : pas de possibilité de réponse dans les délais courts pour AID et DITP. Le projet fait par ailleurs l'objet d'un financement dédié sur le fonds innovation RH DGAPP	Délai suspensif demandé	Sur la base des retours post CMA, avis favorable



**MINISTÈRE
DES ARMÉES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Secrétariat général
pour l'administration**

Le Secrétaire général

Paris, le 17/01/2023

N° 0001D23000669/ARM/SGA

NOTE

pour les destinataires *in fine*

- OBJET :** **Compte-rendu du comité ministériel achat conseil programmation 2023**
- ANNEXES:** Annexe 1 : Examen des besoins en prestations de conseil > 500 K€ (DITP associée)
Annexe 2 : Examen des besoins en prestations de conseil > 500 K€ (hors DITP¹)
Annexe 3 : Examen des besoins en prestations de conseil < 500 K€ (hors DITP)
- PIECE JOINTE:** PPT présentation du CMA

Le CMA formation spécialisée Conseil (hors prestations intellectuelles informatiques – P2I) s'est réuni le 16 décembre 2022 sous la présidence du secrétaire général pour l'administration, afin de procéder à l'examen des demandes de prestation présentées par les différents services prescripteurs du ministère des armées au titre de leur programmation 2023.

Les décisions prises lors de ce CMA « prestations de conseil » sont présentées en annexes 1,2 et 3.

Le prochain CMA « prestations de conseil » sera programmé au cours du premier trimestre 2023 et permettra notamment de procéder au réexamen de certaines des demandes de prestations pour lesquelles il a été demandé une instruction complémentaire.

Christophe MAURIET

¹ Après prise de connaissance des FPC, la DITP a estimé que ces prestations étaient en dehors de son périmètre d'intervention. Elle n'a donc pas participé à leur examen en séance

DESTINATAIRES

- EMA
- DGA
- SGA/DIR/ADJ
- CGA
- DAF
- DTPM
- SDPAMG

Annexe 1: Examen des besoins en prestations de conseil > 500 K€ (DITP associée)

1. « Accompagnement des travaux pour la mise en œuvre de la transformation de la fonction RH (SGA/DRH) »

La DRH (Général CHARY) précise le besoin :

- La cellule FTRH de la DRHMD est composée de 10 personnes, dont la mission majeure est de conduire la transformation de la fonction RH du ministère.
- La prestation vise à partir des impacts reliés aux différents cas d'usages RH du futur SIRH à identifier les processus à conserver ou non, pour aider à la définition de la stratégie de transformation.
- 149 évolutions de tâches ont déjà été identifiées: 40% d'entre elles subiront des évolutions majeures, 35 tâches sont susceptibles de disparaître.
- Ceci induira une réorganisation d'ampleur qui justifie le recours à un cabinet externe pour capitaliser sur des éléments de « benchmark ».
- Ces travaux de grande ampleur se poursuivront sur plusieurs années, les compétences internes faisant aujourd'hui défaut.

L'AMG précise que la FPC reste – au regard de l'ampleur du besoin présenté – très succincte. Par ailleurs, l'étude d'impact qui devrait permettre de déterminer précisément le besoin n'a été achevée qu'en décembre 2022. Sur cette base, il conviendrait d'enrichir la FPC en détaillant davantage le besoin, avant toute prise en charge par le RPA.

La DITP précise que le besoin est bien éligible sur le fond. Si le descriptif prévisionnel des prestations et des livrables semble encore sommaire à ce stade, le montant estimatif (850K€) paraît raisonnable et proportionné.

L'AMG rappelle les principes guidant le calcul du budget initial, établi sur la base d'une triangulation entre retour d'expérience sur des marchés exécutés similaires, le budget disponible et les TJP de l'AC Conseil.

Le CGA s'interroge s'agissant d'un chantier SIRH sur le risque éventuel de redondance avec les P21: la DRH précise que cette demande d'AMO est bien hors périmètre P21. Pour les prestations longues, le CGA suggère par ailleurs de prévoir des clauses de réversibilité pour ne pas être lié sur le long cours par un prestataire unique; ce point est également souligné par le SG qui estime qu'une clause de revoyure est nécessaire. Ces éléments sont bien pris en compte par l'AMG.

Avis du CMA (DITP associée) : avis favorable sous réserve de complément; demande que la FPC soit enrichie pour mieux cadrer l'étendue et le périmètre du besoin en prenant pleinement en compte les conclusions de l'étude d'impact publiée en décembre 2022.

(Poursuite de l'instruction par voie dématérialisée)

2. « Appui à la caractérisation et à la concrétisation des bénéfices à attendre du déploiement du travail hybride » (DGA/DRH)

La DGA (IGA PRIOU) précise le besoin :

- Suite à la crise sanitaire, le recours au télétravail s'est diffusé au sein de la DGA. Plus largement, de nouvelles formes de travail distant se mettent en place (personnes affectées sur un autre site que le site principal de l'organisme d'affectation, travail nomade, bureaux de passage), qui sont autant de formes de travail dit hybride dans lesquelles les agents travaillent à distance avec les membres de leur équipe ou d'autres équipes.
- L'objectif de la prestation est de tirer les pleins bénéfices de ces nouveaux modes de travail en termes de continuité de service et de capacités de résilience de l'institution, ainsi que de qualité de vie au travail des agents, d'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée et par conséquent d'attractivité vis-à-vis des employeurs concurrents du secteur des grands projets de haute technologie, cette concurrence étant à ce jour très vive dans un marché du travail dynamique.
- Une première feuille de route a été définie, elle prévoit la conduite d'expérimentations pendant 2 ans afin d'évaluer les résultats et d'apprécier les moyens à mobiliser pour le passage à l'échelle.
- L'appui, d'une durée limitée à 2 ans, vise à aider à la définition des expérimentations pertinentes à cibler en priorité, à en apprécier les gains potentiels, à partager les enseignements et exploiter les résultats pour dimensionner les moyens de généralisation. Il comporte 4 volets principaux :
 - o Construction et mise en œuvre d'un schéma directeur d'expérimentation ;
 - o Appui à la réflexion des échelons de directions pour fixer les orientations au regard des enjeux attachés au travail hybride ;
 - o Appui à l'animation des instances d'accompagnement au déploiement auprès du management ;
 - o Élaboration et suivi de la mise en œuvre d'un plan de communication et de partage d'expériences pour assurer la meilleure diffusion auprès de toutes les parties prenantes (directions, agents, syndicats, etc.).

La DTPM se positionne :

- La DTPM pourrait prendre en charge la conception du schéma directeur des expérimentations, ce qui représente environ 60 % du besoin initial.
- Sur le reste du besoin, la DTPM considère qu'un appui via une AMO est justifié, car mieux à même d'appréhender la culture « industrie » propre à la DGA (nature spécifique des activités de la DGA et enjeu de concurrence entre la DGA et le secteur industrie).
- Globalement, les résultats attendus de ce chantier sont susceptibles de pouvoir intéresser l'ensemble des services du ministère, en cours de réflexion sur le déploiement du travail hybride (groupe de travail interservices) ; dans ce cadre, le CGA recommande que les livrables de la prestation soient adaptés en conséquence afin de faciliter le déploiement à l'échelle du ministère.
- L'appui pourrait se séquencer en 2 phases : phase 1 : travaux de cadrage avec l'appui de la DTPM ; phase 2 ; sur la base du cadrage initial, recours à une AMO externe complémentaire.

La DITP émet les recommandations suivantes :

- Il convient de bien documenter la partie du besoin qui sera internalisée (cf. estimation du nombre de jour/H par exemple).
- Le montant estimé pour le besoin initial (1M€, soit une base d'environ 1000j/h) paraît excessif au regard de certaines prestations similaires et devrait être mieux justifié. Dans ce cadre, la DTPM demande à la DITP de partager le cas échéant les éléments disponibles sur ce type de prestation en vue de capitaliser sur son retour d'expérience.
- La phase de cadrage initiale doit permettre de calibrer au mieux le besoin d'AMO complémentaire.

La DGA précise :

- Le chiffrage initial a été estimé sur la base de travaux similaires menés sur le sujet de la simplification.

- Les prestations ne seront pas engagées totalement mais via le recours à une tranche ferme et des tranches optionnelles ou BDC successifs, ceci afin de garantir une parfaite maîtrise du déroulement de la mission

Avis du CMA (DITP associée) : décision d'internalisation partielle ; La DTPM et la DGA préciseront début 2023 le cadrage du contenu de la prestation. La FPC actualisée pour la part d'AMO externalisée sera représentée au plus tard au CMA du premier trimestre 2023, le cas échéant sur dossier.

3. « Changement de modèle et doublement de la réserve » (EMA/DIAR)

EMA précise le besoin :

- Une assistance est requise au regard des enjeux et de l'ambition portée sur ce projet
- Il s'agit d'une réforme de grande ampleur visant à changer le modèle et doubler le nombre de réservistes.

Le CGA précise qu'il a déjà réalisé un premier travail sur ce chantier et que sous réserve de validation par le chef du contrôle, il est en capacité de se positionner pour un appui lors de la phase de conception. Dans tous les cas, le calendrier devra être établi en cohérence avec les conclusions du GT Réserve attendues fin janvier 2023.

Le SG indique qu'en tout état de cause, il est inenvisageable d'externaliser à un tiers ce qui relève de la compétence et de la responsabilité du ministère, à savoir la conception de ce nouveau modèle de réserve.

La DITP partage cette analyse et confirme que le MINARM a demandé à la DITP des informations sur les modalités d'intervention de ses équipes dans le cadre de projets internalisés. La DITP indique qu'il convient de contacter le chef de service « accélération des transformations », M. Axel Rahola, pour tout échange à venir au sujet d'une potentielle contribution de la DITP à ce projet.

La DTPM demande au CGA et à la DITP de poursuivre les échanges en janvier afin de bien cadrer les contributions respectives (documentation précise). Une réunion commune entre DITP, CGA, DTPM et EMA/DIAR sera programmée début 2023.

Avis du CMA (DITP associée) : décision de prise en charge du besoin via une internalisation coordonnée entre EMA/DIAR, CGA, DTPM et DITP (principe et modalités à valider avec la DITP) ; un « contrat de service » sera formalisé entre les différentes parties prenantes début 2023.

4. « Accélération de la démarche de renforcement du rôle de l'encadrement intermédiaire » (EMA/SCA)

EMA et DTPM conviennent qu'après examen complémentaire, le besoin peut être complètement « internalisé » par la DTPM, en capitalisant en partie sur des travaux issus d'une mission précédente réalisée par un cabinet externe.

Avis du CMA (DITP associée) : décision de prise en charge du besoin via une internalisation complète par la DTPM.

5. Assistance de la DCSID pour la conception de son plan de transformation » (SGA/SID-DTPM)

La DTPM et le SG précisent le besoin :

- L'appui vise à accompagner le SID dans une manœuvre de transformation de grande ampleur.
- Le chantier de transformation du SID initié en mars 2022 intervient dans un cadre de profonde mutation de la fonction infrastructure. L'objectif est de permettre au SID d'être en mesure de relever les défis soulevés par la trajectoire haussière de son plan de charge (cf. LPM 19-25), dans un environnement complexe lié à la nouvelle architecture budgétaire INFRA.
- La mise à disposition du DCSID d'un expert de haut niveau (contrôleur général en service extraordinaire) début janvier 2023 devrait permettre de préciser les termes du besoin et des scénarios envisagés, avec pour corollaire l'actualisation de la FPC.

La DITP recommande de bien séquencer les types de prestations attendues, car n'étant pas de même nature, elles ne requièrent pas les mêmes compétences, différents cabinets pouvant ainsi intervenir en fonction de leurs compétences respectives ; le choix du vecteur contractuel devra être pertinent, si on passe par l'accord-cadre il faudra veiller à ce que les consultants se gréent suffisamment bien dans les compétences spécifiques indispensables. Par ailleurs, au regard de l'ampleur du projet de transformation, une exigence forte porte sur la constitution de l'équipe chargée du pilotage qui doit être solide et suffisamment dimensionnée pour assurer la coordination d'ensemble. A la requête du SG qui sollicite un appui éventuel de la DITP, la DITP précise qu'elle n'est pas en capacité d'intervenir sur ce type de prestation.

Avis du CMA (DITP associée) : avis favorable sur la base d'un complément d'instruction

(Poursuite de l'instruction par voie électronique et à représenter en CMA du 1^{er} trimestre 2023)

Annexe 2 : Examen des besoins en prestations de conseil > 500 K€ (hors DITP²)

1. « Evolution de l'organisation de l'AIA de Clermont-Ferrand pour fiabiliser le niveau de performance et de planification des chantiers de maintenance d'Aéronefs » (EMA/Siaé)

Le besoin s'inscrit dans le cadre du programme de verticalisation des contrats MCO des flottes de l'Armée de l'Air et de l'Espace. L'appui vise à dégager les voies permettant d'optimiser l'organisation et l'ordonnancement des chantiers de l'AIA CF, afin de dégager des gains en termes de disponibilité des flottes (C130H pour commencer).

DTPM et CGA ne disposent ni des ressources ni des compétences requises pour fournir un appui.

Avis du CMA : demande de prestation approuvée

(Finaliser le circuit des signatures FPC)

2. « Déploiement de l'ingénierie système et amélioration des pratiques opérationnelles » (DGA/IP)

La DGA précise le besoin :

- Un appui est requis pour poursuivre le déploiement de la compétence en matière d'ingénierie système, se maintenir au niveau du secteur industriel (recours au benchmark) et accompagner la mise en œuvre de l'ingénierie système dans certaines opérations d'armement ou d'investissement en complément des ressources internes.
- Cet appui doit notamment permettre d'assurer la sensibilisation et la formation des nouveaux agents, les moyens internes RH étant mobilisés en priorité pour l'accompagnement de la mise en œuvre de l'ingénierie système dans les opérations d'armement. Il doit permettre également d'actualiser la documentation interne pour la maintenir à l'état de l'art.
- Une équipe dédiée sera en charge du pilotage de l'AMO

Le SG souligne que l'IS constituant une compétence métier centrale pour la DGA, il conviendrait de privilégier une capacité propre pour la garantir, a fortiori quand le service dispose de recrutement de jeunes ingénieurs sortis des grandes écoles.

Le SG demande par ailleurs que le besoin en AMO soit davantage justifié, en explicitant les éléments de contexte (en particulier le positionnement de l'IS en regard des enjeux et des objectifs du projet Impulsion), en documentant précisément les contraintes RH (compétences rares, poids du turn-over et de la rotation des personnels, limites de la fidélisation, flux de formation à assurer...), le taux d'équipes au standard de l'IS et le calendrier de montée en puissance, le volume de projets à accompagner, le rôle et le positionnement des audits en regard des autres prestations et les perspectives, notamment la capacité à capitaliser en interne les fruits de cette AMO.

Sur ce dernier point, **le CGA** précise qu'il convient de bien spécifier la nature des « livrables », pour faciliter la transférabilité des compétences.

La DGA indique que la ressource humaine compétente en matière d'ingénierie système est insuffisante pour assurer à la fois l'accompagnement des projets, la formation et la sensibilisation des agents et de

² Après prise de connaissance des FPC, la DITP a estimé que ces prestations étaient en dehors de son périmètre d'intervention. Elle n'a donc pas participé à leur examen en séance

leur hiérarchie. En outre, un fort turn over est observé parmi ces agents dans un contexte de forte tension sur cette spécialité. Par ailleurs, le renouvellement régulier des équipes d'une part et l'évolution constante du domaine d'autre part demandent une capacité de formation permanente importante. Enfin, la DGA doit se tenir en permanence au niveau du secteur industriel avec lequel elle travaille. Le recours à l'appui d'un prestataire pointu du domaine, qui a une connaissance fine des pratiques des acteurs industriels, permet d'assurer le maintien des pratiques de la DGA au meilleur niveau. Les audits des pratiques de la DGA en matière d'IS associés au benchmark permettent d'identifier les axes d'amélioration à mettre en œuvre.

Avis du CMA : avis favorable, sous réserve de la fourniture des compléments d'appréciation demandés sous la forme d'une note à faire circuler auprès des membres du CMA.

(Poursuite de l'instruction par voie électronique)

3. « Assistance axée sur la poursuite de la cartographie technique et fonctionnelle des plots logistiques réalisée selon un axe résilience » (EMA/DSA)

L'EMA précise le besoin :

- Un précédent marché (titulaire SOPRA) a permis de réaliser une base de données intégrée à l'outil ministériel QLIK SENSE cartographiant les caractéristiques des plots logistiques ;
- Le nouvel appui d'AMO sollicité aujourd'hui, dans le contexte de conflit entre la Russie et l'Ukraine, doit permettre à l'EMA de disposer d'une vue sur la capacité des plots logistiques à assurer leur mission de transit, de stockage et de distribution : appui à la définition du stock stratégique et du stock vital pour chacune des chaînes de soutien, mise à jour du référentiel, collecte et fiabilisation des données.

Le SG s'interroge sur la nature précise du besoin qui apparaît insuffisamment défini, une base de donnée étant d'ores et déjà constituée. Dans cette logique, **la DTPM** propose, avec l'aide du Lab BI, de clarifier avec l'appui de l'EMA les modalités de collecte des données et les contraintes « utilisateurs » pesant le cas échéant sur l'outil aujourd'hui mis en place.

Le CGA souligne par ailleurs le risque éventuel d'une possible dépendance des services par rapport au précédent prestataire, les services étant captifs de ce dernier pour assurer le suivi de la base de donnée ; ce risque doit être correctement apprécié (à revoir, action conjointe EMA/AMG).

Avis du CMA : la demande de prestation est ajournée, un complément d'instruction est requis pour préciser la nature et l'étendue du besoin.

(Demande à réexaminer en CMA du 1er trimestre 2023).

4. « Réalisation d'expertises comptables et d'audits » (EMA/SIAé)

Le SIAé requiert le recours à une AMO pour l'accompagner dans la réalisation d'expertises comptables et d'audits des comptes du service, au regard de sa spécificité de compte de commerce, en vue de présenter au conseil de surveillance et aux instances de tutelles un bilan et un compte de résultat certifiables par les commissaires au compte.

DTPM et CGA ne disposent ni des ressources ni des compétences requises pour fournir un appui.

Avis du CMA : la demande de prestation est approuvée

(Finaliser le circuit des signatures FPC)

5. « Certification ISO 9001 et EN 9100 et 9110 » (EMA/SIAé)

Le SIAé sollicite le recours à une AMO pour assurer le renouvellement des certifications ISO 9001, EN 9100 et 9110. Une telle prestation s'inscrit dans l'obligation du SIAé d'être au niveau qualité requis par l'industrie aéronautique et par les clients étatiques.

DTPM et CGA ne disposent ni des ressources ni des compétences requises pour fournir un appui.

Avis du CMA : la demande de prestation est approuvée

(Finaliser le circuit des signatures FPC)

Annexe 3 : Examen des besoins en prestations de conseil < 500 K€ (hors DITP)

1. « Prestation d'appui à la conduite de la démarche de double labellisation « label diversité » et « label égalité professionnelle entre les femmes et les hommes » au profit du Minarm » (SGA/DRH-MD)

La DRH/DP-Mixité (CRG2 Bourdes) précise son besoin :

- Après la labellisation ALLIANCE acquise en 2022, la DRH/DP-Mixité doit s'atteler au renouvellement de cette labellisation en 2026, avec audits à blanc dès 2025, et un cahier des charges AFNOR renouvelé.
- Des audits de suivi d'AFNOR de la labellisation actuelle auront lieu à mi-période, en 2024 : le début de la prestation d'accompagnement doit donc commencer fin 2023
- Pour réaliser cet objectif, la DP Mixité ne dispose ni des RH nécessaires (2 à 3 personnes à temps plein en période d'audits), ni de l'historique des travaux (son équipe ayant été renouvelée aux 3/4³), ni de la compétence sur une partie du domaine, l'expertise « Diversité » ayant été apportée par le prestataire précédent.
- La DP est ouverte à un accompagnement interne au ministère : toutefois le CGA, qui s'était déclaré initialement incompétent en 2016, avait préconisé une assistance externe spécialisée et préparé le précédent marché d'AMOA externe, ne peut pas confirmer en séance sa capacité actuelle d'accompagnement du projet.
- Le ministère ayant sur ce dossier une obligation de résultat, l'option privilégiée reste donc le recours à un prestataire externe, solution qui a fait ses preuves à l'occasion de la précédente labellisation, et qui est parfaitement conforme à la note PM du 19 janvier 2022 sur le recours aux AMOA (« besoin ponctuel en compétences et expertises complémentaires dans la conduite d'un projet lorsque les capacités des services ne permettent pas d'absorber la charge nécessaire à sa mise en œuvre dans les délais impartis »).

Si le **CGA** n'est pas en capacité d'assurer un tel appui, **la DTPM** propose son offre de service pour assurer la prise en charge de ce besoin, compte tenu notamment du calendrier présenté.

La DP approuve cette proposition, tout en soulignant :

- L'obligation d'encadrer cette aide par un contrat de service détaillé, pour garantir que les moyens nécessaires seront effectivement mis en place par la DTPM, en nombre et en qualité suffisants ;
- La nécessité d'une montée en compétence rapide de la DTPM dans les domaines portés par la précédente AMOA ;
- Le risque réputationnel encouru en cas d'échec de la labellisation, accepté sciemment par le SGA en s'engageant avec une AMOA interne non experte du domaine.

Si le **CGA** n'est pas en capacité d'assurer un tel appui, **la DTPM** propose son offre de service pour assurer la prise en charge de ce besoin, compte tenu notamment du calendrier présenté.

Avis du CMA : décision d'internalisation, la DTPM prend en charge le besoin.

(Formalisation d'un contrat de service DTPM/DRH-MD ; début 2023)

2. « Accompagnement dans la transformation de la fonction RH » (EMA/SSA)

L'EMA précise le besoin : la demande d'AMO porte sur la poursuite de l'accompagnement du service de santé dans la transformation de sa fonction RH.

³ Rappel du contexte : le précédent porteur du projet est décédé sans laisser de consignes

La **DTPM** précise qu'il s'agit, pour la deuxième fois, d'un avenant à un contrat précédent et qu'elle a proposé une offre de service au SSA pour prendre en charge tout ou partie de ce besoin, sans retour à ce stade du prescripteur.

L'**AMG** indique qu'en tout état de cause, au regard du nouvel accord cadre, l'avenant ne pourra pas être signé avec le même prestataire et nécessitera de réaliser un nouveau marché subséquent sur l'AC Conseil 2022.

Avis du CMA : demande rejetée ; internalisation à poursuivre en coordination avec la DTPM.

3. « Accompagnement au renouvellement de la convention MINARM/SNCF et l'établissement de nouvelles conventions avec les nouveaux opérateurs ferroviaires » (EMA/SCA)

L'**EMA** précise le besoin initial :

- Jusqu'à présent, le SCA a pu bénéficier de l'appui de la DAF dans le cadre de la convention liant le ministère avec un opérateur unique (SNCF) ;
- Dans le futur, le nouveau cadre réglementaire va changer cet équilibre, l'ouverture à la concurrence multipliant le nombre de parties prenantes.

Le **SG** considère, avec l'ensemble du CMA, que l'établissement de nouvelles conventions avec les nouveaux opérateurs ferroviaires relève bien de la stricte compétence des services qui s'appuieront sur la DAF le cas échéant et qu'aucune demande d'AMO n'est justifiée pour ce qui relève d'une activité de pure administration.

Avis du CMA : demande rejetée, à instruire directement entre le SCA et la DAF.

4. « Aménagement de l'entrepôt central de la DIRISI » (EMA/DIRISI)

L'**EMA** précise le besoin :

- Dans le cadre de l'aménagement central de la DIRISI, la prestation couvre l'optimisation de l'entrepôt central (CNSO), avec 3 axes de travail identifiés : l'aménagement de l'entrepôt et la simplification du processus de déstockage, l'identification des potentiels d'automatisation et solutions associées pour gagner en productivité, l'accompagnement du personnel de la plateforme et des magasins locaux retenus pour pérenniser le changement

Le CGA rappelle qu'il a déjà engagé une première mission sur ce chantier.

Avis du CMA : ajourné, en attente de complément d'instruction sur le besoin.

(A réexaminer en CMA du 1^{er} trimestre 2023).

5. « Assistance de la DMAé dans la réalisation des travaux comptables » (EMA/DMAé)

L'objet de la demande d'assistance est de fournir à la DMAé un appui méthodologique et une expertise dans le cadre de la clôture des comptes.

Suite à la demande du CGA, il est précisé que ce besoin est bien distinct du besoin exprimé par la DAF pour les travaux de clôture des comptes, les comptabilités ne se recouvrant pas.

Ce besoin est récurrent et pertinent, avec un enjeu important lié à la certification des comptes.

Avis du CMA : la demande de prestation est validée

(Finaliser le circuit des signatures FPC)

6. « Assistance comptable – clôture des comptes 2023 » (SGA/DAF)

L'objet de la demande d'assistance est de fournir au bureau qualité comptable (RCCG3) de la DAF un appui méthodologique et une expertise dans le cadre de la clôture des comptes.

Ce besoin récurrent est pertinent, au regard de l'absence d'expertises internes pérennes sur le sujet, avec un enjeu important lié à la certification des comptes.

Avis du CMA : la demande de prestation est validée

(Finaliser le circuit des signatures FPC)

7. « Accompagnement à la transition écologique 2023 » (EMA/EMAAE)

L'EMA précise le besoin :

La demande de prestation, financée hors budget MINARM via le bénéfice d'un financement dédié MTES 2022, vise à appuyer le prescripteur dans la formulation de sa politique de transition écologique.

La DTPM précise que les travaux s'appuieront sur les livrables fournis par la DTPM dans le cadre d'une précédente FPC, internalisée en partie par la DTPM.

Le CGA précise qu'il conviendra de bien distinguer le livrable, la note de politique devant être in fine rédigée par le service prescripteur.

Avis du CMA : besoin validé ; à notifier dès fin 2022.

**CONTRIBUTION DU CONSEIL GÉNÉRAL DE
L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET
DES ESPACES RURAUX**



Mission sur le cadre renouvelé de recours par les administrations et les établissements publics de l'Etat aux prestations intellectuelles

Note sur le comité d'engagement

I. La mise en place d'un comité d'engagement au ministère chargé de l'agriculture

Suite à la circulaire n°6329/SG du 19 janvier 2022 relative à l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'Etat aux prestations intellectuelles, le ministère chargé de l'agriculture a signé le 12 août 2022 une instruction technique SG/DPT/2022-637 sur l'encadrement des prestations intellectuelles et créant à cet effet un comité d'engagement ministériel.

Le dispositif mis en place concerne les services centraux et les services déconcentrés imputant des dépenses sur les programmes ministériels.

Le comité d'engagement a été installé dès 2022. Il est présidé par le secrétaire général du ministère de l'agriculture et associe le vice-président du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), le responsable ministériel des achats (le sous-directeur de la logistique et du patrimoine) ainsi que la délégation au pilotage et à la transformation en tant que secrétaire du comité. En format interministériel, ce comité associe en plus un représentant de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP).

Afin d'assurer un contrôle a priori et un suivi du recours à des prestations intellectuelles au plus près, ce comité d'engagement examine systématiquement :

- a. les projets rattachés au groupe de marchandise conseil en stratégie et organisation –GM 40.01.02- dès le premier euro ;
- b. les autres projets éligibles à l'assiette de réduction de -15% et/ou dont le passage en comité d'engagement est déterminé par la circulaire 6329/SG du 19 janvier 2022 et/ou dont les dépenses prévisionnelles sont supérieures à 140 k€ HT.

En outre, le comité d'engagement est informé et peut être saisi à la demande du service bénéficiaire ou se saisir d'un dossier au cas par cas pour les projets qui relèvent du b. et dont les dépenses prévisionnelles sont comprises entre 40 k€ et 140 k€ HT.

Par ailleurs, le comité examine la programmation ministérielle pluri-annuelle des achats afin notamment d'identifier de manière précoce les éventuels risques budgétaires au regard des objectifs de réduction de la dépense.

II. Les premiers enseignements tirés des travaux du comité d'engagement

S'il est difficile de tirer d'ores et déjà des conclusions sur ce comité compte tenu de la date de mise en place de ce dispositif qui n'a pas pu fonctionner sur une année entière, des premiers enseignements peuvent cependant être dégagés.

Le ministère chargé de l'agriculture a peu recours aux prestations intellectuelles. En 2022, le total en AE des sept groupes de marchandises (GM), sur lesquels pèse la cible de réduction de 15% des dépenses¹, s'élève à 754 813 €, dont 498 168 € pour le GM 40.01.02 Conseil en stratégie et organisation. En 2021, le total en AE des 7 GM ressortait à 1 979 976 €, dont 1 601 554 € pour le GM Conseil en stratégie et organisation.

Au vu des données chiffrées rappelées juste précédemment, la cible de réduction de 15% des dépenses en prestations intellectuelles entre 2022 et 2021 est atteinte. Le comité d'engagement, lors de sa première réunion tenue en deux séquences successives, le 4 octobre puis le 23 novembre 2022, avait mis à l'ordre du jour le bilan d'exécution 2022 par rapport à la cible de réduction de 15% des dépenses. Il avait déjà pu constater, sur la base d'un bilan intermédiaire, que la trajectoire par rapport à la cible serait atteinte.

Lors de cette même réunion, le comité d'engagement a partagé le constat de la complexité et du caractère chronophage de l'exploitation des extractions CSCF pour le suivi des prestations intellectuelles, les imputations des différentes dépenses réalisées par les services comportant de nombreux fléchages erronés en matière de GM. Le comité en avait notamment conclu que des points de doctrine doivent être précisés en interministériel pour la prise en compte de certaines dépenses au titre, entre autres, du GM Conseil en stratégie et organisation.

Lors de sa première réunion fin 2022, le comité d'engagement a tenu à examiner des prestations. Comme le comité n'a pas eu à se prononcer sur un projet en amont de sa réalisation en raison de l'absence de support contractuel interministériel au 2^{ème} semestre 2022, le comité a décidé d'examiner a posteriori deux prestations réalisées pour le compte de deux administrations centrales (DGAI et DGAMPA). Il en ressort que sur ces deux exemples, le comité considère que le recours à une prestation externe était justifié.

III. Le cas des principaux établissements publics sous tutelle du ministère de l'agriculture

Les établissements publics ne sont pas concernés par le dispositif mis en place. L'instruction a prévu que ceux-ci feront l'objet d'une sensibilisation spécifique, chaque établissement ayant à charge de mettre en place les dispositifs internes et d'en rendre compte annuellement.

Quatre établissements ont été interrogés dans le cadre de la mission.

Pour FranceAgriMer, les dépenses en CP de cet établissement pour les 7 GM en matière de recours aux prestations de conseil représentent des montants particulièrement faibles chaque année : 15 330 € en 2021 et 14 970 € en 2022. L'évolution de ces coûts est peu significative compte tenu de la faiblesse des montants en jeu.

¹ Pour mémoire, les sept GM de la nomenclature des achats de l'Etat relatifs aux prestations intellectuelles et sur lesquels porte l'objectif de réduction de 15 % des engagements (AE) sont :

- le GM 38.02.04 Conseil en communication
- le GM 40.01.01 Audit comptable et financier
- le GM 40.01.02 Conseil en stratégie et organisation
- le GM 40.01.03 Conseil en recrutement
- le GM 40.01.06 Conseil et expertise métier y compris recherche et développement
- le GM 40.03.01 Conseil et expertise juridique
- le GM 45.01.04 Conseil et expertise en assurance

Concernant plus particulièrement le GM 40.01.02 Conseil en stratégie et organisation, aucune prestation de ce type n'a été engagée en 2021 ou 2022. De façon générale, en dehors du domaine informatique, FranceAgriMer n'a que peu recours aux cabinets extérieurs de conseil. Des prestations de conseil ponctuelles peuvent néanmoins être diligentées sur des sujets très spécialisés (assistance à maîtrise d'ouvrage avant le lancement d'un appel d'offres sur le sujet des assurances par exemple). En tout état de cause, il n'est pas recouru à des prestations privées de conseil pour les sujets relevant des orientations et décisions stratégiques de la direction de l'établissement.

En ce qui concerne l'Agence de Services et de Paiement (ASP), les dépenses en 2021 en AE correspondant aux 7 GM s'élèvent à 2,6 M€, dont près de 1,4 M€ pour le GM 40.01.02 Conseil en stratégie et organisation. En 2022, les dépenses en AE s'établissent respectivement à près de 4,5 M€ pour les 7 GM, et à près de 3,3 M€ pour le GM 40.01.02 qui s'expliquent par une prestation importante d'accompagnement de l'établissement dans la transformation numérique rattachée à ce GM. Cette prestation a été mise en œuvre courant 2021, avec une phase de maturité en 2022, la fin de l'opération étant prévue en 2023. Cette prestation fait l'objet d'un COPIL (direction générale, directions MOA et MOE et prestataire) avec des jalons et un calendrier associés.

La pertinence de recourir ou pas à une prestation extérieure est appréciée par délégation de la direction générale, par les directions prescriptrices au regard des compétences internes et de la technicité de la mission. L'ASP signale qu'elle a alerté les ministères de tutelle sur l'érosion, de par les schémas d'emploi, des compétences en ingénierie administrative et financière alors même que l'établissement est très sollicité par les différents ministères sur la mise en œuvre dans l'urgence de dispositifs à forts enjeux (soutien de l'activité économique, aides au pouvoir d'achat...). La tutelle MASA partage le souhait d'une réduction du recours aux prestataires extérieurs. En effet, un audit portant sur la refonte du SI PAC a été conduit par la DINUM en 2022 (audit article 4). Ce dernier a conclu à la nécessité de réinternaliser une partie des compétences informatiques actuellement confiées aux prestataires. A cet effet, le MASA a accordé un schéma d'emploi positif sur la durée du quinquennal.

En règle générale, sur le type de prestation « Conseil en stratégie et organisation », les directions prescriptrices font remonter un besoin auprès de l'UGAP par l'intermédiaire de la direction financière. Une réunion ou plusieurs réunions avec les prestataires titulaires des lots de conseil auprès de l'UGAP sont organisées avec la direction prescriptrice, la personne en charge du suivi marché à l'UGAP et la direction financière (pour l'exécution contractuelle). A partir de la compréhension du besoin par les prestataires, une proposition détaillée de l'intervention (mémoire technique, jours hommes et profils mobilisés avec les livrables associés) est faite à l'ASP. Des échanges sont réalisés entre la direction prescriptrice et le prestataire pour parvenir à une proposition formalisée puis à un ou plusieurs devis (dans le cadre de tranche optionnelle), traduction du besoin en Unité d'Oeuvre du marché. Le juste dimensionnement des équipes et la qualité de la réponse est appréciée avec les conseils de l'UGAP au regard des références dont elle dispose par rapport à ses autres clients qui ont mobilisé ce type de prestation.

Au sujet de l'INAO (Institut national de l'origine et de la qualité), les prestations intellectuelles sur les GM utilisés sont très ciblées pour un montant modeste par rapport au budget de l'institut, et concernent :

- le recours en 2021 à un cabinet de conseil spécialisé en protection de données personnelles, pour assurer la mise en conformité de l'INAO au RGPD, pour un montant de 11 640 € enregistré sur le GM 40.01.02 Conseil en stratégie et organisation ;
- le recours à des avocats français ou étrangers qui représentent l'INAO dans les affaires judiciaires ou administratives françaises mais aussi européennes ou internationales, visant

majoritairement à la protection des SIQO (signes officiels de la qualité et de l'origine), et dont la majorité des frais sont partagés avec les structures professionnelles concernées. L'INAO affirme qu'il ne pourrait pas exercer sa mission de défense des signes de qualité sans ces ressources externes. Ce sont ainsi près de 300 dossiers d'usurpation qui ont été défendus en 2022. La reprise du commerce international post-covid a malheureusement engendré une recrudescence d'usurpations, ce qui a eu pour conséquence d'augmenter les montants nécessaires pour lutter contre. Les montants en AE enregistrés sur le GM 40.03.01 Conseil et expertise juridique sont ainsi passés de 747 785 € en 2021 à 1 044 048 € en 2022.

L'INAO indique faire appel à des prestataires extérieurs uniquement en cas d'indisponibilité de la ressource humaine nécessaire pour assurer le pilotage total du projet ou en cas d'absence de l'expertise technique requise pour le mener à bien. Un ou plusieurs agents de l'INAO sont désignés référents pour suivre la bonne conduite de la mission. L'INAO s'assure de la qualité de la mission en comparant le livrable de la mission par rapport aux attendus (cahier des charges, commande initiale) qui ont été préalablement fixés en interne au sein de l'établissement. Les achats de prestations intellectuelles sont réalisés dans le cadre des règles de la commande publique.

S'agissant de l'ONF (Office national des forêts), les dépenses en AE pour les sept GM sont en légère diminution entre 2021 et 2022, passant de près de 3 M€ en 2021 à 2,7 M€ en 2022 ; il en va de même pour les dépenses du GM 40.01.02, à 1 287 k€ en 2021 contre 1 246 k€ en 2022. L'office souligne que les montants commandés emportent des prestations de conseils indispensables à la mise en œuvre de commandes passées par l'Etat, notamment dans le cadre du contrat d'objectif et de performance pour la période 2021-2025. Il signale également qu'il a eu recours à des prestataires de conseil et d'audit dès lors que ces commandes revêtaient une complexité particulière ou des enjeux de méthodologie et d'expertise auxquels ses services ne pouvaient répondre dans des délais maîtrisés.

Pour le GM 40.01.02, l'office recourt à des cabinets de conseil dans quatre principaux cas :

- pour la définition ou l'évaluation de la stratégie de l'établissement, notamment lors des travaux préalables à la rédaction du contrat pluriannuel entre l'Etat et l'établissement ou l'élaboration de schémas directeurs, ainsi que pour la réalisation d'études organisationnelles ;
- dans le cadre d'obligations légales ou réglementaires ;
- l'accompagnement de projets pour lesquels il ne dispose pas des ressources internes, cas principal de recours à des cabinets de conseil. Ces projets font l'objet de validation par le comité de direction et/ou comité de pilotage stratégique constitué pour suivre le projet ;
- le besoin d'expertises ponctuelles et ciblées.

Les principes génériques suivants relevant de la politique achat de l'ONF sont applicables lors du recours à des cabinets de conseil :

- élaboration d'un cahier des charges, d'un cahier technique ou d'une fiche d'expression de besoin pour cadrer la mission ;
- nomination d'un pilote ONF pour encadrer le prestataire ;
- élaboration d'un planning et d'un échéancier de rendu des travaux ;
- définition des livrables intermédiaires et finaux ;
- définition, pour les projets dimensionnants, d'une comitologie appropriée permettant de réaliser des points intermédiaires, tant au niveau fonctionnel que du pilotage ou de la stratégie.

Pour les projets structurants et d'un montant supérieur à 40 000 €, ces éléments font l'objet d'un mémoire technique cadrant la prestation, ce mémoire ayant valeur contractuelle lors de l'exécution du marché. En cas de non-respect, des pénalités financières peuvent être appliquées.

Les actions des prestataires sont évaluées au regard de ces différents items par le pilote ONF, préalablement à la certification du service fait permettant de valider la dépense correspondante.

L'ONF signale qu'un travail de rationalisation du recours aux prestataires est par ailleurs à l'œuvre depuis trois ans, notamment dans le cadre du renouvellement des marchés informatiques.

**CONTRIBUTION DE L'INSPECTION
GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION**

Trame d'évaluation des comités de pilotage ministériels des prestations intellectuelles de conseil

Aux termes de la circulaire du 19 janvier 2022, la responsabilité du recours aux prestations intellectuelles au sein de chaque ministère est donnée au secrétaire général, avec l'appui du responsable ministériel des achats. Chaque secrétaire général a dû mettre en place au premier trimestre 2022 un dispositif ministériel de pilotage et de contrôle interne associant les inspections et conseils généraux de son ministère.

À ce titre, sans exclusive ni préjudice de tous autres éléments qu'il vous paraîtrait utile d'établir dans le cadre de la mission confiée, notamment aux fins d'évaluation de l'efficacité des dispositifs d'encadrement des missions de conseil confiées à des tiers, un premier canevas analytique d'évaluation a été assemblé.

En application de la circulaire PM du 19 janvier 2022, le Miom a mis en place un dispositif ministériel d'encadrement du recours aux prestations intellectuelles :

- Par la circulaire SG ministérielle du 23 février 2022 (Annexe 1)
- Par la note DEPAFI du 28 avril 2022 (Annexe 2)
- Par la circulaire SG modificative du 7 octobre 2022 (Annexe 3)

Ces textes prévoient le dispositif suivant :

- Tout service souhaitant avoir recours à une prestation de conseil d'un montant supérieur à 40 000 € HT et relevant des 7 GM retenus par la Direction du Budget doit saisir le référent conseil placé auprès du RMA qui émet un avis indicatif dans un délai de 5 jours ouvrés.
- Tout recours à des prestations intellectuelles engagées en stratégie et organisation d'un montant supérieur à 500 000 € TTC cumulé pour un même besoin (quel que ce soit le vecteur contractuel) doit être approuvé par un comité d'engagement ministériel.
- Pour les autres prestations intellectuelles, la responsabilité de l'application des règles d'encadrement est laissée aux RPROG. Ces derniers, sont chargés de mettre en œuvre un dispositif de contrôle interne, notamment sur les prestations intellectuelles informatiques, ce qui a été fait par la DNUM. L'exigence sur la mise en place d'un contrôle interne au sein d'une direction dépend du montant commandé pour ce type de prestations.
- Le ministère réalise, par ailleurs, un suivi régulier des consommations en AE et CP sur les 43 GM composant le domaine des prestations intellectuelles avec un contrôle plus renforcé sur les 7 GM portant sur les prestations de conseil (hors prestations intellectuelles informatiques), en lien avec le réseau des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM), pour s'assurer du respect de la cible d'économie des 15%.
- Le ministère a renforcé le respect des bonnes pratiques dans l'exécution des prestations portant sur :
 - La déontologie et la prévention des conflits d'intérêt
 - La transparence de l'action des prestataires
 - La cybersécurité et la protection des données (RGPD)
 - Le pilotage et l'évaluation des prestations
 - La capitalisation des livrables et le transfert des connaissances et des compétences

L'ensemble de ces éléments et des formulaires sont disponibles sur l'intranet achats du ministère.

1. Composition, nombre de réunions du comité ministériel.

Le comité d'engagement ministériel mis en place au Miom est présidé par le secrétaire général ou par délégation par le DEPAFI et associe les 4 inspections générales compétentes (IGA, IGPN, IGGN et IGSC), la DITP et le RMA.

Les comités d'engagement ministériels sont organisés semestriellement, sauf si aucun projet de recours à des prestations de conseil n'a été recensé sur la période à venir. Dans tous les cas, au minimum un comité d'engagement est organisé annuellement pour faire le point sur l'année en cours.

Dans le cas où un projet n'a pas pu être programmé suffisamment en amont et/ou revêt un caractère urgent, une procédure exceptionnelle est déclenchée avec l'organisation d'un comité d'engagement dématérialisé.

Si l'avis rendu est favorable, les prestations peuvent être commandées.

Le premier comité d'engagement a été organisé le 16 juin 2022 pour se prononcer a posteriori sur les commandes de prestations de conseil passées entre janvier et mai 2022 et a priori sur les projets de commandes de prestations de conseil prévues entre mi-juin et décembre 2022.

Un comité d'engagement dématérialisé est organisé en janvier 2023 pour se prononcer sur le projet de marché ministériel d'évaluation de politiques publiques et d'études prospectives.

2. Dossiers préparatoires et CR des comités de pilotage ministériels.

Les services ayant pour projet de recourir à une prestation de conseil entrant dans le périmètre du comité d'engagement doivent transmettre à l'appui de leurs besoins une fiche de pré instruction des dossiers détaillant pour chaque projet son contexte, son objet et sa gouvernance ainsi que les modalités de réalisation des prestations demandées et le bien-fondé du recours à un prestataire extérieur.

La fiche de pré instruction des dossiers soumis au comité d'engagement du 16 juin 2022 (Annexe 4) et le relevé de décision de ce comité (Annexe 5) figurent en pièce jointe.

3. Nombre de missions proposées, nature des avis rendus, intégration dans les expressions de besoins le cas échéant.

- Jusqu'à ce jour, une seule mission a nécessité l'approbation du comité d'engagement. Il s'agit d'une mission d'accompagnement des services du ministère de l'intérieur dans la transformation de leurs métiers en vue de la mise en œuvre des réglementations européennes refondant les systèmes d'information de l'espace Schengen. Elle a fait l'objet de plusieurs commandes.

Le comité d'engagement a pris acte sans objection des commandes.

Concernant les prestations de conseil d'un montant supérieur à 40 000 € HT soumises à la saisine du référent conseil : au 31 décembre 2022, 40 saisines du référent conseil ont été réalisées depuis le début du dispositif d'encadrement en mars 2022. Elles ont toutes reçu un avis favorable avec parfois des demandes de précisions.

4. Degré de couverture des prestations (sont-elles toutes passées en comité ?)

Se reporter au dispositif décrit en première page

5. Nombre de refus d'achats de prestations externes et suites données (reformulation de l'expression de besoin, redimensionnement de la prestation externe, réorientation vers un service ou une direction interne).

Comme indiqué précédemment, aucun avis défavorable n'a été émis ni de la part du référent conseil ni de la part du comité d'engagement.

Le référent conseil, au besoin, peut demander des informations complémentaires et toute précision qu'il juge utile au service demandeur avant d'émettre un avis.

Le référent conseil a également pour mission d'accompagner les services dans leurs démarches de recours aux prestations de conseil. Au besoin, il appuie le donneur d'ordre dans l'expression du besoin, la qualification des propositions commerciales et dans le pilotage des relations avec le prestataire.

6. Qualité du suivi des montants des prestations. Mesures éventuelles prises si dérive. L'objectif de -15% vs 2021. Est-il tenu ? Pourrait-on faire plus/mieux ?

La programmation et l'exécution des missions de conseil relevant des 7 natures d'achat soumises à l'objectif de réduction de 15% font l'objet d'un pilotage et d'un suivi par le référent conseil au moyen d'un tableau de suivi retraçant l'ensemble des saisines effectuées par les services commanditaires et la suite réservée aux dossiers (Annexe 6).

Le ministère réalise un suivi mensuel des consommations en AE et CP sur les 7 GM portant sur les prestations de conseil en lien avec le réseau des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels pour s'assurer du respect de la cible d'économie des 15%.

Afin de donner une visibilité aux décideurs sur les résultats, un tableau de bord (Annexe 7) a été construit par la mission du contrôle de gestion ministériel à la DEPAFI en lien avec les différents services concernés.

Il a été intégré aux outils de pilotage existants à destination des décideurs stratégiques : le Ministre et son cabinet, le Secrétaire général, le directeur de la DEPAFI.

Les règles mises en place ont ainsi permis au Miom d'être en mesure de piloter l'engagement de réduction de 15% des dépenses engagées.

7. Qualité de l'expression de besoins. Est-elle mesurée ? Comment ? Observe-t-on une amélioration en 2022, notamment depuis la mise en place de la circulaire ? (le cas échéant, quels indicateurs ont été mis en place ? des objectifs ont-ils à cet égard été fixés ? qui en est responsable ?).

Il est trop tôt pour mesurer l'évolution de la qualité du besoin. En revanche, la DEPAFI met en place les outils nécessaires pour permettre aux différentes directions de progresser sur ce point.

Le référent conseil (déjà mis en place) est souvent sollicité pour avis et appui. La sous-direction en charge de la passation des procédures va également accompagner les services commanditaires en tant que de besoin avec la mise à disposition d'un cahier des charges type (Annexe 8). Il est également programmé une diffusion au cours du 1er semestre 2023 sur le site intranet achat du ministère.

8. Nombre de missions réalisées, objet, bénéficiaires (service administratif), attributaire (cabinet de conseil) montants (AE et CP).

Les missions de conseil confiées à des prestataires extérieurs entre janvier et septembre 2022 figurent dans le tableau figurant à l'annexe 9.

9. Modalités mises en place pour suivre la qualité de la mission et de sa conduite (porteur, services et missions Achats, qualité des livrables, réinternalisation des résultats).

La circulaire SG du 7 octobre 2022 rappelle les bonnes pratiques à appliquer dans l'exécution des missions en termes de protection des données, de déontologie, de supervision de qualité des travaux, d'évaluation des prestations et de capitalisation des connaissances. La circulaire fournit un modèle type de formulaire de déclaration d'intérêts (Annexe 10), de formulaire RGPD (Annexe 11) et d'évaluation des prestations (Annexe 12). Par exemple, il est demandé que les intervenants extérieurs ne se voient en aucun cas affecter une adresse de messagerie électronique qui pourrait créer une confusion avec celles des agents publics et que la signature de leurs messages ne doit explicitement mentionner la qualité de prestataire et l'administration qui les a mandatés pour la mission qu'ils conduisent.

Dès lors, les marchés ministériels publiés contiennent ces dispositions. Par exemple, le projet de marché d'évaluation de politiques publiques contient des dispositions très précises sur l'ensemble de ces aspects (Annexe 13).

Par ailleurs, le RMA présidera les réunions de lancement de chaque marché ministériel stratégique de prestations intellectuelles.

10. Les termes de la justification de l'absence de compétences, de disponibilité ou de ressources internes (et les suites données le cas échéant en cas de refus).

Les services commanditaires ayant un besoin sont invités à procéder, au préalable, à une vérification de l'existence ou non de compétences mobilisables en interne. A titre d'exemple, le ministère a eu recours à plusieurs reprises à l'expertise de l'Institut des Hautes Études du Ministère de l'Intérieur (IHEMI) (ex Institut National des Hautes Etudes de la sécurité et de la Justice (INHESJ) pour mener des études (par exemple, une étude sur le traitement des données anonymisées d'un extrait du Fichier de traitement des Signalements pour la Prévention de la Radicalisation à caractère Terroriste (FSPRT)).

La saisine du référent conseil ou du comité d'engagement doit comporter la justification d'absence de compétences et de ressources internes.

11. Recours accru à l'interne : Verrou IG / CG ou autres entités ou directions (sollicitation en amont ou en aval, par substitution au cabinet de conseil envisagé).

La possibilité de recourir aux ressources internes reste toutefois limitée car le Miom ne dispose pas pour le moment d'outils de recueil des compétences. Il a prévu de réaliser une cartographie des compétences internes mais ces travaux représentent un exercice lourd et complexe et les moyens actuels du ministère ne permettent pas d'engager ces travaux à court terme.

12. Véhicule contractuels / bons de commande (notamment sur les marchés DITP, DAE ou le cas échéant UGAP, concurrence pour les AO plus importants en termes d'enveloppes)

Le service commanditaire est orienté vers les supports interministériels (DAE ou DITP) ou vers les supports UGAP lorsque son besoin peut être couvert par ces supports. Si le besoin de conseil est trop spécifique, il est envisagé la passation d'un marché dédié. Si le besoin est inférieur aux seuils, le commanditaire passera un bon de commande après avoir sollicité 3 prestataires.

Le cahier des charges du marché identifié lui est communiqué pour lui permettre de prendre connaissance dans le détail des prestations prévues au marché ainsi que les conditions de réalisation des prestations (livrables, profils et unités d'œuvre pouvant être proposées).

13. Contrôle du droit de suite et limitation à un seul bon de commande complémentaire (nb de missions à un seul BC, à un plus un BC, à plusieurs bons de commande le cas échéant, notamment avant la circulaire du 19/1/2022).

Avant la circulaire PM du 19 janvier 2022, le droit de suite n'était pas limité. La seule obligation portait sur le fait que le bon de commande complémentaire devait constituer une continuité de mission.

C'est au référent conseil de s'assurer du respect des règles concernant le droit de suite.

14. Mise en œuvre du « tourniquet » entre attributaires.

Si le vecteur contractuel mobilisé concerne un accord-cadre multi attributaire dont les commandes sont attribuées selon un système de tourniquet, seul le référent conseil est habilité à communiquer au service demandeur le nom du prestataire à contacter.

15. Contrôles sur la prévention des conflits d'intérêts (combien de cabinets et/ou de consultants ont pu/dû être récusés, pour quel(s) motif(s)).

Les formulaires de déclarations d'intérêt seront transmis au référent conseil et au référent déontologue.

16. Contrôles sur la destruction des informations obtenues lors des missions par les prestataires (combien de contrôles diligentés, par quels services, avec quels résultats ?).

Il est désormais demandé aux prestataires de remettre à l'administration les attestations de restitution et de destruction des données.

17. Nombre de missions ayant fait l'objet de travaux en équipe intégrée. Dans l'affirmative, nombre de fonctionnaires par rapport à la taille globale de l'équipe (fonctionnaires + consultants)

Les travaux en équipe intégrée sont encouragés (sous réserve du respect de la transparence de l'action des prestataires) pour faciliter le transfert des connaissances et des compétences et ainsi permettre la montée en puissance de l'équipe interne. Le ratio fonctionnaires / consultants est variable selon le projet concerné.

De plus, pour faciliter le transfert des compétences, il est désormais demandé aux prestataires de remettre en fin de mission un livrable comprenant un détail des connaissances acquises, les méthodes utilisées ou des concepts développés dans les différentes prestations pouvant être utiles à d'autres services ou opérateurs de l'Etat susceptibles de rencontrer les mêmes besoins

18. Existe-il un cahier des charges générique et si oui, pour quel type de prestation ? Est-il systématiquement utilisé ?

Comme indiqué précédemment (question 7), la DEPAFI commence à proposer un premier document (annexe 8) et va mettre au cours du 1^{er} semestre 2023 à disposition un cahier des charges type contenant l'ensemble des dispositions concernant la prévention des conflits d'intérêt, la protection des données sensibles, la transparence de l'action des prestataires, le pilotage et l'évaluation des prestations et la capitalisation des livrables et le transfert des compétences.

**CONTRIBUTION DE L'INSPECTION
GÉNÉRALE DES AFFAIRES CULTURELLES**



**MINISTÈRE
DE LA CULTURE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

N°2023-03



INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES CULTURELLES

**Mise en œuvre par le
ministère de la Culture de la
circulaire du Premier
ministre du 19 janvier 2022
relative à l'encadrement du
recours par les
administrations et les
établissements publics de
l'État aux prestations
intellectuelles**

**MISSION INTER-INSPECTIONS
JANVIER 2023**

Claire LAMBOLEY
Inspectrice générale des affaires culturelles

Robert LACOMBE
Inspecteur général des affaires culturelles

Mission inter-inspections **Lettre de mission de la Première Ministre du 5 décembre 2022**

Observations de l'Inspection générale des affaires culturelles sur la mise en œuvre par le ministère de la Culture de la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 relative à l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'État aux prestations intellectuelles.

Dans son rapport de mars 2022 relatif aux dépenses en cabinet de conseil qui portait sur la période 2018-2021, la commission d'enquête du Sénat avait noté qu'après les Affaires étrangères et l'Agriculture, le ministère de la Culture était le troisième ministère ayant le moins recours aux prestations intellectuelles. Mais, elle mentionnait également que de tous les ministères, il était celui qui avait le moins été en mesure de définir la nature exacte des prestations réalisées.

La réponse du secrétariat général du ministère de la Culture au questionnaire diffusé dans le cadre de la mission inter-inspections lancée par lettre de la Première ministre du 5 décembre 2022 (Annexe 1) et la circulaire ministérielle du 10 janvier 2023 (Annexe 2) montrent que le ministère de la Culture s'est fortement emparé de la démarche définie par la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022.

Pour autant le dispositif est encore jeune : trois comités d'engagement seulement se sont tenus depuis la mise en place du dispositif en avril 2022, et les procédures mises en œuvre sont perfectibles. Les conditions sont progressivement construites pour qu'il puisse jouer tout son rôle et pour que la question de la ré-internalisation des compétences y soit réellement traitée.

L'Inspection générale des affaires culturelles a été présente à ces trois comités, y a exprimé des réserves sur certains points de méthode. Elle a indiqué au dernier comité du 10 janvier qu'elle s'associait en tant qu'observateur aux travaux du comité et ne participerait pas au vote, dans le contexte de la mission d'évaluation inter-inspections en cours.

Par ailleurs, la question de l'encadrement du recours aux consultants par les établissements publics sous la tutelle du ministère est un chantier à ouvrir. Dans la suite de la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022, la circulaire ministérielle du 10 janvier 2023 indique que, dans le respect du principe d'autonomie, ces établissements sont responsables de la mise en œuvre de leur propre dispositif de contrôle pour remplir les objectifs fixés par la circulaire du 19 janvier 2022, selon des modalités adaptées à leurs spécificités. Leurs projets ne sont soumis au Comité ministériel d'engagement que s'ils sont financés par l'administration centrale. Il n'existe pas à ce stade de remontée sur leur recours aux prestations intellectuelles. La mission n'a donc pas pu évaluer le dispositif les concernant.

Les développements ci-après présentent plus en détail le dispositif mis en œuvre et l'analyse qu'en fait l'IGAC.

1- Conditions du contrôle du recours aux prestations intellectuelles

Depuis la circulaire 6329/SG du Premier ministre du 19 janvier 2022, des procédures détaillées ont été mise en place par le secrétariat général du ministère de la Culture, en deux vagues, au printemps 2022 et début janvier 2023, et font l'objet de notes et circulaires circonstanciées. Les dépenses de prestation intellectuelle sont désormais encadrées dès le premier euro et concernent 43 groupes de marchandises.

Les textes en vigueur aujourd'hui distinguent :

- a- Un contrôle interne à partir de 150 000 € TTC sur 28 groupes de marchandises
- b- Un contrôle interne à partir de 500 000 € TTC sur 15 groupes de marchandises (principalement les prestations les plus techniques telles que informatiques, télécommunication et travaux).

Pour les deux seuils précités, est institué le Comité ministériel des engagements. Il instruit la demande de prestation intellectuelle sur la base d'une « fiche ministérielle d'expression du besoin » et des documents nécessaires à l'analyse de l'offre du prestataire pressenti par la direction ou le service prescripteurs.

- c- En-deçà de ces montants, chaque direction, et en particulier les directions métiers, est invitée à mettre en place, à son niveau, une procédure de contrôle interne adaptée à son organisation. Le remplissage de la « fiche ministérielle d'expression du besoin » y est optionnel (surtout quand les montants ne le justifient pas).

Il convient de noter que le recours du ministère de la Culture aux prestations intellectuelles se caractérise par un nombre important de contrats aux montants modestes (souvent inférieurs à 10 000 €), répondant à des besoins d'expertise ou de prestation très ponctuels ou très techniques (par exemple juridique) pour lesquels le recours à des prestataires extérieurs se révèle *a priori* moins coûteux que le recrutement d'experts *ad hoc*, au regard de la fréquence du besoin.

- d- Dans le cadre du suivi des engagements et des dépenses des 43 groupes de marchandise effectué chaque mois par le Responsable ministériel des achats, une attention particulière est portée aux prestations intellectuelles engagées sur les 7 groupes de marchandises ayant été soumis en 2022 à -15% par rapport aux montants engagés en 2021. Le suivi de la réalisation de cette cible est assuré par la Mission ministérielle des achats au sein du Service des Affaires Financières et Générales), qui fait état d'une baisse de 22% par rapport à 2021 (cf. réponse à la question 7).
- e- Cas particulier du groupe de marchandises « stratégie et organisation » : les prestations intellectuelles relevant du groupe de marchandises 40.01.02 « Conseil en stratégie et organisation » et/ou des accords-cadres interministériels en cours relevant de la DITP font l'objet d'un encadrement spécifique et renforcé des projets.

Pour les besoins supérieurs à 40 000 € TTC, les directions et les services porteurs de projets doivent adresser systématiquement en amont leur besoin au Département de la stratégie et de la modernisation du secrétariat général, et solliciter un visa ministériel au niveau de ce Département. Dès lors que les montants sont supérieurs à 150 000 € TTC, c'est le Comité ministériel des engagements qui seul peut valider le contrat (cf. supra).

Les conditions paraissent donc désormais réunies pour le renforcement du pilotage de ces prestations par l'administration – dans un ministère où les *consultants* des cabinets de conseil, qui n'ont pas toujours la connaissance de la spécificité du service public de la culture peuvent être accueillis avec circonspection.

2- Rôle et fonctionnement du Comité ministériel d'engagement

Le comité ne s'est réuni que trois fois depuis janvier 2022, sur trois dossiers. Présidé par le Secrétaire général du ministère, il comprend le chef du service des affaires générales et financières, le responsable ministériel des achats, les directions ou délégations générales et l'inspection générale des affaires culturelles.

Depuis janvier 2023, l'IGAC n'y participe plus qu'en tant qu'observateur (en ne prenant pas part au vote) dans l'attente des conclusions de la présente mission inter-inspections. Le positionnement d'un service d'inspection susceptible d'évaluer une instance dont il est membre (même en tant qu'observateur), situation découlant directement de la circulaire du 19 janvier 2022, pose une réelle difficulté. S'agissant des deux premiers dossiers examinés par le CME, l'IGAC a présenté un certain nombre d'observations sur la méthode et s'est abstenue au deuxième comité. Lors du dernier comité de janvier 2022, au regard de la difficulté de positionnement évoquée et dans le contexte de l'évaluation inter-inspections, l'IGAC s'est par conséquent placée en tant qu'observatrice pour notamment faire état de l'existence et de la disponibilité éventuelles de ressources compétentes internes susceptibles de réaliser tout ou partie de la prestation soumise au Comité ministériel d'engagement.

La Direction interministérielle de la transformation publique siège obligatoirement au CME pour tous les besoins imputables sur les accords-cadres interministériels dont le montant estimé est supérieur à 500 000 € TTC, sur le périmètre des groupes de marchandises DITP et notamment le « conseil en stratégie et organisation ».

La « Fiche ministérielle d'expression du besoin » doit justifier que le recours au prestataire externe est seul compétent pour répondre au besoin (urgence impérieuse, absence de compétences en interne, charge de travail, nécessité de parangonnage national ou international...). Elle s'accompagne des documents mentionnés dans la réponse du secrétariat général à la question 7 (mémoire technique, profils proposés par le prestataire, coût et cadre contractuel prévus...) indispensables à l'appréciation de la prestation. Cependant, et malgré les instructions de la circulaire ministérielle quant à la transmission des documents nécessaires à l'analyse du projet une semaine avant la réunion, ils n'ont été que partiellement remis aux participants et pas dans les délais requis. Le fonctionnement de ce Comité peut donc encore être amélioré.

3- La réinternalisation des compétences

Les différentes circulaires posent la nécessité, autant que faire se peut d'internaliser les compétences, non seulement pour le groupe de marchandises « stratégie et organisation », mais pour toutes les prestations intellectuelles.

À cet égard, la question devra être posée systématiquement de la possibilité de mobiliser les compétences de l'inspection générale des affaires culturelles. Les évolutions liées à la réforme des inspections générales pourront progressivement contribuer à cette réinternalisation (recrutements sur des profils diversifiés, pour des durées limitées, d'agents souhaitant exercer dans ces services à différents moments de leur carrière, recrutement plus souple de contractuels), dans les limites des plafonds d'emplois des années à venir. Le ministère de la Culture dispose également de services d'inspections dites « spécialisées », dans les domaines du patrimoine, de la création artistique ou des bibliothèques, dont la possible mobilisation sur des démarches métier parfois confiées à des prestataires extérieurs devrait être examinée.

De façon plus générale, une cartographie des compétences internes disponibles au sein du ministère de la Culture contribuerait à la réalisation de la « base de données identifiant les compétences internes disponibles au sein de l'État et de ses établissements publics » appelée de ses vœux par le Premier ministre dans sa circulaire du 19 janvier 2022.

En outre, pour que cette question soit pleinement traitée, il sera indispensable que les services d'inspection soient saisis bien en amont pour pouvoir nourrir l'examen de ce point en comité d'engagement et éclairer la décision de ses membres.

Enfin, cette internalisation des compétences pose en creux la question de l'opportunité de déléguer à des cabinets de consultant des questions stratégiques. À cet égard, les différentes instructions ministérielles pourraient faire une distinction claire et sans ambiguïté entre l'appui *technique* à la prise de décision et l'orientation *stratégique*, en particulier lorsqu'il s'agit de sujets régaliens, notamment ceux liés à la sécurité, la souveraineté ou la cohésion nationales. Cette question est particulièrement sensible pour des dossiers aussi exposés politiquement que la démocratisation culturelle (mission confiée en 2019 à la DITP qui a fait intervenir le cabinet Ernst & Young dans le cadre de la préfiguration de la Délégation générale à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle). Le marché soumis au comité ministériel d'engagement en octobre 2022 pour « l'assistance à l'amélioration du dispositif de gestion de crise ministérielle » pose aussi cette question, dans la mesure où il semble concourir à l'élaboration d'une « feuille de route » ministérielle. Pour ce dernier marché, il existe aussi probablement une marge de progression quant à la recherche de « l'appariement des besoins d'un service et les compétences et expertises existantes dans d'autres services ou établissements de l'État » (en l'occurrence le ministère de l'Intérieur) recommandé par la circulaire du 19 janvier 2022.

4- Le droit de suite et la mise en œuvre du « tourniquet »

Ces deux points soulèvent des interrogations :

- La limitation à un seul bon de commande complémentaire peut, comme le rappelle la réponse du secrétariat général à la question 13, avec l'exemple de Patronum, être complexe à respecter pour des projets d'ampleur et inscrits dans la durée. L'IGAC observe pour sa part que le 1^{er} et le 3^{ème} bons de commande soumis au CME sur la simplification et la dématérialisation des démarches usagers s'inscrivent bien pour l'instant dans les cas de recours à l'UGAP autorisés par le cabinet de la Première ministre, mais s'interroge sur l'absence de bilan présenté en CME de la 1^{ère} prestation.
- Le ministère de la Culture (comme tous les autres ministères) passe par l'accord-cadre de la DITP, dans lequel le choix a été fait, par souci d'efficacité, d'attribuer les

prestations selon la règle de la rotation entre un nombre limité de prestataires (« tourniquet ») plutôt que la remise en concurrence entre les attributaires (marché subséquent). Cette règle, entraînant une automaticité de la désignation d'un cabinet de conseil, ne permet pas une réelle appréciation du *contenu* de la prestation proposée. La conséquence de cette pratique du « tourniquet » est qu'au ministère de la Culture comme dans les autres ministères, les attributaires des marchés sont 8 des 10 plus grands groupes qui dominent le marché, dans un secteur par ailleurs extrêmement concentré au niveau mondial : BCG, Ernst & Young, McKinsey, Eurogroup, Accenture, Capgemini, Roland Berger et Wavestone.

5- Le contrôle des prestations intellectuelles pour les établissements publics sous tutelle du ministère de la Culture

Le ministère de la Culture compte plus de 80 établissements publics, dont les projets ne sont soumis au Comité ministériel d'engagement que si leur projet est financé par l'administration centrale. Explicitement cités et concernés par la circulaire du 19 janvier 2022, ils sont responsables de la mise en œuvre de leur propre dispositif de contrôle visant à remplir les objectifs de la circulaire et « selon des modalités adaptées à leurs spécificités ». Il reste que les dépenses en prestations intellectuelles de ces établissements, parfois très importantes (les prestations informatiques de la Bibliothèque nationale de France, la communication internationale du château de Versailles...) sont une *terra* encore *incognita* sachant qu'il n'existe aucune remontée et agrégation de l'information. Une évaluation de la nature de ces dépenses et de leurs modalités de contrôle pourrait faire l'objet d'une mission future de l'IGAC.

ANNEXE I

Réponse du Secrétariat général du ministère de la culture au questionnaire

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

Mission inter inspections : retour questionnaire IGF relatif au dispositif de pilotage et de contrôle interne mis en place au ministère de la Culture

Secrétariat général ministère de la culture - 12 janvier 2023

1. Composition, nombre de réunions du comité ministériel

Depuis la publication de la circulaire SG datée du 25 avril 2022, le ministère de la Culture a tenu 3 comités ministériels d'engagement (seuil > 150 k€ TTC) sous la présidence de Luc Allaire, Secrétaire général :

#	Date	Participants	Projets examinés, GM, montant et porteur	Avis
1	08/09/2022	SG : SG, Service des affaires financières et générales, responsable ministériel des achats	Simplification et dématérialisation des démarches usagers – Audit et conseil stratégie SI – Marché UGAP / 306 k€TTC Porteur : SG/Département stratégie et modernisation	Acceptation
2	12/10/2022	DG : DGPA, DGCA, DGMIC, DG2TDC, DGLFLF IGAC	Amélioration du dispositif de gestion de crise ministériel – Conseil Stratégie et organisation – Marché UGAP / 144 k€TTC Porteur : Service Haut Fonctionnaire de Défense et de Sécurité	Acceptation
3	10/01/2023	Porteur(s) de projet	Simplification et dématérialisation des démarches usagers (suite) – Audit et conseil stratégie SI – Marché UGAP / 381 k€TTC Porteur : SG/Département stratégie et modernisation	Acceptation

NB₁ : la DITP a été invitée au dernier comité ministériel d'engagement, pour apporter son retour d'expérience sur les pratiques des autres ministères (non compétente sur l'examen du projet)

NB₂ : l'IGAC était représentée par 2 inspecteurs généraux en 2022. La cheffe du service de l'IGAC, présente au comité du 10 janvier 2023 a informé le comité que, dans l'attente des résultats de la mission d'évaluation inter-inspections en cours, l'IGAC sera associée au comité ministériel d'engagement en tant qu'observateur et ne prendra pas part au vote.

2. Dossiers préparatoires et CR des comités de pilotage ministériels

Une fiche d'instruction (modèle DITP) est systématiquement remplie par le porteur de projet (avec l'appui du DSM sur le GM « conseil en stratégie et organisation ») et diffusée en amont à l'ensemble des participants. Elle est complétée à l'issue du comité, en mode compte-rendu de décision.

Des éléments complémentaires peuvent être transmis, à la demande des participants.

3. Nombre de missions proposées, nature des avis rendus, intégration dans les expressions de besoins le cas échéant

Sur les 3 projets examinés, tous ont été acceptés et sont en cours de réalisation (ou de renouvellement contractuel).

1

4. Degré de couverture des prestations (sont-elles toutes passées en comité ?)

Depuis le 25 avril 2022, tous les projets dont le budget estimé est supérieur à 150 K€ TTC (en un seul bon de commande / marché ou en cumul), sur le périmètre des 12 groupes de marchandise¹ de la commission d'enquête du Sénat, est examiné en comité ministériel d'engagement.

Depuis le 10 janvier 2023, une instruction ministérielle élargit la précédente sur le périmètre des 43 GM de la note DAE-DB-DITP et des accords-cadres interministériels portés par la DITP. Elle prévoit notamment un contrôle différencié selon le volume des commandes :

- Pour les besoins dont le montant, cumulé ou non, est < 150 k€ TTC (28 GM) ou 500 k€ TTC (15 GM, dont PI informatiques, télécommunication et travaux) : les directions et services sont responsables de mettre en place, à leur niveau, une procédure de contrôle interne adaptée à leur organisation
- Pour les besoins dont le montant, cumulé ou non, est égal ou > 150 k€ TTC (28 GM) ou 500 k€ TTC (15 GM, dont PI informatiques, télécommunication et travaux) : les directions et services doivent obtenir, avant d'engager, l'aval du comité ministériel d'engagement instauré conformément à la note du 25 avril 2022. Selon l'historique de nos dépenses 2021, cela devrait représenter une trentaine de bons de commande par an, soit entre 2 et 3 dossiers à examiner dans la perspective de 10 comités par an.
- En parallèle, pour les besoins égaux ou > 40 k€ TTC et relevant du GM « Stratégie et organisation » et/ou des accords-cadres interministériels DITP : les directions et les services porteurs de projets devront systématiquement adresser leur besoin au Département de la stratégie et de la modernisation (DSM) du SG pour analyse, conseil et détermination du meilleur dispositif à mettre en œuvre.

5. Nombre de refus d'achats de prestations externes et suites données (reformulation de l'expression de besoin, redimensionnement de la prestation externe, réorientation vers un service ou une direction interne)

Aucun à ce stade.

6. Qualité du suivi des montants des prestations. Mesures éventuelles prises si dérive. L'objectif de -15% vs 2021. Est-il tenu ? Pourrait-on faire plus/mieux ?

Conformément à la circulaire du PM du 19 janvier 2022 (§1. a.), la responsable ministérielle des achats (RMA) du ministère de la culture, en appui du secrétaire général, a mis en place un système de suivi des montants engagés sur l'ensemble du périmètre des 7 GM concernés afin d'assurer le pilotage mené par le SG, les responsables de programme (R-Prog) et le DSM.

Un suivi mensuel des montants engagés en 2022 a été mis en place dès le printemps 2022 afin de surveiller la consommation sur ces 7 GM. Ce dispositif a été renforcé lors de la fin de gestion par un suivi hebdomadaire jusqu'au 31 décembre 2022. Ce suivi a été transmis au fil de l'eau à l'ensemble des RPROG pour qu'ils puissent piloter le niveau de leurs commandes.

Le ministère certifie d'un taux d'engagements 2022 à 93% de l'objectif cible, lui-même en baisse de 15% par rapport à l'exécution 2021. L'économie réalisée est donc de plus de 22% par rapport au total des AE engagés en 2021.

GM	INTITULE GM	AE engagés en 2021	Objectif cible - 15%	AE 2022 (31/12/2022)	Reste disponible (D-M)	% conso
38.02.04	CONSEIL COMMUNICATIO	195 949,81 €	166 557,34 €	364 396,81 €	197 839,47 €	218,78%
40.01.01	AUD COMPT FINANCIER	4 560,00 €	3 876,00 €	- €	3 876,00 €	0,00%
40.01.02	CONSEIL STRATG ORGA	2 704 816,18 €	2 299 093,75 €	1 520 191,84 €	778 901,91 €	66,12%
40.01.03	CONSEIL RECRUT RH	26 473,85 €	22 502,77 €	8 760,00 €	13 742,77 €	38,93%
40.01.06	CONSEIL EXPERT MÉTIE	1 390 230,71 €	1 181 696,10 €	1 407 252,35 €	225 556,25 €	119,09%
40.03.01	CONSEIL EXPERT JURID	293 499,93 €	249 474,94 €	333 054,52 €	83 579,58 €	133,50%
45.01.04	CONSEIL EXPERT ASSUR	- €	- €	848,80 €	848,80 €	-
	TOTAUX	4 615 530,48 €	3 923 200,91 €	3 634 504,32 €	288 696,59 €	92,64%
	AVANCEE			93%		

¹ Cf. liste en annexe

En parallèle, la nouvelle instruction en date du 10 janvier 2023 met en place un dispositif d'encadrement composé de :

- un suivi mensuel des dépenses engagées sur les 43 GM permettant d'identifier toute évolution significative et d'en informer le cas échéant le comité d'engagement, à titre rétroactif ;
- un bilan annuel des dépenses opérées par les directions et services sur l'ensemble du périmètre des PI, qui sera présenté chaque année au comité d'engagement. Une analyse de la trajectoire pluriannuelle des dépenses pourra ainsi être réalisée sur chaque famille de prestations.

Un suivi particulier sera également réalisé pour consolidation en ce qui concerne les prestations intellectuelles engagées sur les 7 groupes de marchandises ayant été soumis en 2022 à l'objectif de réduction de -15% par rapport aux montants engagés en 2021.

7. Qualité de l'expression de besoins. Est-elle mesurée ? Comment ? Observe-t-on une amélioration en 2022, notamment depuis la mise en place de la circulaire ? (le cas échéant, quels indicateurs ont été mis en place ? des objectifs ont-ils à cet égard été fixés ? qui en est responsable ?)

Sur le périmètre du GM « conseil en stratégie et organisation », le DSM assure depuis fin 2019 (recrutement de Marie-Claire Chapron, ex Directeur de projet DITP) un rôle de conseil et contrôle auprès de l'ensemble des porteurs de projet en administration centrale et déconcentrée. Après analyse et ajustement éventuel du besoin exprimé, le DSM propose le marché ou lot le plus approprié ainsi que le prestataire s'il s'agit du marché DITP dit « à tourniquet » (en fonction de l'état des engagements). Le DSM accompagne ensuite sur toute la phase de négociation et contractualisation, il vérifie en particulier les livrables, l'adéquation des intervenants, la charge globale de travail, le type d'unités d'œuvre, le taux journalier moyen d'intervention, la conformité de l'offre à l'annexe financière du marché et la gouvernance mise en place (chef de projet dédié et comité de pilotage au bon niveau).

Pendant l'exécution du contrat, le DSM propose une offre de service « sur mesure » : du simple accompagnement lors des comités de pilotage, jusqu'à la mise à disposition de ressource interne « chef de projet transformation » pour appuyer le pilotage du prestataire assuré par le service porteur (selon les disponibilités, qui restent limitées). Sur les projets stratégiques transverses (cf. par exemple « simplification et dématérialisation des démarches usager » ou « déploiement du programme interministériel Services Publics+ »), le DSM assure en propre le portage du projet avec une cheffe de projet dédiée à 100% pour le pilotage des prestataires et de l'ensemble du projet.

Pour la réception des prestations, un PV de réception type est désormais mis en place (modèle DITP) pour formaliser la réception des livrables et l'évaluation du prestataire. L'ensemble de la documentation relative aux missions de conseil externalisées sur le GM « stratégie et organisation » (fiches de d'instruction de la demande d'engagement, comptes rendus des décisions du comité d'engagement, propositions commerciales des consultants, PV de réception des prestations, livrables, retours d'expérience, suivi des dépenses engagées...) va être désormais consolidé sur le réseau du ministère.

La mise en place de l'instruction ministérielle (25 avril 2022, puis actualisée le 10 janvier 2023) n'a fait que renforcer la légitimité du positionnement du DSM dans un rôle de conseil et contrôle désormais très bien identifié par l'ensemble des services. Le comité d'engagement est toutefois trop récent (et dans une période de faible volume de projets : début de mandature et renouvellement du marché DITP), pour pouvoir faire un retour d'expérience pertinent. A ce stade, seul le SG a présenté des projets à examiner en comité d'engagement.

Sur le périmètre des prestations intellectuelles informatiques, un contrôle est assuré par le département stratégie et pilotage du numérique (DSPN) au service du numérique pour l'ensemble des projets d'achat dont le montant cumulé dépasse 150 K€, quelques soient les marchés sollicités. Ce contrôle s'effectue en 2 étapes :

- Dès l'expression de besoin, afin de s'assurer qu'elle est compréhensible et que le recours à une prestation externe se justifie. A ce stade le DSPN oriente également si nécessaire le service demandeur vers le marché (interministériel généralement) le plus adapté au besoin
- Lors de l'examen de la réponse du prestataire, pour s'assurer qu'elle correspond au besoin exprimé. Plusieurs aspects sont notamment contrôlés :
 - Compréhension du besoin par sa retranscription dans le mémoire technique du prestataire

- o Dispositif de pilotage de la prestation proposé par le prestataire, avec notamment la répartition des rôles et responsabilités des différents acteurs impliqués dans la prestation, chez le prestataire et au sein de l'administration
- o Adéquation des profils proposés par le prestataire au regard de la prestation demandée
- o Respect du cadre contractuel utilisé (unités d'œuvre, livrables prévus, délais de mise en œuvre, bordereau de prix unitaire)
- o Coût de la prestation

Lors de ces 2 étapes, le DSPN, lorsqu'il identifie des manques ou des incohérences, apporte un support au service demandeur dans ses échanges avec le prestataire pour obtenir les précisions ou ajustements nécessaires. Sur l'année 2022, 25 projets d'achat de prestations intellectuelles informatiques ont fait l'objet d'une saisine du DSPN, aucun n'a nécessité de passage en comité de pilotage ministériel.

8. Nombre de missions réalisées, objet, bénéficiaires (service administratif), attributaire (cabinet de conseil) montants (AE et CP)

Le montant des AE engagés sur l'ensemble des 43 GM sur 2022 est de 49.162.929,78 € TTC.

Le montant des CP payés sur 2022 est de 47.006.276,55 € TTC

Cela représente 5.192 bons de commande couvrant les différentes missions.

Le détail des objets, bénéficiaires et titulaires est présenté dans l'extraction Chorus sur les AE et CP 2022 sur les 43 GM en annexe.

NB : au vu de certains intitulés, nous identifions que l'affectation du groupe de marchandises ne semble pas toujours correspondre à la réalité de la prestation. L'imputation du GM relève aujourd'hui d'une décision du service prescripteur, contrôlée pour ce qui concerne l'administration centrale par le bureau de la qualité comptable qui réalise la saisie dans Chorus.

9. Modalités mises en place pour suivre la qualité de la mission et de sa conduite (porteur, services et missions Achats, qualité des livrables, réinternalisation des résultats)

Cf. réponse question 7.

10. Les termes de la justification de l'absence de compétences, de disponibilité ou de ressources internes (et les suites données le cas échéant en cas de refus)

Pour nos projets de conseil en « organisation » (lots 2 et 3 du marché DITP), nous avons besoin de chef de projet transformation polyvalents, en capacité de piloter des projets « multi-dimensionnels » et des prestataires externes. Ces ressources sont rares (3 au DSM) et l'objectif est de former progressivement un réseau de cadres A/A+ volontaires, pour renforcer les capacités du ministère. L'IGAC n'est pas aujourd'hui vraiment positionnée sur ce segment et son indépendance rend délicat sa capacité à porter certains chantiers.

Pour nos projets de conseil en « stratégie et/ou évaluation des politiques publiques » (lot 1 du marché DITP), le recours à l'IGAC peut s'avérer pertinent mais la situation ne s'est pas présentée depuis le printemps 2022.

11. Recours accru à l'interne : Verrou IG / CG ou autres entités ou directions (sollicitation en amont ou en aval, par substitution au cabinet de conseil envisagé)

Cf. réponse question 10.

12. Véhicule contractuels / bons de commande (notamment sur les marchés DITP, DAE ou le cas échéant UGAP, concurrence pour les AO plus importants en termes d'enveloppes)

Les numéros E.J des contrats utilisés ainsi que les numéros d'E.J des bons de commandes émis pour 2022 sont présentés en annexe dans l'extraction Chorus sur les AE et CP 2022 sur les 43 GM.

13. Contrôle du droit de suite et limitation à un seul bon de commande complémentaire (nb de missions à un seul BC, à un plus un BC, à plusieurs bons de commande le cas échéant, notamment avant la circulaire du 19/1/2022)

Sur le projet interministériel « Patronum » de dématérialisation des autorisations du droit du sol (projet de longue durée nécessitant un déploiement territorial massif), nous avons réalisé 10 bons de commande successifs auprès du prestataire INOP's sur le lot 2 du marché DITP sur la période janvier 2021 – septembre 2022, dans le respect du « droit de suite » du marché à tourniquet.

Mis à part ce cas spécifique lié à une commande politique, nous avons a priori peu de missions à plusieurs bons de commande sur le même marché, mais il reste encore difficile de les tracer via les extractions Chorus (besoin d'un libellé identique).

14. Mise en œuvre du « tourniquet » entre attributaires

Sur le précédent marché DITP, le suivi du « tourniquet » était réalisé manuellement par le DSM qui centralisait l'ensemble des demandes des services. Le DSM continuera ce suivi au regard du nouveau marché DITP.

En vertu de la nouvelle instruction ministérielle du 10 janvier 2023, la Mission ministérielle des achats communiquera au DSM et aux R-PROG les extractions Chorus réalisées des AE engagées dans le cadre du suivi mensuel réalisé sur les 43 GM. Ce suivi permettra notamment de fiabiliser l'exécution des futurs marchés DITP au sein du ministère.

15. Contrôles sur la prévention des conflits d'intérêts (combien de cabinets et/ou de consultants ont pu/dû être récusés, pour quel(s) motif(s))

Le ministère de la Culture travaille actuellement à formaliser les règles de déontologie dans ses achats publics. Il vise notamment à :

- Maximiser la publication et son contrôle des données essentielles des marchés (et notamment des marchés entre 25 000 et 40 000 € HT au sein du ministère) afin d'encourager le contrôle du public
- Analyser la répartition des achats par fournisseur afin d'évaluer la dépendance de l'organisation par rapport à certains fournisseurs et celle des fournisseurs vis-à-vis du Ministère.
- Mesurer la fréquence du recours aux avenants en cours d'exécution des marchés publics et leurs montants : cela permettrait de vérifier leur justification, d'identifier les types d'achat ou les services prescripteurs les plus concernés par les avenants.
- Faire un bilan de l'application des pénalités incluses dans les marchés pour vérifier l'application réelle des conditions d'exécution prévues par le contrat, identifier les types d'achats ou les services prescripteurs les plus ou les moins concernés par l'application des pénalités, examiner les motifs avancés.
- Mesurer le degré de spécialisation des acheteurs et notamment leurs connaissances concernant la prévention des risques d'atteinte à la probité.
- Le ministère entre dans une démarche de labellisation « Relations fournisseurs et achats responsable » (RFAR). A ce titre, il entreprend de se doter :
 - o d'une cartographie des risques d'atteintes à la probité dans les achats publics, et de formaliser explicitement ses engagements auprès de l'ensemble de ses collaborateurs et fournisseurs afin d'accompagner ces derniers dans une démarche vertueuse sur les problématiques d'anticorruption.
 - o d'une charte de déontologie visant à établir des règles simples et claires de prévention des atteintes à la probité (en cours de rédaction).

- Des actions plus ciblées et circonstanciées de prévention (communications, formations ciblées des corps d'agents spécifiquement impliqués) pourraient également être envisagées au regard des fournisseurs stratégiques et/ou présentant une forte dépendance économique vis-à-vis du Ministère. Cette question sera évaluée dans le cadre des travaux sur la cartographie des risques d'atteinte à la probité dans l'achat public en projet d'élaboration au sein du Ministère.

L'ensemble de ces actions restant à mettre en place serait de portée générale et destiné à l'ensemble des achats publics du Ministère. La sensibilité et la particularité de certains segments sera toutefois à analyser, et des règles adaptées pourront être spécifiquement formulées pour certains segments d'achats, comme par exemple celui des prestations intellectuelles.

En plus de ces éléments de progrès, la fonction achat du Ministère bénéficie toutefois de certains leviers facteurs de transparence et de traçabilité, comme notamment :

- Organisation et animation de la fonction achat du ministère, via une comitologie à différents niveaux (administration centrale, ministère, interministériel) et l'entretien du réseau professionnel des acteurs de l'achat au sein du Ministère.
- Programmation quadriennale des achats du Ministère, mise à jour annuellement : cette programmation permet d'anticiper le travail de passation des marchés, la définition du besoin et la mobilisation des ressources nécessaires dédiées à la conduite des procédures.
- Publication automatisée sur la plateforme Approach de la programmation achats du Ministère entrée sur l'application Appach : cette publication, dorénavant totalement automatisée, vise à favoriser le libre accès des entreprises aux marchés publics du Ministère.

Par ailleurs, en application de la loi d'avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, chaque administration est tenue de créer une fonction de référent déontologue. Un collège de déontologie a donc été créé au sein du ministère, en charge notamment :

- d'apporter à tout agent du ministère et de ses établissements publics les conseils nécessaires pour la mise en œuvre et le respect des règles déontologiques figurant aux articles 25 à 28 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.
- de mener toute réflexion sur les questions déontologiques intéressant les services du ministère et les établissements publics sous sa tutelle ; de faire des propositions pour prévenir et traiter les situations de conflits d'intérêt,
- de rendre un avis, à la demande de la Ministre, des chefs de service ou des organisations syndicales représentatives sur les questions relatives aux règles de déontologie.

16. Contrôles sur la destruction des informations obtenues lors des missions par les prestataires
(combien de contrôles diligentés, par quels services, avec quels résultats ?)

Si transmission de fichier Excel contenant des données personnelles, elles sont systématiquement anonymisées en amont.

17. Nombre de missions ayant fait l'objet de travaux en équipe intégrée. Dans l'affirmative, nombre de fonctionnaire par rapport à la taille globale de l'équipe (fonctionnaires + consultants)

Sur les missions de « conseil en stratégie et organisation », l'objectif est de systématiquement mettre en œuvre une équipe intégrée consultants + agents internes, avec a minima un chef de projet interne dédié.

Il est difficile de tracer l'historique des dimensionnements d'équipe, mais nous avons désormais le détail dans les fiches d'instruction des projets examinés en comité d'engagement :

#	Date	Projets examinés et durée	Nombre de jours équipes internes	Nombre de jours prestataire
1	08/09/2022	Simplification et dématérialisation des démarches usagers (4 mois) Porteur : SG/DSM	~150 jours.homme	216 jours.homme
2	12/10/2022	Amélioration du dispositif de gestion de crise ministériel (5 mois) Porteur : SHFDS	~60 jours.homme	134 jours.homme
3	10/01/2023	Simplification et dématérialisation des démarches usagers (suite, 3 mois) Porteur : SG/DSM	~150 jours.homme	269 jours.homme

18. Existe-il un cahier des charges générique et si oui, pour quel type de prestation ? Est-il systématiquement utilisé ?

Pour l'utilisation du marché DITP (ou des marchés UGAP), il n'existe pas de cahier des charges générique permettant de préciser la question. En pratique, il est mis en place un dialogue itératif avec le prestataire fléché par le dispositif contractuel afin d'aboutir à une proposition commerciale qui convienne aux attentes techniques et financières.

ANNEXE

Liste des 12 groupes de marchandises du périmètre de la première instruction ministérielle (25 avril 2022) :

GM	Libellé Carto
33.04.01	Audit et conseil stratégie SI
33.04.02	Conseil urbanisation
33.04.03	Expertises techniques
33.04.04	Conseil qualité et méthode
33.04.05	Étude projet applicatif
38.02.04	Conseil en communication
40.01.01	Audit comptable et financier
40.01.02	Conseil en stratégie et organisation
40.01.03	Conseil en recrutement
40.01.06	Conseil et expertise métier yc recherche et développement
40.03.01	Conseil et expertise juridique
45.01.04	Conseil et expertise en assurance



**MINISTÈRE
DE LA CULTURE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

3, rue de Valois
75001 Paris
Tel 01 40 15 80 00
www.culture.gouv.fr

**CONTRIBUTION DE L'INSPECTION
GÉNÉRALE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**



**MINISTÈRE
DE L'EUROPE
ET DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Inspection générale
des Affaires étrangères**

Trame d'évaluation des comités de pilotage ministériels des prestations intellectuelles de conseil

Résumé :

Le MEAE s'est conformé aux directives prescrites par la circulaire du 19 janvier 2022 : création du comité ; mise à jour du guide de déontologie. Durant l'année 2022, le MEAE n'ayant recensé en son sein aucune demande de prestation de conseils en stratégie et organisation, il n'y a pas eu lieu de tenir de réunion du comité.

S'agissant de l'objectif de réduction de 15% des engagements 2022 par rapport à 2021, sur le périmètre des 7 groupes de marchandises, le MEAE est parvenu à une baisse de 11% de ses engagements. Néanmoins, si l'on neutralise le financement exceptionnel du volet national de la Conférence sur l'avenir de l'Europe (Centre financier Présidence) inscrit sur le budget du MEAE, le montant des engagements à l'initiative du MEAE s'est accru de 22%, portant essentiellement sur le groupe de marchandises « audit comptable et financier ». Cette hausse s'explique par l'augmentation du nombre d'audits financiers des ONG subventionnées par le Fonds d'Urgence Humanitaire et de stabilisation (CDCS-FUH-P209), dont l'enveloppe globale a connu une forte croissance.

1. Composition, nombre de réunions du comité ministériel.

Une note de service du Secrétaire général en date du 29 avril 2022 (référence SG/2022-0200275 incluant la fiche saisine bis « prestations intellectuelles ») a fixé le dispositif prévu par la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022.

Le comité est composé des personnes suivantes ou de leurs représentants :

- La Secrétaire Générale
- La Directrice des Affaires Financières
- La responsable ministérielle des Achats
- La référente déontologie (si un risque de conflits est identifié)

Les avis sont communiqués à l'Inspection Générale des Affaires Etrangères (IGAE).

Depuis sa constitution, le comité ne s'est pas réuni. En effet, de janvier à décembre 2022, aucune direction du MEAE n'a sollicité de marché de prestations de conseil en stratégie et organisation. Par ailleurs, il est très exceptionnel que des bons de commande dépassent le seuil de 500 000 € (cas de la Conférence sur l'avenir de l'Europe).

Pour mémoire, le MEAE a pris à sa charge en 2022 un engagement juridique concernant les suites du marché relatif au volet national de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, à la demande de la Présidence (qui est le Centre financier). Le marché avait été conclu en 2021 (cf infra).

2. Dossiers préparatoires et CR des comités de pilotage ministériels.

Sans objet. Cf point 1.

3. Nombre de missions proposées, nature des avis rendus, intégration dans les expressions de besoins le cas échéant.

Sans objet. Cf point 1

4. Degré de couverture des prestations (sont-elles toutes passées en comité ?)

La note de service du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, SG/2022-0200275 du 29 avril 2022, précise le périmètre des achats de prestations intellectuelles pour lequel le contrôle est renforcé. Ce périmètre, qui s'étend à 29 groupes de marchandises, est plus large que celui des seuls conseils en stratégie et en organisation.

La mission des achats (MDA) assure le suivi des demandes pour l'ensemble des prestations intellectuelles, avec une vigilance particulière pour les conseils en stratégie et organisation.

5. Nombre de refus d'achats de prestations externes et suites données (reformulation de l'expression de besoin, redimensionnement de la prestation externe, réorientation vers un service ou une direction interne).

Sans objet. Cf point 1

6. Qualité du suivi des montants des prestations. Mesures éventuelles prises si dérive. L'objectif de -15% vs 2021. Est-il tenu ? Pourrait-on faire plus/mieux ?

Modalités de suivi :

La mission des achats exerce une vigilance particulière lorsque les services émettent des demandes d'achat (DA) dans Chorus Formulaire. Un agent est chargé de procéder aux restitutions mensuelles sur les 7 GM et d'en vérifier les imputations. Les restitutions permettent d'assurer un suivi des trajectoires de consommation pour les 7 « groupes de marchandises » (GM) du périmètre concerné par l'objectif de réduction de 15% des prestations intellectuelles. Les évolutions des niveaux d'engagement et de dépense font l'objet d'un suivi mensuel. L'analyse est faite par GM et les écarts expliqués grâce aux éléments donnés par les services.

Analyse de l'objectif de réduction de 15% :

En 2022, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères a connu une baisse de 11% de ses engagements sur les 7 groupes de marchandises du périmètre concerné par l'objectif de réduction de 15% des prestations intellectuelles. Les engagements pour 2022 se sont élevés à 1 690 023 € pour 1 900 400 € en 2021.

Ces montants incluent une dépense à caractère exceptionnel. En 2021 et 2022, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères a inscrit sur le groupe de marchandises « conseil en stratégie et organisation » le marché relatif au volet national de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, à la demande de la Présidence (qui est le Centre financier). Le marché avait été conclu en 2021 avec le consortium titulaire du marché interministériel de conseil en stratégie de la direction interministérielle de la transformation publique (DIPT) - lot 1 (groupement dont le mandataire est Roland Berger) pour un montant global de 1,7 M€ (1 059 343 € en 2021 et 661 518 € tout début 2022).

Néanmoins, afin de pouvoir évaluer les achats de prestations intellectuelles réalisés à l'initiative du MEAE, cette prestation exceptionnelle (expliquée à la commission d'enquête du Sénat) pourrait ne pas être intégrée au champ de l'analyse. Si l'on neutralise ces dépenses sur 2021 et 2022, c'est une augmentation de 22% de ses engagements que le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères a connu (les engagements pour 2022 se sont élevés à 1 028 505 € pour 841 057 € en 2021).

Cette hausse a été justifiée par le MEAE auprès de la Cour des Comptes et dans le cadre de l'élaboration du jaune budgétaire. En effet, le MEAE ne recourt pas à des cabinets de conseil en stratégie et organisation. Mais il est amené à recourir à des cabinets de conseil lorsqu'il ne dispose pas des ressources humaines internes, ou lorsque ces dernières ne disposent pas des compétences nécessaires pour réaliser des **missions spécifiques** ou parce que **le sujet est très technique**.

Plus précisément, cette augmentation de 22% s'explique par :

- 1 La nécessité d'accroître le nombre d'audits financiers des ONG subventionnées par le Fonds d'Urgence Humanitaire et de stabilisation (CDCS-FUH-P209), dont l'enveloppe globale a augmenté.
En effet, le Fonds d'Urgence Humanitaire et de stabilisation (FUH) connaît depuis plusieurs années une trajectoire budgétaire ascendante, impliquant une redevabilité accrue. En PLF, l'enveloppe FUH est passée de 110,3 M€ en 2021 à 169,5 M€ en 2022 (soit + 54%). Elle s'établira à 200 M€ en 2023. Le MEAE s'est doté d'une politique de contrôle et de suivi de ses partenaires (ONG) pour s'assurer de leur fiabilité des ONG et de la traçabilité et de la bonne utilisation des fonds octroyés, conformément aux obligations européennes et aux recommandations du Groupe intergouvernemental de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GAFI). Cette augmentation se traduit donc mécaniquement par l'accroissement du volume des audits comptables et financiers réalisés par des cabinets externes.
- 2 Un appui nécessaire aux services pour des prestations très techniques pour lesquelles l'administration ne dispose pas de compétences en interne ou rendues obligatoires par la réglementation (exemple : l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) en actuariat pour accompagner le dispositif de protection sociale complémentaire)
- 3 L'application de stratégies interministérielles dans des domaines spécifiques (exemple, en informatique, la convention de la DNUM avec la DINUM dans le cadre du programme Beta.gouv.fr. – GM « conseil strat organisation »).

- 7. Qualité de l'expression de besoins. Est-elle mesurée ? Comment ? Observe-t-on une amélioration en 2022, notamment depuis la mise en place de la circulaire ? (le cas échéant, quels indicateurs ont été mis en place ? des objectifs ont-ils à cet égard été fixés ? qui en est responsable ?).**

Le MEAE se base sur le tableau des groupes de marchandises de la nomenclature des achats de l'Etat relatifs aux prestations intellectuelles, contenu dans la circulaire DAE/DITP/DB de juillet 2022, qui constitue le périmètre pour le dispositif de pilotage.

Les services du MEAE sont invités à remplir une fiche de saisine pour justifier la demande de prestations externalisées, qui comporte trois rubriques : justification du recours à des prestataires externes, notamment en l'absence de disponibilité, de compétences ou de ressources internes ; mesures envisagées pour assurer le pilotage, le suivi et l'évaluation des prestations ; maîtrise des risques notamment en matière de prévention des conflits d'intérêts et de protection des données. Si la demande est acceptée, le service doit prévoir dans son cahier des charges, des objectifs fixés aux prestataires des marchés et détailler les modalités de pilotage et de suivi.

- 8. Nombre de missions réalisées, objet, bénéficiaires (service administratif), attributaire (cabinet de conseil) montants (AE et CP).**

Sans objet. Cf. point 1.

- 9. Modalités mises en place pour suivre la qualité de la mission et de sa conduite (porteur, services et missions Achats, qualité des livrables, réinternalisation des résultats).**

Lorsqu'un marché de conseil en stratégie et organisation se présentera, la mission des Achats pourra conduire un dialogue préparatoire au marché public. Comme pour tout marché, le respect des règles du code de la commande publique doit être assuré. Le cahier des charges formalise les objectifs attendus, la mise en place d'un comité de pilotage, les livrables attendus, la fréquence des réunions avec le prestataire.

- 10. Les termes de la justification de l'absence de compétences, de disponibilité ou de ressources internes (et les suites données le cas échéant en cas de refus).**

La fiche de saisine pour étayer la demande de prestations externalisées, créée par la mission des Achats, impose une justification du recours à des prestataires externes, notamment en l'absence de disponibilité, de compétences ou de ressources internes.

- 11. Recours accru à l'interne : Verrou IG / CG ou autres entités ou directions (sollicitation en amont ou en aval, par substitution au cabinet de conseil envisagé).**

Le MEAE n'a pas sollicité de cabinets de conseil en stratégie et organisation. Il a eu recours à ses moyens internes pour conduire ses travaux.

L'IGAE s'investit de manière croissante, et avec ses propres moyens, dans des évaluations et études sur la base d'une lettre de mission. Il peut s'agir de questions liées à l'organisation ou à la stratégie d'un service. Ces audits peuvent être effectués conjointement avec les inspections d'autres ministères quand ils portent sur des missions ou compétences partagées ou sur des problématiques globales.

En novembre 2020, le Secrétaire général du MEAE a lancé la Revue régulière des moyens et des méthodes (R2M) qu'il a confiée à l'IGAE. L'objectif était d'optimiser les ressources disponibles sur le plan quantitatif comme qualitatif. L'IGAE a conduit 7 revues en 2021 et 5 en 2022.

En octobre 2022, la Ministre de l'Europe et des affaires étrangères a lancé les Etats généraux de la diplomatie. Ceux-ci doivent permettre d'aborder, de façon ouverte et inclusive, l'évolution des missions et des métiers diplomatiques et consulaires, dans un monde confronté à des mutations multiples et profondes. Pour conduire ces Etats généraux, le MEAE a fait le choix d'une organisation interne : une équipe a été constituée autour d'un Ambassadeur, rapporteur général. Cette équipe d'une quinzaine de personnes inclut notamment des diplomates occupant également d'autres fonctions. Elle a rédigé une charte destinée à formaliser son indépendance vis-à-vis de l'administration. L'équipe a pour rôle de créer les conditions d'un débat large, ouvert et transparent, accessible à tous les agents du ministère, quels que soient leur statut et leur affectation. Un comité consultatif composé de personnalités qualifiées indépendantes, françaises et étrangères, issues notamment du Parlement, de la société civile ainsi que des acteurs économiques, pourra éclairer les échanges.

12. Véhicule contractuels / bons de commande (notamment sur les marchés DITP, DAE ou le cas échéant UGAP, concurrence pour les AO plus importants en termes d'enveloppes).

Il n'y a pas eu de support contractuel ministériel ou interministériel dans le domaine du conseil en stratégie et organisation. Cf point 1.

13. Contrôle du droit de suite et limitation à un seul bon de commande complémentaire (nb de missions à un seul BC, à un plus un BC, à plusieurs bons de commande le cas échéant, notamment avant la circulaire du 19/1/2022).

Ce cas de figure ne s'est pas présenté en 2021-2022 au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

14. Mise en œuvre du « tourniquet » entre attributaires.

Concernant les marchés interministériels, le ministère respecte les règles fixées pour la dévolution des commandes. Pour mémoire, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères a inscrit en 2021 et 2022 sur le groupe de marchandises « conseil en stratégie et organisation » le marché relatif au volet national de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, à la demande de la Présidence (qui est le Centre financier). Le marché avait été conclu avec le consortium titulaire du marché interministériel de conseil en stratégie de la DIPT lot 1 (groupement dont le mandataire est Roland Berger).

15. Contrôles sur la prévention des conflits d'intérêts (combien de cabinets et/ou de consultants ont pu/dû être récusés, pour quel(s) motif(s)).

En 2022, le MEAE n'a eu à récuser aucun prestataire.

Suite à la circulaire du Premier ministre en date du 19 janvier 2022, le MEAE a intégré dans son guide de déontologie les dispositions suivantes :

Chapitre 2 : intégrité et probité.

« Ainsi, une attention particulière doit être portée à la prévention des conflits d'intérêts dans le cadre des relations avec les conseils extérieurs (prestations intellectuelles). La circulaire du Premier ministre 6329/SG du 19 janvier 2022 précise que tout lien d'intérêt d'une personne ayant à prendre des décisions en lien avec une prestation intellectuelle doit donner lieu à un déport formalisé (enregistrement auprès du Secrétaire général).

Chapitre 10 : relations avec les entreprises : achat public.

« Ainsi, une attention particulière doit être portée à la prévention des conflits d'intérêt dans le cadre des relations avec les conseils extérieurs (prestations intellectuelles). La circulaire du Premier ministre 6329/SG du 19 janvier 2022 précise que tout lien d'intérêt d'une personne ayant à prendre des décisions en lien avec une prestation intellectuelle doit donner lieu à un déport formalisé (enregistrement auprès du Secrétaire général).

16. Contrôles sur la destruction des informations obtenues lors des missions par les prestataires (combien de contrôles diligentés, par quels services, avec quels résultats ?).

Ces dispositions sont encadrées par les services et prévues dans les marchés.

17. Nombre de missions ayant fait l'objet de travaux en équipe intégrée. Dans l'affirmative, nombre de fonctionnaire par rapport à la taille globale de l'équipe (fonctionnaires + consultants)

Sans objet s'agissant des conseils en stratégie et organisation (cf point 1). Si un marché de conseil était conclu, la mission des achats veillera à interroger systématiquement les services sur le dispositif prévu afin d'éviter toute confusion et séparer clairement l'expertise fournie par les consultants de celle de l'administration.

18. Existe-il un cahier des charges générique et si oui, pour quel type de prestation ? Est-il systématiquement utilisé ?

La mission des Achats s'assure qu'il existe systématiquement un article sur la protection des données (Cahier des clauses administratives particulières. CCAP) et un article sur le pilotage, le suivi, l'évaluation des prestations et les livrables (cahier des clauses techniques particulières. CCTP).

**CONTRIBUTION DE L'INSPECTION
GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES**

Évaluation du dispositif de pilotage du recours aux prestations intellectuelles par les ministères chargés des affaires sociales

La circulaire du 19 janvier 2022 relative à l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'Etat aux prestations intellectuelles¹ a été mise en œuvre au sein des ministères sociaux selon des modalités précisées dans une instruction du SGMAS en date du 22 avril 2022² visant à améliorer l'encadrement et le suivi du recours aux prestations intellectuelles.

Dans ce contexte, le secrétariat général des affaires sociales (SGMAS) et la direction des finances, des achats et des services des ministères sociaux (DFAS) ont répondu au questionnaire de l'Inspection générale des finances, mandatée par la lettre de mission de la Première ministre du 5 décembre 2022.

1. Les ministères sociaux ont engagé une démarche ancrée sur la participation active des directions d'administration centrale et une démarche ciblée avec les services territoriaux

Faisant suite à la circulaire du 19 janvier 2022 le SGMAS a engagé dès le mois de février 2022 des chantiers dédiés associant les référents achats des directions d'administration centrale qui ont contribué à la finalisation de l'instruction du 22 avril 2022.

Les réunions avec les référents achats ont permis de préciser les modalités d'organisation et d'intervention attendues, d'explicitier les modalités pratiques (par exemple, mise en place d'une fiche de projet achat) et les spécificités liées aux prestations numériques.

Pour ce qui concerne les services déconcentrés, au regard de leur récente création, le SGMAS apporte une attention soutenue à l'accompagnement des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS). Ainsi le séminaire des DREETS de décembre 2022 a permis de rappeler le corpus juridique relatif aux prestations intellectuelles et de renforcer l'information liée à l'application des achats de l'Etat (APPACH).

Afin d'avoir une vision globale, les directions métiers ont été sollicitées pour préciser les politiques métier concernées métiers concernés et ainsi croiser les données obtenues avec les projets identifiés dans la programmation des DREETS. Il s'agit notamment des démarches d'évaluation des financements du FSE déclinées en région, l'accompagnement des mutations économiques (MUTECO), les prestations d'appui au pilotage, de coordination et d'animation du Plan Régional d'Insertion professionnelle des Travailleurs Handicapés ou PRITH, l'accompagnement à la création et à la professionnalisation des plateformes d'appui aux transitions professionnelles ou Transco.

En outre, une circulaire ministérielle à l'attention des DREETS est en cours de signature. Elle vise à accroître la maîtrise des dépenses dans le cadre du recours aux prestations intellectuelles.

Elle reprécisera l'engagement de diminution de dépense pour les groupes de marchandises concernés, l'importance d'une programmation rigoureuse et les différents niveaux de responsabilité (responsabilité du RBOP et du responsable de programme). Il sera par ailleurs demandé aux DREETS de mettre en œuvre un comité régional ad-hoc en amont du visa et de l'engagement de la dépense. Il est enfin rappelé que le passage en comité d'engagement est obligatoire pour toute dépense supérieure à 500 K€.

¹ Circulaire du Premier ministre n°6329/SG

² Instruction SGMCAS/Pôle modernisation de l'action publique/2022/88

2. Maitrise des dépenses

Respect de l'objectif de réduction de 15% du montant des dépenses engagées en faveur des prestations intellectuelles

Au 31 décembre 2022, une extraction Chorus a permis de recenser les montants engagés sur 6 groupes de marchandises (GM) et sur le périmètre RFIM³.

Le montant cumulé des engagements est de 24 339 090 € soit 68,4 % de la cible 2022 fixée à 35 540 477 €. La cible globale sur l'ensemble du périmètre ministériel est respectée.

Des travaux engagés pour préciser la notion d'opération

Trois opérations relevant du projet Phare (Performance hospitalière pour des achats responsables) ont été portées par la DGOS de manière distincte : méthodologies relatives à la performance économique de l'achat hospitalier, optimisation de la chaîne globale d'approvisionnement hospitalier, support national à la fonction d'achat hospitalière dans le domaine spécifique des achats durables. Chacune est d'un montant inférieur au seuil de 500 K€.

Pour autant le total de ces trois opérations qui concernent un même projet (projet PHARE) dépasse le seuil de 500 K€ ce qui a conduit le secrétariat général à s'interroger sur la pertinence de présenter ces trois dossiers de manière groupée au comité d'engagement.

L'examen des prestations a permis de conclure que chacune était d'un objet distinct et le comité d'engagement n'a donc pas été saisi.

Cependant la notion d'opération, qui emporte le calcul du seuil de 500 K€, est faiblement définie, Aussi, considérant que cela constitue une zone de risque, le SGMAS a saisi la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) pour préciser le cadre de définition et les contraintes associées. La réponse de la DITP attendue très prochainement permettra de sécuriser l'analyse portée dans ce cadre.

Une vigilance accrue du respect du cadre donné par la circulaire ministérielle :

Le secrétariat général a engagé une démarche ciblée pour remédier aux difficultés constatées dans l'application de la circulaire ministérielle.

En effet, le marché de la DGEFP « Sécurisation opérationnelle des processus France Travail » d'un montant de 559 166,90 € TTC n'a pas été soumis à l'examen du comité d'engagement. Il est bien passé par le dispositif de contrôle interne. Il a également recueilli l'avis favorable du cabinet du Premier ministre, avis qui s'impose pour le recours à l'UGAP dans l'attente de la notification du prochain accord interministériel « DITP ».

Le projet, initialement évalué à 460-480 K€, soit en -dessous du seuil des 500 K€, n'a donc pas été présenté au comité d'engagement. Cependant cette dépense, qui n'a pas été engagée en 2022, s'est avérée supérieure à 500 K€.

Des corrections permettant de répondre à ce cas de figure de réévaluation imprévue du projet seront apportées en 2023, dans le cadre d'un travail de « lean » lancé en janvier.

³ 38.02.04 conseil en communication, 40.01.01 audit comptable et financier, 40.01.02 conseil et stratégie en organisation, 40.01.03 conseil en recrutement, 40.01.06 conseil et expertise (dont recherche et développement), 40.03.01 conseil et expertise juridique. Le groupe de marchandises « conseil en assurance » n'étant pas mobilisé au sein des ministères des affaires sociales, il n'est pas repris pour le calcul de la cible.

3. Une démarche répondant au cadre réglementaire qui s'inscrit dans une perspective pluri annuelle

Conformément au cadre réglementaire, le comité ministériel réunissant le plus haut niveau de représentation du secrétariat général, les représentants de la DFAS, le pôle modernisation ainsi que la DITP s'est réuni par deux fois en 2022.

L'inspection générale des affaires sociales (IGAS), interrogée par le SGMAS pour tout projet supérieur à 500 K€, s'assure, dans un premier temps, que la prestation envisagée dans l'expression de besoin ne correspond pas à une mission récemment réalisée ou en cours. Dans un second temps, elle se prononce sur l'opportunité que la mission puisse lui être confiée, en cohérence avec ses missions, ses compétences techniques et les autres sollicitations de ses ressources humaines. Sa position est transmise au SGMAS qui en assure la diffusion et qui l'annexe au procès-verbal de la séance du comité ministériel.

Afin d'avoir une complète visibilité des projets, au-delà du formalisme attendu pour les projets supérieurs à 500 K€ qui relèvent du comité d'engagement, les ministères sociaux ont mis en place, sur le segment GM « Stratégie et organisation », un dispositif d'instruction de l'ensemble des projets d'achat de prestation intellectuelles dès le premier euro.

Ces modalités d'organisation permettent au pôle modernisation du SGMAS et à la DFAS de travailler à la redéfinition et au redimensionnement de projets présentés par les services. Cette démarche permet d'intervenir dès l'expression des besoins et constitue le socle d'une démarche collaborative avec les services.

Ainsi, la règle dite de « tourniquet » est prise en compte dès l'expression des besoins. Le SGMAS et la DFAS interrogent les directions sur la définition de leur projet, ils rappellent le cadre légal d'organisation des marchés, les modalités de choix des prestataires, de passation de commande et de relation avec le prestataire.

La programmation pluriannuelle des achats 2023-2026, lancée début décembre 2022, s'inscrit dans cette logique et concourt à maintenir un égal niveau de mobilisation collective. Elle sera précisée fin janvier afin de :

- Réaliser le recensement des besoins des projets d'un montant supérieur ou égal à 40K€ (conformément aux seuils des marchés publics),
- Fixer un niveau de priorité pour chaque projet et signaler un besoin d'aide ou d'appui spécifique,
- Identifier et prioriser les projets à enjeux sur les 18 prochains mois et qui devront faire l'objet d'un avis du responsable ministériel des achats (RMA) ou d'une présentation au comité de suivi du recours aux prestations intellectuelles dans les ministères sociaux,
- Assurer la communication des projets d'achat à la DFAS à partir d'une trame commune,
- Permettre la mise à jour et la saisie des projets d'achat dans APPACH.

**CONTRIBUTION DE L'INSPECTION
GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE**

Rapport mission n° 014806-01
Janvier 2023

Evaluation de l'application de la circulaire PM sur l'encadrement du recours aux prestations intellectuelles (n° 6329/SG du 19 janvier 2022).

Evaluation dans les services du pôle ministériel de la transition écologique et de la cohésion des territoires, du secrétariat d'Etat à la Mer, et du ministère de la transition énergétique.

VERSION hors annexes déjà présentes au rapport IGF (circulaire PM du 19/01/2022, instruction DAE/DB/DITP de fin juillet 2022, et saisine IGF du 05/12/2022)

Patrick ROUX - IGEDD

Emmanuel Rébeillé-Borgella – IGEDD
(superviseur)

<https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/>



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
<input type="checkbox"/>	Préparatoire à une décision administrative
<input type="checkbox"/>	Non communicable
<input type="checkbox"/>	Communicable (données confidentielles occultées)
<input checked="" type="checkbox"/>	Communicable

Sommaire

Sommaire	3
Résumé	5
Liste des recommandations	6
Introduction	7
1 Le secrétariat général a mis en place les procédures permettant de réguler les prestations de conseil	8
1.1 La circulaire PM du 19/01/22 a été suivie d'instructions adressées aux services à partir de mai 2022	8
1.2 L'objectif de diminuer les prestations de conseil entre 2022 et 2021 a été atteint	12
1.3 Sur l'évaluation des prestations et sur la déontologie, aucune appréciation ne peut être apportée à ce jour	12
1.4 Un périmètre perfectible d'analyse des prestations intellectuelles.....	13
2 L'examen des projets d'achat de prestations montre que très peu auraient pu être confiés en interne, compte tenu de la nature des prestations et des effectifs disponibles	14
2.1 Les dossiers examinés en CEM sont essentiellement des assistances à maîtrise d'ouvrage	14
2.2 Des ajustements ont été effectués sur quelques dossiers, dont une partie avec demande de ré-internalisation à l'avenir.....	14
2.3 Des recrutements réalisés en petite quantité pour renforcer l'offre interne en prestations intellectuelles	15
Conclusion	16
Annexes	17
Annexe 1. Réponses du SG MTECT au canevas de questions IGF	18
Annexe 2. Organigramme du Secrétariat Général du MTECT	22
Annexe 3. Liste des personnes rencontrées	25

Annexe 4. Glossaire des sigles et acronymes.....	26
Annexe 5. Lettres de mission.....	27
Annexe 5.1. Pour l'IGF : Lettre de mission de la Première Ministre à l'IGF du 05/12/2022, sollicitant les autres inspections	27
Annexe 5.2. Pour l'IGEDD	27
Annexe 6. Instructions aux services	29
Annexe 6.1. Instruction ministérielle du SG MTECT aux RPROG	29
Annexe 6.2. Instruction ministérielle du 07/09/22 aux établissements publics sous tutelle	38
Annexe 6.3. Circulaire SG PM du 19/01/2022	40
Annexe 6.4. Note DAE/DB/DITP de fin juillet 2022 précisant l'application de la circulaire du 19/01/22.....	40

Résumé

La circulaire du Premier ministre publiée le 19 janvier 2022¹ vise à mieux encadrer le recours par l'Etat aux sociétés fournissant des prestations intellectuelles. Par ailleurs, une proposition de loi a été déposée en juin 2022 au Sénat pour limiter l'influence de cabinets externes sur la définition des politiques publiques ; elle devrait être débattue courant 2023.

L'inspection générale des finances a été chargée, le 5 décembre 2022, par la Première ministre, de coordonner une mission inter-inspections. Cette mission était prévue dans la circulaire PM du 19 janvier 2022. L'IGEDD réalise à ce titre la collecte des données et l'évaluation de l'application de la circulaire PM au sein du secrétariat général commun au ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, au ministère de la transition énergétique, et au secrétariat d'Etat à la Mer.

Concernant l'état de l'existant, les procédures mises en place fonctionnent correctement, même si la charge de travail des services pourrait être facilitée par une circulaire PM plus claire sur certains points (périmètre concerné, la nomenclature d'identification des prestations pouvant prêter à confusion). Les volets déontologie et évaluation, prévus par la circulaire PM, sont largement absents à ce stade dans le processus, mais prévus pour 2023. Le dispositif d'encadrement des prestations intellectuelles est un outil globalement apprécié par le SG, qui lui permet de mieux sensibiliser les services aux coûts et à la qualité de l'achat.

Concernant la capacité à ré-internaliser une partie des prestations actuellement confiées à des prestataires extérieurs, le secrétariat général s'est renforcé au sein du SPES (service du pilotage et de l'évolution des services) par le recrutement de deux consultants fin 2022. Côté IGEDD, l'examen des prestations confiées à des prestataires extérieurs en 2022 révèle qu'il s'agit essentiellement d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, et n'a pas montré la présence de prestations d'évaluation de politiques publiques, ce qui est le cœur d'activité de ce service.

¹ Circulaire 6329/SG du PM du 19/01/2022

Liste des recommandations

Recommandation 1. S'assurer que les prestations commandées seront bien évaluées peu de temps après leur paiement, et au moyen d'outils facilitant le rappel et la collecte de la réponse des services bénéficiaires de la prestation.

Recommandation 2. S'assurer que les personnels de chaque société prestataire et que la société prestataire elle-même remplissent une déclaration destinée à prévenir d'éventuels conflits d'intérêts, pour tout marché de prestations intellectuelles (clause et formulaire à insérer dans les cahiers des charges).

Recommandation 3. Consolider le rôle du comité d'engagement ministériel dans l'examen sur la justification des projets, sur leur montage, et sur leurs coûts. Valoriser son rôle pédagogique auprès des acheteurs.

Recommandation 4. Mener une réflexion en interministériel pour englober dans le périmètre les études générales stratégiques préalables à la numérisation de processus.

Introduction

La régulation du recours par l'administration publique aux prestataires de conseil contribue à ce que l'Etat conserve une bonne maîtrise de la définition des politiques publiques. C'est le but de la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022, visant à encadrer le recours par les administrations et les établissements publics aux prestations intellectuelles.

L'objectif de ce rapport est d'évaluer l'application en 2022 de cette circulaire par le secrétariat général du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (compétent également pour le ministère de la transition énergétique et le secrétariat d'Etat à la mer)².

² Par commodité, dans la suite du rapport, nous parlerons du SG du MTECT ou du pôle ministériel pour désigner cet ensemble de services.

1 Le secrétariat général a mis en place les procédures permettant de réguler les prestations de conseil.

1.1 La circulaire PM du 19/01/22 a été suivie d'instructions adressées aux services à partir de mai 2022

A) La circulaire PM du 19 janvier 2022 définit deux grandes priorités :

- Justifier la pertinence du recours à des prestataires externes dans le domaine du conseil, mesure associée avec une régulation spécifique de ces projets de dépense :
 - o Dans chaque ministère, mise en place d'un dispositif de pilotage des prestations intellectuelles externes
 - o Une limitation du montant consacré aux prestations « stratégie et organisation » de -15% en 2022 par rapport à 2021,
 - o Un examen par le SG ministériel des projets de dépenses de prestations intellectuelles liées à un marché DITP de plus de 500 K€,
 - o Un renforcement des compétences internes pour pouvoir internaliser des compétences et expertises dans le domaine du conseil.
- Si l'administration recourt à des conseils extérieurs, elle doit respecter certains principes et bonnes pratiques :
 - o Dans la conduite des opérations : pilotage effectif du prestataire par le service bénéficiaire de la prestation, action du prestataire sous son propre label, comités de pilotage réguliers, transfert de compétences et capitalisation des connaissances, évaluation de la prestation rendue.
 - o Dans la prévention des conflits d'intérêts : charte de déontologie ministérielle précisant la conduite à tenir au sujet des prestations intellectuelles, clauses dans les marchés publics avec déclarations d'intérêts des personnels des prestataires de services, filtrage renforcé des missions pro bono (prestation gratuite)
 - o Protection des données de l'administration

B) L'application au pôle ministériel s'est effectuée après une phase de définition des structures et périmètres concernés.

Le dispositif de pilotage des projets de dépenses en prestations intellectuelles est détaillé dans l'instruction du 9 mai 2022 du SG aux responsables de programmes.

Le SG est responsable de la mise en œuvre des politiques de recours aux prestations intellectuelles au sein du périmètre concerné (transition écologique, cohésion des territoires, mer, transition énergétique). L'organigramme du SG est en annexe du présent document.

Au SG :

- La direction des affaires financières (DAF) est le principal acteur dans le pilotage de la régulation des marchés de prestations intellectuelles.

- Le service de pilotage et d'évolution des services (SPES) est chargé d'appuyer la DAF pour le traitement des prestations intellectuelles sur le fond.

Comme indiqué dans le jaune budgétaire du PLF 2023 sur le recours aux conseils extérieurs, le dispositif ministériel d'encadrement du recours aux prestations intellectuelles mis en place par la note du secrétaire général repose sur le cadre suivant :

- a) Une programmation du recours aux prestations intellectuelles, actualisée à chaque compte-rendu de gestion, et la mise en place, chez chaque responsable de programme budgétaire (RPROG), d'un comité directionnel d'engagement, qui effectue un premier travail d'instruction. L'ensemble est coordonné par le SG/DAF. Lorsque le projet de marché correspond à une prestation intellectuelle éligible au passage en CEM, le RMA demande au service acheteur de remplir une fiche de pré-instruction ad-hoc, et la communique ensuite au SG/SPES. A noter : une fois le marché validé, les bons de commande issus de ce marché ne sont pas vus par le SG/DAF/RMA.
- b) La saisine préalable du secrétariat général, au premier euro pour tous les marchés de prestation juridique (traitement par SG/DAJ) ou pour les bons de commande ou marchés du segment « conseil en stratégie et organisation » (traitement par le SG/SPES), ou pour les prestations intellectuelles portant sur les autres segments qui sont supérieures à 140 000 € HT (traitement par le SG/SPES).
- c) Un comité d'engagement ministériel (dit CEM), est chargé de se prononcer sur les projets de dépenses de prestations intellectuelles supérieures à 500 K€ HT (ou dès que la somme des bons de commande d'un même marché atteint ce seuil), ou si un dossier sous ce seuil présente une sensibilité particulière. Le CEM permet de tester la solidité des arguments du service acheteur.

NB : Le SG/SPES a donc deux sources d'information possibles : le SG/DAF/RMA, et les services acheteurs des directions générales.

Le CEM est placé sous l'autorité du SG. Au sein du SG, le SPES assure le contrôle des fiches d'instruction avant de les présenter en CEM. Ce service assure aussi le secrétariat du CEM.

La composition du CEM est la suivante (cf. organigrammes en annexe pour l'explication des sigles) :

- SG ou SG adjoint,
- Direction des affaires financières : Vincent Moreau, directeur ; Olivier Petit, sous-directeur SG/DAF/SAS/SAD ; Agnès Boissonnet, cheffe de service SG/DAF/SAS,
- Service du pilotage et de l'évolution des services (SPES) : Olivier Cormier, sous-directeur ACT, Sylvie Brugnot, secrétaire permanente du CEM (depuis le 01/12/2022)
- Direction d'administration centrale concernée(s)
- DITP pour achat > 500K€ sur les groupes de marchandises 40.01.02 ; 40.01.06 ; 40.01.08 (avec participations citoyennes) et 40.02.02 (accompagnement managérial).
- IGEDD : présence systématique à partir du CEM du 24/08 ; Jean-Martin Delorme

Les objectifs sur les délais d'examen sont les suivants :

- Analyse par le SG/SPES d'une fiche d'instruction d'un projet de dépense : 48h
- Convocation du CEM : dans les 15j qui suivent l'analyse de la fiche d'instruction

Neuf³ comités d'engagement ministériel se sont tenus en 2022, au cours desquels 27 demandes d'achat de prestations intellectuelles ont été examinées.

Le montant total des projets examinés (hors doublons) est proche de 4,5 M€. Quatre projets ont utilisé un marché DITP, et un projet a eu recours à un marché UGAP.

Les fiches de pré-instruction (FPI) contiennent l'objet détaillé des projets de marchés examinés : objet, périmètre, objectifs, montant, commanditaire, justifications. Les fiches de pré-instruction (FPI) font office de :

- Dossier préparatoire (parfois accompagné d'annexes, telles que des pièces du marché) ·
- Compte-rendu, complétés des éléments de séance : avis CEM, réserves, recommandations.

Une base Excel, alimentée à partir des fiches d'instruction, permet au SPES d'effectuer des recherches sur les dossiers présentés en CEM.

L'instruction du 09/05/2022 détaille par ailleurs les modalités de calcul de l'objectif de baisse de 15% des autorisations d'engagement 2022 par rapport à 2021. Le périmètre concerné correspond à des prestations intellectuelles classées en 7 groupes de marchandises (notion liée à la nomenclature des achats).

Ces sept groupes sont les suivants :

- Conseil en communication ; code : 38.02.04
- Audit comptable et financier ; code : 40.01.01
- Conseil en stratégie et organisation ; code : 40.01.02
- Conseil en recrutement ; code : 40.01.03
- Conseil et expertise métier yc recherche et développement ; code : 40.01.06
- Conseil et expertise juridique ; code : 40.03.01
- Conseil et expertise en assurance ; code : 45.01.04

NB : les prestations de conseil sur les systèmes d'information sont exclues du périmètre, ainsi que les dépenses des établissements publics.

³ Dates de réunion du comité d'engagement ministériel : 3 et 30 juin ; 21 juillet ; 24 août ; 6 octobre ; 17 et 25 novembre ; 8 et 19 décembre (CEM dématérialisés)

La note du 29 juillet 2022 sous le triple timbre DAE/DB/DITP apporte quelques précisions sur les groupes de marchandises liés aux prestations intellectuelles, et au périmètre à considérer pour mesurer l'évolution entre 2021 et 2022.

Le CEM a examiné en 2022 les dossiers présentés par les RPROG, qui concernent à ce jour des projets de dépenses d'administration centrale.

Le fonctionnement du CEM paraît satisfaisant : ce comité se réunit relativement souvent, et la présence de l'IGEDD est devenue systématique dès juillet 2022. La DITP est appréciée pour son apport d'expertise. Elle n'est cependant pas systématiquement invitée (ex : marchés hors du périmètre des 7 groupes de marchandises, bons de commande sur marchés d'AMO pour l'aviation civile).

Il faut souligner que le dispositif est récent, et qu'il est difficile de remettre en cause des projets de bons de commande sur des marchés déjà conclus les années précédentes. L'intérêt du CEM est surtout visible à l'occasion de l'examen d'un nouveau projet de marché, où il est plus aisé de demander si nécessaire des modifications ou des clarifications.

Le SG signale cependant le travail important qu'implique l'application de la circulaire PM (circuit des fiches d'instruction, analyse puis organisation des réunions, suivi de la dépense sur ce périmètre, évaluation des prestations).

Par ailleurs, le SG signale des imprécisions dans les instructions interministérielles, qui ont généré de nombreuses interrogations. Ainsi la circulaire PM du 19/01/2022 évoque tantôt un groupe très précis de prestations intellectuelles, tantôt utilise un terme générique, alors que la nomenclature utilisée par l'outil comptable CHORUS utilise des codes très précis pour distinguer les différents types de prestations. L'instruction DAE/DB/DITP introduit la notion de trois périmètres différents d'analyse des prestations intellectuelles.

*) Le cas des services déconcentrés :

Les services déconcentrés (DREAL notamment) sont mentionnés dans le 1.2 de la note aux RPROG du 9 mai 2022. En pratique :

* La DAF valide, en programmation budgétaire, les projets de marchés et instruit les fiches de recours aux prestations intellectuelles uniquement pour ces projets de marchés. Le secrétariat permanent du comité d'engagement ministériel y participe.

* L'instruction des bons de commande relève du pouvoir du préfet et est donc faite localement, dans le cadre de la déconcentration des crédits de fonctionnement (programme unique 354). Le ministère de l'Intérieur a saisi les préfets (notamment note du 07/10/2022). Le secrétariat général du ministère n'a pas, à ce stade, de lisibilité sur le dispositif de contrôle mis en place.

*) Le cas des opérateurs

Le SG a adressé aux établissements publics sous tutelle une note le 7 septembre 2022 pour rappeler la circulaire PM du 19/01/2022, et la nécessité de se doter, pour chacun d'entre eux, d'un dispositif de régulation des projets de dépenses de prestations intellectuelles.

Une enquête du SG auprès des 16 établissements publics les plus importants est prévue (avec réponse au premier trimestre 2023) pour obtenir un RETEX sur cette mesure.

1.2 L'objectif de diminuer les prestations de conseil entre 2022 et 2021 a été atteint

L'objectif indiqué par la circulaire PM du 19/01/2022 était de diminuer les prestations intellectuelles de 15% sur le seul poste du conseil en stratégie et organisation.

Afin de prendre en compte d'éventuelles erreurs d'imputation, la base de calcul a été élargie à 7 autres postes de dépense (dits « groupes de marchandises », cf. description au point 1.1).

Trois chiffrages ont été communiqués à l'IGEDD : chiffrage de la DB par ministère obtenu le 11/01/2022, chiffrage du SG MTECT du 13/01/2022, chiffrage du CBCM en date du 16/01/2022 reprenant des retraitements du SG du MTECT.

Les écarts entre ces chiffrages sont dus à des différences de périmètres, mais tous, après retraitement, confirment l'atteinte de l'objectif.

Le chiffrage du CBCM, qui reprend les données retraitées⁴ par le SG MTECT, en attendant des précisions lors des prochains dialogues de gestion, fait état d'une baisse de la consommation des Autorisations d'Engagement de près de 51% (près de 27 M€ en AE 2022 contre 55 M€ en 2021).

1.3 Sur l'évaluation des prestations et sur la déontologie, aucune appréciation ne peut être apportée à ce jour

Sur l'évaluation des prestations :

Hors prestations sur marchés DITP (où il existe un modèle de fiche avec une notation à porter sur différentes rubriques), aucune fiche d'évaluation complétée pour un marché ministériel n'a pu être communiquée au missionné. Par ailleurs, aucun des projets acceptés en CEM en 2022 n'a été évalué à ce jour par le service qui a signé la commande.

Il faudra s'assurer, idéalement via un outil automatisé, que les services bénéficiaires d'une prestation intellectuelle pensent à l'évaluer assez rapidement après le paiement de cette prestation, et fassent remonter cette fiche au SG. L'évaluation des prestations est un outil qui permet de capitaliser l'expérience des acheteurs et du SG.

Sur la déontologie :

Le SG a mis en place un collège référent déontologue, dont la composition et les compétences sont précisées par l'arrêté du 28/12/2017 modifié. Les problématiques de conflits d'intérêts et de devoir de réserve font partie de ses compétences, mais à l'égard des seuls agents de l'Etat.

Il n'existe pas de charte de déontologie ministérielle couvrant explicitement les prestations de conseil, ni les aller-retours d'agents entre secteur privé et secteur public sur ce domaine d'activité, aspect pourtant demandé dans la circulaire PM du 19/01/2022.

De même, aucune déclaration de vérification de conflits d'intérêts, complétée à la fois au nom prestataire et au nom des personnes devenir intervenir chez le client, avant de finaliser un marché

⁴ Exclusion des dépenses des autorités administratives indépendantes, des dépenses d'assistance technique incontournable sur l'éolien en mer, le contrôle technique des véhicules, le contrôle des certificats d'économie d'énergie.

avec l'Etat, n'a pu être remise au missionné, au motif que ce dispositif sera introduit dans les futurs marchés de la DTITP. Pour les marchés ministériels, il a été indiqué que ce sujet est en cours d'examen par le SG/DAJ.

1.4 Un périmètre perfectible d'analyse des prestations intellectuelles

La note conjointe DAE/DB/DITP de fin juillet 2022 distingue (cf. son tableau en annexe) trois périmètres avec pour chacun les codes des groupes de marchandises concernées :

1. Périmètre pour le dispositif de pilotage sous l'autorité du SG : 43 groupes de marchandises.
2. Périmètre pour contrôler l'évolution de la dépense budgétaire en engagement : 7 groupes de marchandises
3. Périmètre pour le CEM, avec avis DITP si > 500 K€ : 5 groupes de marchandises.

Sachant qu'il peut y avoir :

- des erreurs d'imputation lors de la saisie des dossiers dans l'outil informatique budgétaire et comptable,
- que sous un libellé de marché, peut être inséré un périmètre plus large de prestations que semble indiquer le libellé, notamment sous l'effet de lots très différenciés,
- que des prestations dites informatiques (exclues des périmètres de régulation des prestations intellectuelles, au motif que la DINUM s'en occupe sous certaines conditions) peuvent en fait correspondre à de véritables études stratégiques d'organisation ou de réorganisation/transformation de services, préalables à la mise en place de systèmes numériques,

il convient de noter que le périmètre utilisé pour réguler les projets de prestations, s'il va contribuer à éviter des conflits d'intérêts, n'y parviendra pas totalement.

Par ailleurs, les projets de prestations portant sur les études générales stratégiques de numérisation gagneraient à être intégrés dans le périmètre de régulation du CEM.

Au-delà de la question technique du choix de l'étendue du périmètre à utiliser, un des dispositifs qui paraît le plus solide au niveau déontologie consiste à utiliser systematiquement, dans chaque cahier des charges, une clause demandant à tout prestataire candidat et à chacun de ses intervenants (y compris les sous-traitants éventuels), de remplir une fiche de déclarations d'intérêts, quel que soit l'objet du marché.

2 L'examen des projets d'achat de prestations montre que très peu auraient pu être confiés en interne, compte tenu de la nature des prestations et des effectifs disponibles

2.1 Les dossiers examinés en CEM sont essentiellement des assistances à maîtrise d'ouvrage

Sur les 27 dossiers⁵ (dont certains dossiers revus deux fois suite à réserve) qui ont été examinés en CEM, il y a eu 25 dossiers autorisés (tous n'ont pas donné lieu à achat effectif à fin 2022). Près de 75% peuvent être assimilés à de l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Il s'agit souvent d'accompagner un service à organiser des concertations, des recoupements de données, parfois des réunions avec compte rendu, sur des sujets techniques (exemple : aide au suivi d'investissements en informatique, aide à la conduite de projets). Près de 10% concernent de l'expertise métier très spécialisée (exemple : audit comptable et financier). Le reste concerne l'aide à la conception (exemple : définition et test d'une méthodologie) assortie d'assistance (ex : groupes de travail à monter et à suivre, accompagnement des managers et/ou des collaborateurs dans l'évolution des missions ou des métiers).

2.2 Des ajustements ont été effectués sur quelques dossiers, dont une partie avec demande de ré-internalisation à l'avenir

Une minorité de dossiers a fait l'objet de demande de modification par le CEM, en partie sans doute parce que le dialogue de gestion préalable a permis d'effectuer une première série de corrections.

Un dossier a fait l'objet d'avis défavorable (un volet du projet « MaPrimeAdapt » ; il a été présenté une seconde fois avec succès avec un montant abaissé de 50%, et un cahier des charges clarifié sur la répartition des tâches), un dossier a fait l'objet d'avis réservé (il a été présenté une seconde fois avec succès avec un montant abaissé de 15%, et le volet sur les ressources internes a été complété : dossier sur l'accompagnement de la transformation de la DGALN : « Culture DGALN »).

Enfin, un dossier a fait l'objet d'un avis favorable avec réserve : l'assistance au cycle supérieur du développement durable. Pour ce projet, il a été demandé par le CEM d'internaliser la prestation après 2023.

⁵ Tous issus de directions d'administration centrale ou de services à compétence nationale

2.3 Des recrutements réalisés en petite quantité pour renforcer l'offre interne en prestations intellectuelles

Au sein du SG, deux consultants internes ont été recrutés fin 2022 (service du pilotage et de l'évolution des services), pour accompagner les services dans leur transformation.

Au sein de la DGALN, une sous-direction est consacrée à l'innovation, au conseil et à l'appui aux politiques publiques de cette direction générale, avec une demie-dizaine d'experts.

L'IGEDD va pouvoir, avec la réforme des statuts des inspections générales et des corps de la haute fonction publique, procéder à des recrutements d'inspecteurs en milieu de carrière, et diversifier les compétences et les profils de ses membres. L'IGEDD reste positionnée sur des missions d'audit, d'expertises, et d'évaluation de politiques publiques. Elle ne pourra pas assurer des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Conclusion

Le SG du pôle ministériel a bien mis en place les instructions et les structures pour mieux réguler le recours aux prestations intellectuelles extérieures.

Le ministère a respecté l'objectif de baisse des dépenses engagées en 2022 par rapport à 2021.

Le dispositif d'encadrement est dans son ensemble apprécié du SG qui y voit un outil d'amélioration du pilotage de la commande publique, ainsi qu'un outil pédagogique au profit des services acheteurs.

Ce dispositif étant récent, il reste à vérifier la bonne application des préconisations de la circulaire PM du 19 janvier 2022 relatives à l'évaluation des prestations livrées, et à une meilleure prévention de potentiels conflits d'intérêts entre le prestataire et le service bénéficiaire de la prestation.

Patrick ROUX



**Inspecteur général de
l'administration du
développement durable**

Annexes

Annexe 1. Réponses du SG MTECT au canevas de questions IGF

Mission PM-IGF du 5 décembre 2022

Canevas analytique d'évaluation des comités de pilotage ministériels des prestations intellectuelles de conseil

	Items Données ou documents à fournir	Eléments de réponse			Documents fournis
1	Composition du comité d'engagement ministériel	SG ou SG adjoint, DAF : Vincent Moreau, directeur ; Olivier Petit, sous-directeur SG/DAF/SAS/SAD ; Agnès Boissonnet, cheffe de service SG/DAF/SAS, SPES : Olivier Cormier, sous-directeur ACT, Sylvie Brugnot, secrétaire permanente (depuis le 01/12/2022) IGEDD : J. M. Delorme DITP pour achat > 500K€ sur les groupes de marchandises 40.01.02 ; 40.01.06 ; 40.01.08 (avec participations citoyennes) et 40.02.02 (accompagnement managérial). DAC concernée(s)			Instruction du SG du 9 mai 2022
1'	Nombre et dates de réunions du comité d'engagement ministériel	9 CEM se sont tenus, entre fin mars et fin décembre 2022 ; Au cours desquels : <ul style="list-style-type: none"> 27 demandes d'achat de PI ont été examinées (dont 3 dossiers, plusieurs fois) pour 23 dossiers d'achat différents au total. Aux dates des 3 et 30 juin ; 21 juillet ; 24 août ; 6 octobre ; 17 et 25 novembre ; 8 et 19 décembre (CEM dématérialisés)			PI_27_Demandes_DAC_MTECT_CEM2022.pdf
2	Dossiers préparatoires Compte-rendus des comités de pilotage ministériels.	Les fiches de pré-instruction (FPI) contiennent l'objet détaillé des projets de marchés examinés : objet, périmètre, objectifs, montant, commanditaire, justifications selon les critères de la circulaire du 19 janvier 2022) Les fiches de pré-instruction (FPI) font office de : <ul style="list-style-type: none"> dossier préparatoire (parfois accompagnées d'annexe et de pièces de marché) compte-rendu, complétées des éléments de séance : avis CEM, réserves, recommandations. 			
3	Nombre de missions proposées au CEM entre fin avril et fin décembre 2022 : 27 (prestations > à 500K€)	GM des 23 dossiers d'achat <i>(Le dossier DGAC « Réaménagement aéroport de Nantes » comporte 2 achats sur 2 GM distincts, donc 24 GM dénombrés ci-dessous)</i> 40.01.01 : 2 - Audit comptable et financier 40.01.02 : 6 (26%) conseil en stratégie et organisation 40.01.06 : 13 (57%) conseil et expertise métier yc R&D 40.01.08 : 2 Etudes à caractère général 40.02.02 : 1 Formation management, communication, RH	23 dossiers d'achat DAC DAEI : 1 DGAC : 12 (52%) DGALN : 5 (22%) DGITM : 1 SG/CGDD : 2 SG/SPES : 1 Pas de saisine du CEM pour DGPR et DGEC (Prestation > 500 k€, sur les 7 GM, objectif budgétaire – 15%)	DAC / GM <i>(Le dossier DGAC « Réaménagement aéroport de Nantes » comporte 2 achats sur 2 GM distincts, donc 24 GM dénombrés ci-dessous)</i> DAEI : 1 presta. sur 40.01.06 DGAC : 2 presta. sur 40.01.01 ; 1 presta. sur 40.01.02 ; 10 presta. sur 40.01.06 DGALN : 4 presta. sur 40.01.02 ; 1 presta. 40.01.01 DGITM : 2 presta. sur 40.01.06 SG/CGDD : 1 presta. sur 40.01.02 ; 1 presta. sur 40.01.08 SG/SPES : 1 presta. sur 40.02.02	
3'	Nature des avis rendus en comité d'engagement ministériel	Favorable (acceptation) : 20 Réserves : 3 (Dossiers « Cultures DGALN Volet 2 » ; « MaPrim'Adapt » ; « CSDD »). Ces réserves n'emportaient pas l'impossibilité des recours aux cabinets privés, mais des aménagements dans l'expression des besoins. Le faible taux d'« Avis réservés » s'explique par les échanges instructeurs/acheteurs qui permettent de nettes améliorations dans l'expression des besoins d'externalisation.			
3"	intégration dans les expressions de besoins le cas échéant.	Oui Dossier « Cultures DGALN Volet 2 » : réserves émises en CEM du 3 juin 2022 : demande d'améliorations de la proposition BlueNove : calendrier précis, affectation détaillée des consultants pour les différents chantiers,... amélioration en termes de recours à accompagnement interne. Réserves levées en CEM dématérialisé du 7 juin. Dossier : « Assistance au cycle CSDD » : réservés émises en CE SG, le CEM émet un avis favorable assorti d'une demande de ré-internalisation à l'avenir.			

		Dossier « MaPrim'Adapt », réexaminé lors de 3 CEM ; avis du cabinet du ministre demandé, avec prononcé favorable.	
4	Degré de couverture des prestations (sont-elles toutes passées en comité ?)	Couverture à 100% pour les prestations > à 500K€ (ou en cumulé, sur années antérieures) En cours de traitement par DAF (Chorus)	
5	Nombre de refus d'achats de prestations externes	Aucun refus définitif.	
5'	Suites données (reformulation de l'expression de besoin, redimensionnement de la prestation externe, réorientation vers un service ou une direction interne).	Voir items 3'' Le projet « MaPrim'Adapt » bénéficie depuis fin 2022 d'un appui interne du SG/SPES qui a recruté deux consultants en stratégie en interne pour accompagner les acheteurs de PI.	
6	Qualité du suivi des montants des prestations.	En cours de traitement par DAF (Chorus)	
6'	Mesures éventuelles prises si dérive.	En cours de traitement par DAF (Chorus)	
6''	L'objectif de -15% vs 2021 est-il tenu ? Pourrait-on faire plus/mieux ?	En cours de traitement par DAF (Chorus)	
7	Qualité de l'expression de besoins. Est-elle mesurée ? Comment ?	L'expression des besoins est appréciée et challengée, à ce stade, lors de la pré-instruction des fiches du même nom, produites par les acheteurs : plusieurs aller-retours ont lieu entre les instructeurs (SG/DAF et SPES) et ces acheteurs pour finaliser la fiche de pré-instruction avant passage en comité d'engagement ministériel. Cette fiche a été examinée en amont par le comité directionnel de l'acheteur qui aura pu vérifier cette qualité. Pas de mesure en tant que telle, pas indicateurs spécifiques : les critères de la circulaire du 19 janvier 2022 permettent de qualifier/mesurer cette expression (ainsi que les documents afférents à l'achat fournis spontanément ou sur demande).	

7'	Observe-t-on une amélioration en 2022, notamment depuis la mise en place de la circulaire ?	Pour chacun des achats pré-instruit, la seule amélioration mesurable, et effective, est celle attestée entre la version initiale des FPI et la version finale soumise au CEM, via les échanges entre services instructeurs et acheteurs qui ont amené les acheteurs à préciser ce qui est pris en charge en interne et ce qui est à externaliser.	
7''	Le cas échéant, quels indicateurs ont été mis en place ? A cet égard, des objectifs ont-ils été fixés ? Qui en est responsable ?	Pas indicateurs spécifiques.	
8	Nombre de missions réalisées, objet, bénéficiaires (service administratif), attributaire (cabinet de conseil) montants (AE et CP).	Cf. : item 3 Cf. : les 27 fiches de pré-instruction <u>Attributaires</u> : Accenture ; Altran-Frog ; BDO BIPE Advisory ; DayLight ; ENVIROPEA ; Eurogroup ; Finance Consult ; groupement d'entreprises Nicomak / Open Lande ; INOPS BlueNove ; INOPS Conviction RH ; Noveane ; Wavestone En cours de traitement par DAF (Chorus - montants AE – CP par attributaires)	PI_27_Demandes_DAC_MTECT_CEM2022.pdf
9	Modalités mises en place pour suivre la qualité de la mission et de sa conduite (porteur, services et missions Achats, qualité des livrables, ré internalisation des résultats).	Le suivi de la qualité de la mission est de la responsabilité du bénéficiaire. A ce stade du dispositif : pas de vérification supplémentaire du SG/SPES/Secrétariat permanent du CEM PI	
10	Termes de la justification de l'absence de compétences, de disponibilité ou de ressources internes	Le secrétaire général exerce, en CEM, une extrême vigilance sur le respect des critères de la circulaire du 19 janvier 2022	
10'	(et les suites données le cas échéant en cas de refus).	Cf. : items 5 et 5' A court terme, l'absence de compétences, de disponibilité ou de ressources internes sont challengées via la pré-instruction des FPI.	

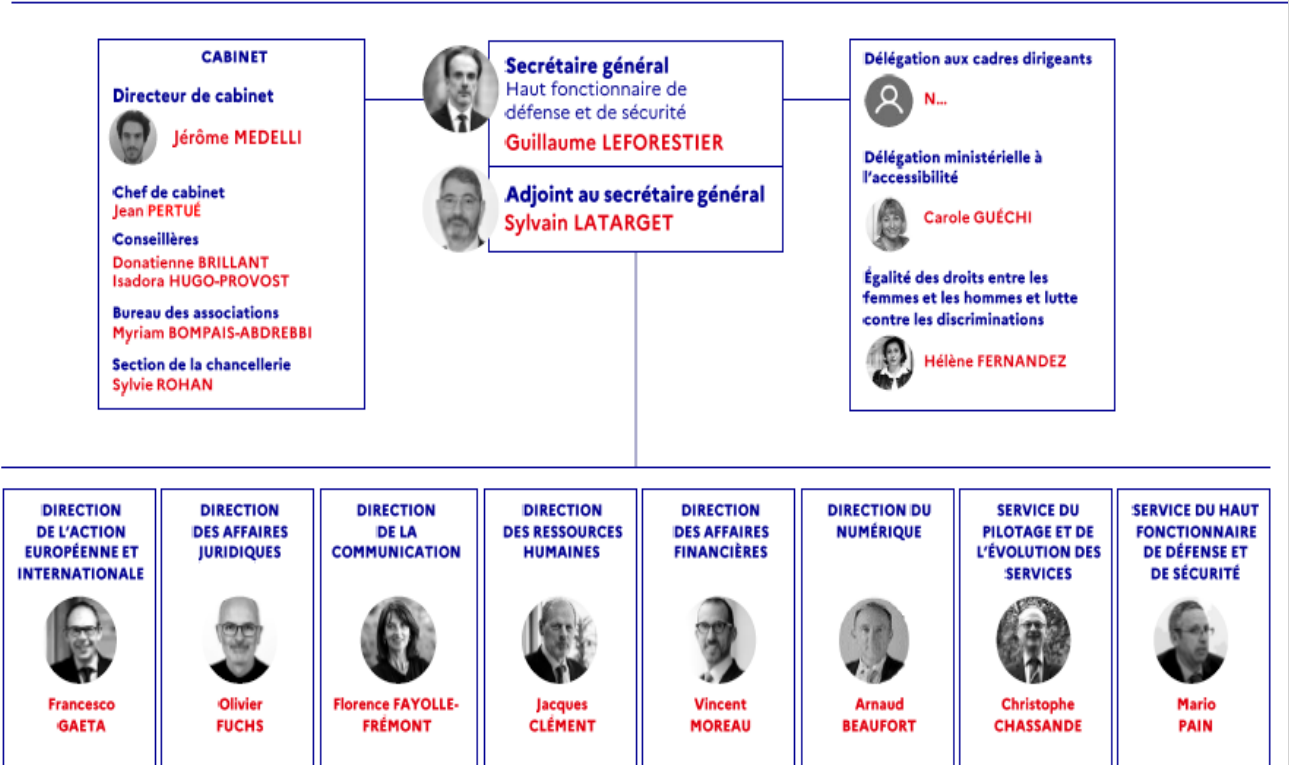
		A ce stade de la mise en œuvre du dispositif, les suites données à moyen et long termes, relèvent des DG-acheteurs : pas à ce jour de regard sur ces aspects.	
11	Recours accru à l'interne : verrou IG / CG ou autres entités ou directions (solicitation en amont ou en aval, par substitution au cabinet de conseil envisagé).	1/ Dialogue amont avec les acheteurs, avant soumission en CEM 2/ L'IGEDD est représenté de façon systématique en CEM 3/ Recrutement au SG (effectif depuis la mi-novembre 2022) – SPES de deux consultants internes en stratégie, avec pour ambition de conduire certains travaux pour le compte d'acheteurs. 4/ La DGALN a créé dans cette optique une sous-direction Innovation, conseil et appui aux politiques publiques (ICAPP) dirigée par Mélanie Goffin.	
12	Véhicule contractuels / bons de commande (notamment sur les marchés DITP, DAE ou le cas échéant UGAP, concurrence pour les AO plus importants en termes d'enveloppes).	En cours de traitement par DAF (Chorus) Pour le groupe de marchandises 40.01.02 Conseil en stratégie et organisation, aucun bon de commande n'a été passé sur le précédent accord-cadre interministériel (DITP - ACIM) depuis juin 2022. Par ailleurs, les directions d'administration centrale ont été informées que toute demande d'achats sur le marché UGAP devait au préalable avoir reçu l'avis favorable du PM, dans l'attente du nouvel accord-cadre DITP. Le précédent ACIM ne comportait pas de limite d'enveloppe).	
13	Contrôle du droit de suite et limitation à un seul bon de commande complémentaire (nb de missions à un seul BC, à un plus un BC, à plusieurs bons de commande le cas échéant, notamment avant la circulaire du 19/01/2022).	Sans objet : contrôle du droit de suite et limitation à un seul BC, critères absents de l'accord-cadre ministériel Conseil en stratégie et organisation de la DITP ayant cours en 2022. Items contenus dans l'ACIM à venir en février 2023 : la fiche de pré-instruction sera enrichie en conséquence.	
14	Mise en œuvre du « tourniquet » entre attributaires.	Gestion du tourniquet : assurée, pour les ACIM DITP au SPES/ACT : sur déclaratif des acheteurs et a posteriori dans Chorus (DAF).	
15	Contrôles sur la prévention des conflits d'intérêts (combien de	Sans objet : contrôle de la prévention des conflits d'intérêts critères absents de l'accord-cadre ministériel Conseil en stratégie et organisation de la DITP ayant cours en 2022.	

	cabinets et/ou de consultants ont pu/dû être récusés, pour quel(s) motif(s)).	Items contenus dans l'ACIM à venir en février 2023 : la fiche de pré-instruction sera enrichie en conséquence.	
16	Contrôles sur la destruction des informations obtenues lors des missions par les prestataires (combien de contrôles diligentés, par quels services, avec quels résultats ?).	Sans objet : la destruction des informations obtenues lors des missions par les prestataires, critère absent de l'accord-cadre ministériel Conseil en stratégie et organisation de la DITP ayant cours en 2022. Item contenu dans l'ACIM à venir en février 2023 : la fiche de pré-instruction sera enrichie en conséquence.	
17	Nombre de missions ayant fait l'objet de travaux en équipe intégrée. Dans l'affirmative, nombre de fonctionnaire par rapport à la taille globale de l'équipe (fonctionnaires + consultants)	3 demandes sur les 27 présentent un argumentaire relevant de la notion d'équipe intégrée. DGAC : « Modernisation des fonctions support » : soient 4 animateurs internes, par filière, dans le cadre de leur activité régulière. « Réalisation d'audits comptables et organisationnels afin de s'assurer de la bonne gestion des fonds issus des tarifs de sécurité et de sûreté des taxes sur le transport aérien de passagers (TTAP) et sur le transport aérien de marchandises (TTAM) : le responsable de mission d'audit au sein du bureau des affaires financières et réglementaires des aéroports participe à l'audit sur place. SG/SPES : « Assistance pour la conception et la facilitation du cycle supérieur du développement durable (CSDD) » : composée du responsable de la mission des cycles supérieurs, chef de projet du CSDD et du binôme de concepteurs facilitateurs désigné nommément par l'attributaire du marché en considération de leur complémentarité et de leurs aptitudes. Au sein du binôme, l'attributaire désigne le responsable de l'exécution des prestations, interlocuteur privilégié de l'IPEC. Sans relever complètement de la notion d'équipe intégrée : - « Cultures DGALN » argumentent sur « un travail en étroite relation via des réunions techniques hebdomadaires avec le prestataire sur les différents objets ou chantiers ». - idem pour « MaPrim'adapt » DGALN : « le directeur de projet MPA recruté à la DHUP/PHO sera chargé d'assurer le lien entre l'équipe du prestataire et l'équipe de la DGALN »	
18	Existe-il un cahier des charges générique et si	Non	

	oui, pour quel type de prestation ? Est-il systématiquement utilisé ?		
19 IGEDD	Remontées du dispositif chez les opérateurs (en particulier : ADEME, CEREMA, OFB, ANCT, agences de l'eau)	Document de référence : courrier du SG aux opérateurs relatif aux modalités de recours aux PI (note du 07/09/2022) : rappel des textes et notes d'instruction interministérielle et ministérielle, périmètre et exclusions, rappel de la nécessité de mise en place de leur propre dispositif de régulation garantissant le respect des critères de la circulaire PM du 19 janvier 2022, rappel de l'appui possible de la DITP, bilan 2023 et objectifs 2023 à prévoir lors du dernier C.A. 2022. Le SPES est intervenu, à la demande de la DAF, lors de la réunion avec les directeurs financiers des opérateurs le 5 décembre 2022. Les participants avaient eu la note du SG du 07/09/2022 (voir PJ).	D22000745 - Signé GL - Projet de note ModalitesRecoursPI_CourrierEP_v04_rev.pdf
20 IGEDD	Dépenses de conseil sur l'éolien	P. Roux : « la DB (qui effectue un suivi via Chorus) aurait signalé des dépenses importantes de conseil sur l'éolien ; je suis preneur des informations détaillées sur les marchés concernés ». Ces demandes d'achat DGEC relatives au développement du parc éolien n'ont pas été instruites en CEM, relevant d'AMO (très) techniques. Cf. : Jaune budgétaire : p 15-16 : ... Prestations d'appui au ministère de la Transition écologique pour le déploiement de l'éolien en mer (P174, 26,8 M€ en 2021 et 2022)... Certains de ces marchés, même s'ils sont imputés sur la nature d'achat « Conseils et expertise métier » ne s'assimilent que très partiellement à des prestations intellectuelles, car ils comportent une très forte dimension technique les études relatives au déploiement de l'éolien en mer nécessitent la mobilisation de moyens nautiques importants...	Jaune_Annexe au PJJ Finances2023.Pdf

Annexe 2. Organigramme du Secrétariat Général du MTECT

SECRETARIAT GÉNÉRAL



Direction des affaires financières (DAF)

Conseiller Lionel BICHOT
Coordination et communication Catherine DROUAUX Éric WIERZBINSKI Florence ROUETTE (RH de proximité SAS)



Directeur
Vincent MOREAU



Adjoint au directeur
Alexandre VALOT



Service des achats et du soutien (SAS)
Agnès BOISSONNET

Département de la politique de la conformité financière (DPCoF)	Sous-direction du budget et de la fiscalité (BF)	Sous-direction des comptabilités et de l'ingénierie financière (CIF)	Sous-direction de l'environnement de travail (SET)	Sous-direction des achats durables (SAD)	Mission de la politique documentaire (MD)	Mission des archives et de la gestion de l'information électronique (MAGIE)
<p>Cyril ALQUIER</p> <p>Adj. Aurélië BRUNELLE Francis WAERNIERS</p>	<p>Frédéric DE VAUGIRAUD</p> <p>Adj. Emmanuel KOZAL</p> <p>BUREAU de la synthèse budgétaire (BF1) Stéphane PRUNIER</p> <p>BUREAU des financements, de la fiscalité et des opérateurs (BF2) Célia MASSOT</p> <p>BUREAU du budget soutien (BF3) Romain BRIFFOTEAU</p>	<p>Christophe BIGAND</p> <p>Adj. Djamel DJEBBARI</p> <p>BUREAU de la réglementation financière et de la comptabilité (CIF1) Anne-Marie BARRÉ</p> <p>BUREAU de l'exécution financière (CIF2) N.....</p> <p>BUREAU des systèmes d'information financière et de l'analyse des coûts (CIF3) Jérôme LOUAGE</p>	<p>N...</p> <p>Adj. Cécile PETIT LE BRUN</p> <p>BUREAU de l'accueil et du cadre de vie (SET1) Bruno HAURET</p> <p>BUREAU des systèmes d'impression et des moyens de transport (SET2) Isabelle COUTROT</p> <p>BUREAU de la gestion technique du patrimoine immobilier (SET3) Eric LANDUREAU</p> <p>DÉPARTEMENT du soutien des sites ministres (SET4) Pierre BONNEMAYRE</p> <p>BUREAU de la programmation et du pilotage des moyens de fonctionnement (SETS) Sarah JACQUES-SOUPENE</p>	<p>Olivier PETIT</p> <p>Adj. Sabrina PUENTE</p> <p>BUREAU de l'administration exemplaire (SAD1) Linda ALIANE</p> <p>BUREAU des politiques et performance achat (SAD2) Anne-Laure ETAIX</p> <p>BUREAU des procédures de la commande publique (SAD3) Jean-Michel LAMY</p> <p>MISSION portail des achats (SAD4)</p>	<p>Sylvie WASNER</p> <p>Adj. N...</p> <p>BUREAU achats et abonnements (BAA) Franck SUAZO</p> <p>BUREAU ressources documentaires (BRD) Lydie BONNEAU</p> <p>BUREAU valorisation et appui (BVA) Florence LAMOR</p> <p>Bureau veille et recherches d'information (BVRI) Alberto COSTA</p>	<p>Camille TATGER</p> <p>Adj. Marie-Pierre DIQUELOU Emilie GODEST</p>

Service du pilotage et de l'évolution des services (SPES)

Conseillère stratégique Isabelle VEILLET
Déléguée au conseil et à l'accompagnement managérial (DCAM) Véronique MASSENET
Assistante de direction Martine PASQUIER 01 40 81 27 96



Chef de service
 Christophe CHASSANDE



Adjoint
 Laurent TESSIER

Cheffe de cabinet
 Martine BAUDOIN

Mission d'appui à la réalisation des projets Laurent TESSIER
Responsable des affaires générales Véronique BOUTIÉ
Responsable qualité Christine MENIL

SOUS-DIRECTION DE L'ACCOMPAGNEMENT AU CHANGEMENT ET DE LA TRANSFORMATION (ACT)	SOUS-DIRECTION DU PILOTAGE ET DE LA PERFORMANCE DES SERVICES, DES TUTELLES ET DES ÉCOLES (PPSTE)	SOUS-DIRECTION DE L'INNOVATION PÉDAGOGIQUE ET COLLABORATIVE (IPEC)	SOUS-DIRECTION DE L'ACTION FONCIÈRE ET IMMOBILIÈRE (AFI)	ÉCOLE NATIONALE DES TECHNICIENS DE L'ÉQUIPEMENT (ENTE)
 Olivier CORMIER Adj. Grégoire PHILIPPON Charles-Guillaume BLANCHON BUREAU de la simplification et de la qualité de service (ACT1) N... BUREAU de l'innovation et de l'évolution des services et missions (ACT2) Pierre MAILLET DÉLÉGATION au coaching et à l'accompagnement du changement (DCOACH) Véronique MASSENET	 Tanguy BOUCHAUD Adj. Frédéric UHL BUREAU du pilotage et de l'animation des services déconcentrés (PPSTE1) Catherine WINTGENS BUREAU du pilotage de la tutelle des établissements publics (PPSTE3) Tatiana PETROVA-LEFILLIATRE BUREAU du pilotage des écoles de l'enseignement supérieur (PPSTE4) Anne BROUARD	 Axelle BARRAU Adj. Emmanuelle MARTIN Pôle support André BOYER Fabrique d'innovation pour les transitions Laetitia LIBOUTON Fabrique à projets Quentin HOUÉRY	 Michel VERMEULEN Adj. N... Département de l'immobilier (AFI/DI) Alain GORET Département de la maîtrise d'ouvrage (AFI/DMO) N...	 Hubert CALLIER (p.i.) Direction des études Marie-Josée PASTOR Centre ministériel d'appui à la FOAD Hubert CALLIER Direction de la stratégie et du développement Franck MUNDUBELTZ Secrétariat général Anne REOCREUX

Annexe 3. Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
BRUGNOT	Sylvie	MTECT SG/SPES/sous-direction ACT	Secrétaire permanente du comité ministériel des engagements	10/01/23
CHASSANDE	Christophe	MTECT SG/SPES	Chef de service	11/01/23
CORMIER	Olivier	MTECT SG/SPES/ACT	Sous-directeur	11/01/23
MOREAU	Vincent	MTECT SG/DAF	Directeur	12/01/23
BOISSONNET	Agnès	MTECT SG//DAF/service Achat Soutien	Chef de service	12/01/23
PETIT	Olivier	MTECT SG/DAF/SAS/SD Achats durables	Sous-directeur	12/01/23
PUENTE	Sabrina	MTECT SG/DAF/SAS/SD Achats durables	Adj. SD	12/01/23
DELORME	Jean-Martin	IGEDD	Président de section ; membre du comité ministériel des engagements	12/01/23
DELDUC	Paul	IGEDD	Chef de l'IGEDD	17/01/23
LE DALL	Jean	IGEDD	Secrétaire général adjoint	17/01/23

Annexe 4. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
AE	Autorisation d'engagement (de dépenses)
CEM	Comité d'engagement ministériel
DAC	Direction d'administration centrale
DAE	Direction des achats de l'Etat
DINUM	Direction interministérielle du numérique
DITP	Direction interministérielle de la transformation publique
MTECT	Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires
RMA	Responsable ministériel des achats
RPROGR	Responsable de programme (notion budgétaire)
SG	Secrétariat général

Annexe 5. Lettres de mission

Annexe 5.1. Pour l'IGF : Lettre de mission de la Première Ministre à l'IGF du 05/12/2022, sollicitant les autres inspections

Pour éviter les redondances : voir rapport IGF ou version rapport interne IGEDD

Annexe 5.2. Pour l'IGEDD

Le chef de l'Inspection générale

Paris, le 22 déc. 2022

Référence IGEDD n° 014806-01

Note
A l'attention de

Monsieur Patrick Roux
Inspecteur général de l'administration
du développement durable

Par lettre du 5 décembre 2022, la Première ministre a demandé à la cheffe du service de l'Inspection générale des finances (IGF) de piloter une mission inter-inspections portant sur l'encadrement des prestations des cabinets de conseils (Bilan de la circulaire du 19 janvier 2022).

Je vous confie cette mission, dont le superviseur est le président de la section « Audits, inspections et transformation de l'action publique ». Elle est enregistrée sous le n° 014806-01 dans le système de gestion des affaires de l'IGEDD.

J'attire votre attention sur la date demandée pour la remise du rapport final : 31 janvier 2023.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande de m'adresser votre rapport afin que je puisse le transmettre au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et à la ministre de la transition énergétique.

Pour le chef de l'IGEDD, par intérim,
la présidente de la section
« Études, synthèse, prospective et données »



Marianne LEBLANC-LAUGIER

Copies :

- M. le président et Mme la secrétaire générale de la section « Audits, inspections et transformation de l'action publique »
- M. le président et M. le secrétaire général de la section « Habitat, aménagement et cohésion sociale »
- M^{me} la présidente et M^{me} la secrétaire générale de la section « Transition énergétique et climat »

Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex
Tél : 33(0)1 40 81 21 22
www.igedd.developpement-durable.gouv.fr

Annexe 6. Instructions aux services

Annexe 6.1. Instruction ministérielle du SG MTECT aux RPROG



Secrétariat général

Paris, le 9 mai 2022

Note

à

Madame et Messieurs les responsables de programme

Nos réf. : D22000571

Affaire suivie par : Vincent Moreau

Vincent-marc.moreau@developpement-durable.gouv.fr

Tél. : 01 40 81 64 03 – Fax : 01 40 81 64 15

Objet : Modalités d'encadrement du recours aux prestations intellectuelles

PJ : Circulaire du Premier ministre

Fiche d'instruction

La circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 encadre le recours aux prestations intellectuelles au sein de l'État et de ses établissements publics et prévoit notamment une diminution de 15 % des engagements. Il incombe à chaque ministère de mettre en place un dispositif de pilotage destiné à vérifier la justification du recours à un prestataire externe, la qualité de la transcription du besoin dans le bon de commande et l'adéquation du prix à la prestation demandée, ainsi que le respect des règles des marchés interministériels et ministériels.

Après échanges interministériels, la direction du budget vient d'apporter les précisions nécessaires sur le périmètre sur lequel devra s'appliquer la baisse de 15 % de la dépense. Par ailleurs, les réunions d'examen de la programmation du recours aux prestations intellectuelles prévues dans ma note du 6 avril dernier permettent désormais de disposer d'une connaissance plus précise de la réalité du recours à ces prestations au sein du pôle ministériel.

1. Le périmètre d'application

Comme l'ensemble des ministères, le pôle ministériel s'est vu notifier par la direction du budget **une cible maximale d'engagements de prestations de conseil en 2022 en diminution de 15 % par rapport aux engagements de l'année 2021**. Cet objectif est exprimé en autorisations d'engagement, en non en crédits de paiement, et donnera lieu à un dialogue de gestion régulier avec le CBCM et la direction du budget.

La direction des affaires financières transmettra à chaque responsable de programme les restitutions qui le concernent sur la base de dépense 2021¹. Vous êtes invités à lui signaler toutes difficultés

¹ Restitution Chorus INFBUD51 limitée à 7 groupes de marchandises, en choisissant pour le champ « Type d'opération » tous les choix SAUF #Non affecté, ZBAU (Baux) et ZEJ4 (Flux 4), avec un retraitement des fournisseurs opérateurs de l'État ou services de l'État via le champ « branche » et la liste des SIREN des opérateurs.

éventuelles afin qu'elles puissent être transmises à la direction du budget et puissent alimenter utilement le dialogue de gestion.

1.1. Un champ d'application limité à 7 groupes de marchandises et excluant les versements aux opérateurs publics

Le périmètre retenu correspond aux 7 groupes de marchandises suivants, qui correspond au périmètre d'analyse de la commission d'enquête du Sénat, à l'exception des groupes de marchandises portant sur les projets de systèmes d'information, pour lesquels la transformation des pratiques des administrations est conduite par la DINUM dans le cadre de l'avis préalable dit de « l'article 3 ».

Conseil en communication	38.02.04
Audit comptable et financier	40.01.01
Conseil en stratégie et organisation	40.01.02
Conseil en recrutement	40.01.03
Conseil et expertise métier yc recherche et développement	40.01.06
Conseil et expertise juridique	40.03.01
Conseil et expertise en assurance	45.01.04

Sur ces groupes de marchandises, **les prestations confiées à des services de l'État ou à des établissements publics sous la forme de convention ou de marchés ne sont pas incluses dans le périmètre**, à l'exception du recours à l'UGAP. Le dispositif de régulation s'applique donc à l'ensemble des prestations confiées à des prestataires privés (entreprises, associations, personnes physiques).

J'appelle votre attention sur le **nécessaire contrôle de la qualité des imputations par groupes de marchandises**. La direction des affaires financières, en lien avec le CBCM, précisera les règles applicables en la matière.

Pour les prestations financées par le budget annexe de l'aviation civile, qui n'est pas sous Chorus, le périmètre retenu sera défini conjointement entre la DGAC, la DAF et le CBCM.

1.2. Un champ d'application qui concerne la totalité des acheteurs mais dont l'appréciation devra nécessairement être différenciée

L'ensemble des achats réalisés au sein de chaque programme est inclus dans le périmètre, même lorsqu'ils relèvent d'entités qui ne sont pas placées sous l'autorité hiérarchique des responsables de programmes.

Pour les **autorités administratives indépendantes** dont les crédits sont imputés sur les programmes du pôle ministériel, si les dépenses de recours aux prestations intellectuelles sont bien incluses dans le périmètre de l'analyse, elles devront faire l'objet d'une **programmation ex ante et d'un suivi ex post, et non d'un encadrement**, en application de leur autonomie. Vous êtes invités, dans le cadre du dialogue de gestion que vous conduisez avec elles, à les inciter à mettre en place leur propre dispositif d'encadrement et à leur rappeler l'objectif gouvernemental de réduction du recours à ces prestations.

Pour les **services déconcentrés, je rappellerai aux préfets la nécessité de contribuer au respect de l'objectif d'une diminution de 15 % du recours aux prestations intellectuelles sur l'ensemble des BOP déconcentrés relevant du pôle ministériel**. Un examen de l'atteinte de cet objectif de diminution sera réalisé dans le cadre du dialogue de gestion qui est conduit avec les préfets de région. Vous êtes invités, dans le cadre des échanges que vous avez avec les services déconcentrés, et dans le respect des principes de la déconcentration, à veiller à la bonne application de cet objectif pour les

dépenses relevant de vos programmes. Des orientations plus précises pourront être définies dans un cadre interministériel.

Les prestations passées par les opérateurs pour leur propre compte au travers de leur subvention pour charges de service public ne sont pas incluses dans notre périmètre. **Les opérateurs devront mettre en place, dans le cadre de leur gouvernance, leur propre dispositif de régulation.**

2. Le dispositif ministériel d'encadrement du recours aux prestations intellectuelles

2.1. La nécessité d'une programmation annuelle du recours aux prestations intellectuelles

Chaque responsable de programme devra établir une programmation du recours aux prestations intellectuelles, détaillée au niveau le plus pertinent. Lorsqu'il n'est pas possible ou pertinent d'identifier au stade de la programmation l'ensemble des prestations envisagées, une partie de la programmation pourra intégrer une enveloppe prévisionnelle.

Cette programmation sera présentée au CBCM dans le cadre de l'examen des documents prévisionnels de gestion (ou à la DAF pour les programmes expérimentant une internalisation du contrôle budgétaire), l'article 66 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique rappelant que ces documents doivent être accompagnés d'une prévision des principaux actes de gestion de l'année.

Le format exact des tableaux à renseigner sera précisé par la DAF, en lien avec le CBCM, en amont de l'exercice.

Cette programmation pourra, le cas échéant, être priorisée, en distinguant une programmation cohérente avec les crédits disponibles et une liste de projets additionnels venant en substitution ou complément de la liste initiale en fonction de l'évolution de la disponibilité des crédits.

Cette programmation sera actualisée à l'occasion de chaque compte-rendu de gestion, au vu de l'exécution constatée.

2.2. La mise en place de comités directionnels visant à encadrer le recours aux prestations intellectuelles

Chaque responsable de programme mettra en place, au sein de sa direction, un comité d'engagement collégial destiné à ;

- valider les modalités de déclinaison de l'encadrement du recours aux prestations intellectuelles dans la direction ;
- valider la programmation et ses actualisations ;
- valider chaque recours à une prestation (ou certains dossiers seulement, en fonction de critères qui pourront être définis par chaque direction), en complément de la procédure de saisine préalable du secrétariat général. En particulier, pour les prestations supérieures à 140 000 € HT, les directions sont invitées à prévoir un avis systématique de leur comité d'engagement.

2.3. La saisine préalable du secrétariat général en cas de recours aux prestations intellectuelles

Les services souhaitant faire appel à une prestation intellectuelle devront recueillir l'accord préalable du secrétariat général, sur la base d'une fiche d'instruction dont le modèle est joint en annexe, et qui permet de s'assurer que ce recours est compatible avec les critères prévus dans la circulaire du Premier ministre.

La saisine du secrétariat général s'effectuera selon les modalités qui suivent.

www.ecologie.gouv.fr
www.cohesion-territoires.gouv.fr
www.mar.gouv.fr

La Grande Arche
92055 La Défense cedex – Tél. : 33 (0)1 40 81 21 22

2.3.1. Le recours aux prestations de conseil et expertise juridique est soumis à l'accord préalable de la direction des affaires juridiques

Le II de l'article 2 du décret n° 2008-680 modifié du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire prévoit que la direction des affaires juridiques « donne son accord pour le recours à des prestations juridiques extérieures et coordonne l'intervention des conseils juridiques ». Tout marché contenant des prestations juridiques extérieures doit donc, pour être régulier, obtenir l'accord préalable de la DAJ avant sa passation.

L'accord préalable de la DAJ porte sur l'ensemble des marchés, quel qu'en soit le montant, et le bénéficiaire (administration centrale ou service déconcentré).

La saisine de la DAJ s'effectue dans les conditions prévues par la note du 23 novembre 2020. Afin de s'assurer du respect des critères de la circulaire du 19 janvier 2022, le dossier de saisine devra être complété de la fiche prévue en annexe.

2.3.2. L'avis préalable du responsable ministériel des achats

Les projets de marchés d'un montant supérieur à 140 000 € HT passés par les administrations centrales ou les services déconcentrés sont soumis à l'avis préalable du responsable ministériel des achats.

Lorsque le projet de marché envisagé porte sur l'un des 7 groupes de marchandises visé dans la présente note, la saisine du RMA devra être accompagnée de la fiche d'instruction prévue en annexe.

2.3.3. La saisine préalable du secrétariat général pour les autres recours aux prestations intellectuelles

Pour le seul périmètre de l'administration centrale, les achats portant sur les autres segments font l'objet d'une saisine préalable du secrétariat général :

- chaque bon de commande, quel qu'en soit le montant, pour le segment « conseil et stratégie et organisation » ;
- les bons de commande supérieurs à 140 000 € HT pour les autres segments.

Dans ces cas, la saisine préalable du secrétariat général s'effectue auprès du service du pilotage et de l'évolution des services (SPES).

Afin de s'assurer du respect des critères d'engagement des prestations intellectuelles prévus par la circulaire du 19 janvier 2022, la saisine s'accompagne de la fiche d'instruction prévue en annexe complétée par le service demandeur. Le SPES veille à l'instruction de cette fiche à laquelle concourent les services concernés du secrétariat général et s'assure notamment du respect des règles relatives aux accords cadre interministériels de la DITP, dont l'utilisation est obligatoire (notamment règle du tourniquet).

S'agissant de besoin d'analyse stratégique des transformations, je vous encourage dans les phases préliminaires de recherche de solutions internes, à vous rapprocher du SPES qui engage le développement d'une offre en la matière.

2.4. Modalités d'examen par le secrétariat général et mise en place d'un comité d'engagement ministériel

L'instruction du projet par le secrétariat général se fait sur la base de la fiche d'instruction ci-jointe renseignée par le service demandeur. L'avis est réputé favorable en l'absence de réponse dans un délai

www.ecologie.gouv.fr
www.cohesion-territoires.gouv.fr
www.mer.gouv.fr

La Grande Arche
92055 La Défense cedex – Tél. : 33 (0)1 40 81 21 22

de 15 jours suivant l'accusé de réception, le secrétariat général pouvant suspendre ce délai par une demande de compléments d'information. En cas d'urgence particulière, les services demandeurs sont invités à le signaler au moment de la saisine.

Pour les prestations d'un montant supérieur à 500 000 € HT ou dans le cadre d'un marché à bon de commande, tout établissement d'un bon de commande susceptible de déclencher le seuil de 500 000 € HT pour la prestation ou le projet considéré, le dossier sera examiné dans un comité des engagements sous ma présidence, réunissant le directeur général concerné et le service du pilotage et de l'évolution des services, qui en assure le secrétariat, avec l'appui de la DAF et de la DAJ. Le CGEDD pourra être associé en tant que de besoin. Ce comité des engagements se tiendra en présence de la DITP lorsque la prestation porte sur un accord cadre interministériel géré par la DITP ou sur le segment « conseil en stratégie et organisation ».

Ce comité des engagements sera également systématiquement saisi en cas de prestation *pro bono* ou, quel que soit le montant, en cas d'avis réservé du secrétariat général, si les réserves n'ont pas pu être levées.

Il pourra également être saisi, quel que soit le montant, à la demande d'une direction ou du secrétariat général, si la nature de la prestation demandée le justifie au regard d'une sensibilité particulière.

3. L'amélioration du pilotage, de la capitalisation et de la sécurisation des missions externalisées

Parallèlement à l'encadrement du recours aux prestations intellectuelles, il est indispensable de renforcer le pilotage des prestataires pour garantir l'atteinte des objectifs et optimiser la dépense.

3.1. Mieux piloter et capitaliser les prestations intellectuelles

Il s'agit notamment de s'assurer que la mission a une réelle plus-value, que l'on peut en tirer des enseignements tant sur le fond que sur la forme, qu'elle participe à la montée en compétence des agents et, enfin, que les travaux réalisés peuvent être capitalisés pour le bénéfice du plus grand nombre.

Le pilotage des prestataires est déterminant pour la réussite de la mission. À cet égard, il convient de rappeler quelques principes fondamentaux :

- le service qui signe le bon de commande ou l'acte d'achat est responsable de la bonne exécution de la prestation ;
- les missions confiées à des cabinets de conseil doivent être menées en équipes intégrées autant que possible, et faire l'objet d'un réel pilotage. Il est donc nécessaire de désigner un chef de projet interne à l'administration et de s'assurer que sa charge de travail lui permet de consacrer 25 à 50 % de son temps à la mise en œuvre de la mission, selon son envergure. La formalisation de cet engagement dans une lettre de mission constitue une bonne pratique à développer ;
- pour chaque mission, un comité de pilotage régulier doit être formalisé et animé par le chef de projet interne à la direction acheteuse ; le chef de projet pense à associer le niveau décisionnel lorsque le comité de pilotage doit arbitrer des options.

L'évaluation et capitalisation de chaque mission externalisée est essentielle pour permettre à l'administration de monter en compétences sur les méthodes proposées mais également d'enrichir notre expertise collective en diffusant les résultats des travaux d'approfondissement des sujets confiés aux prestataires. Ainsi, chaque prestation devra faire l'objet :

- d'une évaluation par le commanditaire de la qualité du service rendu par le prestataire et de l'atteinte des objectifs définis lors de l'expression du besoin. Les critères d'évaluation devront être définis dès l'expression de besoin et pourront être ajustés au moment du cadrage de la mission avec le prestataire ;
- d'une évaluation des conditions dans lesquelles les connaissances acquises, les méthodes utilisées, les concepts développés peuvent être utiles à d'autres services ou opérateurs de l'État.

www.ecologie.gouv.fr
www.cohesion-territoires.gouv.fr
www.mar.gouv.fr

La Grande Arche
92055 La Défense cedex – Tél. : 33 (0)1 40 81 21 22

La production d'un livrable conçu à cet effet ainsi qu'un retour d'expérience seront exigés des fournisseurs de prestations intellectuelles. Cette exigence sera prévue dans le cahier des charges ou l'expression de besoin ;

- les livrables résultants des prestations et de leur évaluation seront transmis au service assurant le secrétariat du comité d'engagement directionnel du service commanditaire. Il en assure l'archivage et la diffusion et veille à leur partage notamment dans le but d'enrichir l'expertise collective. En outre, il tient ces livrables à la disposition du secrétariat général.

En particulier, le travail d'outillage et d'animation de la communauté des porteurs de projet et acheteurs va se poursuivre pour améliorer les points suivants :

- l'expression du besoin : selon les supports de marchés mobilisés des modèles d'expression de besoin, de cahier des charges, des outils d'aide à la qualification du besoin pourront être mis à disposition des directions ;
- négociation de l'offre : chaque offre commerciale devra faire l'objet d'un examen attentif par le porteur de projet. Le SPES et la DAF diffuseront les grilles tarifaires de chaque prestataire permettant de mieux comprendre ce qui est acheté au moment de la présentation de l'offre commerciale. Le SPES pourra venir en appui et apporter, en tant que de besoin, son regard sur les offres commerciales pour s'assurer qu'elles sont équilibrées par rapport au besoin initial sur le segment « Stratégie et organisation » et coordonnera l'expertise émanant des autres services du SG sur les autres segments (en dehors du segment juridique relevant de la DAJ) ;
- des temps de restitution des missions et de partage d'expérience seront organisés à travers l'animation de la communauté de référents achats et des chefs de projet.

3.2. Prévenir les conflits d'intérêts

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

Il vous est rappelé que les agents publics doivent exercer leurs fonctions avec impartialité, probité, intégrité et veiller à prévenir ou faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Tout lien d'intérêt d'une personne ayant à prendre des décisions en lien avec une prestation intellectuelle doit donner lieu à un déport formalisé. Les dépôts seront systématiquement formalisés et enregistrés auprès du secrétariat général.

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

Les missions dites *pro bono*, effectuées à titre gracieux au bénéfice des administrations publiques, ne doivent donner lieu à aucune contrepartie. Toute mission *pro bono* ou mécénat de compétence doit être autorisée par le secrétaire général et devra passer par la procédure du comité des engagements. Aucun droit de suite ne peut être accordé au prestataire d'une mission *pro bono*.

3.3. Protéger les données

Les services acheteurs accorderont une attention toute particulière aux éventuelles transmissions de données à leurs prestataires, afin de limiter ces transmissions aux informations strictement nécessaires à la réalisation des prestations intellectuelles concernées. Ils devront systématiquement opter pour la minimisation des données transmises, grâce notamment à l'agrégation, l'anonymisation ou encore la pseudonymisation de celles-ci.

Les cahiers des charges des marchés ou expressions de besoin devront impérativement contenir des clauses obligeant les prestataires à respecter les standards de protection des données et de confidentialité en vigueur, notamment en matière de protection des données à caractère personnel. Ces

www.ecologie.gouv.fr
www.cohesion-territoires.gouv.fr
www.mer.gouv.fr

La Grande Arche
92055 La Défense cedex – Tél. : 33 (0)1 40 81 21 22

clauses devront en outre permettre de s'assurer qu'aucune donnée collectée par les fournisseurs des prestations ne soit ultérieurement communiquée en dehors des donneurs d'ordre administratifs concernés par le marché.

Tous les systèmes manipulant des données à caractère personnel doivent satisfaire aux exigences du RGPD.

En outre, conformément à la circulaire du Premier ministre du 5 juillet 2021 relative à la doctrine d'utilisation de l'informatique en nuage par l'État, les systèmes manipulant des données d'une sensibilité particulière doivent s'appuyer sur une offre commerciale Cloud, qualifiée SecNumCloud, conformément aux spécifications définies par l'ANSSI, et immunisée contre le droit extracommunautaire.

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

3.4. Maîtriser l'installation et l'accès des prestataires extérieurs

Pour les sociétés de conseil qui doivent avoir un accès régulier aux sites de l'administration centrale du pôle ministériel, il est rappelé que la durée de validité du badge est toujours limitée². Des contrôles seront effectués, notamment pour les prestataires susceptibles d'accéder aux zones protégées.

Chaque direction est responsable de sa demande d'accès pour les prestataires désignés dans le strict respect des règles des marchés publics (pas d'adresse mèl ministérielle, pas de mention du nom dans un annuaire administratif, ni sur la signalétique des bureaux...) et de sécurité. Les sociétés de conseil sont quant à elles responsables de leurs salariés conformément à l'application des règles relevant du code du travail et du respect des règles de fonctionnement et de sécurité imposées sur les sites ministériels.

4. Le suivi de la mise en œuvre

La DAF réalisera une synthèse des programmations et des révisions, afin de s'assurer du respect de la cible d'économies fixée au niveau ministériel. En cas d'écart, des mesures d'ajustement pourront être proposées à l'arbitrage des cabinets. Elle procédera régulièrement à des extractions dans Chorus sur les groupes de marchandises considérés. Ces extractions, qui vous seront transmises, auront pour objet :

- de suivre la consommation budgétaire ;
- de s'assurer, au niveau ministériel, du respect de la cible d'économies ;
- d'identifier les marchés et bons de commande passés pour s'assurer, dans le cadre d'une démarche de contrôle interne, du respect des procédures de la présente note.

Le recours aux prestations intellectuelles étant particulièrement suivi, ces restitutions seront également régulièrement transmises aux cabinets.

Une réunion annuelle sera organisée au début de chaque année, en amont des réunions techniques organisées avec la direction du budget, pour présenter les éléments de synthèse (bilan de l'atteinte de la cible de l'année n-1, respect des principes de la circulaire du Premier ministre, synthèse de la programmation de l'année en cours) et pour partager les bonnes pratiques.

² La demande doit être transmise, accompagnée d'un formulaire dûment rempli et d'une photo au format JPEG à l'adresse fonctionnelle suivante : unite-surete-exploitation.set1.2.set.sas.daf.sq@developpement-durable.gouv.fr

Je vous remercie de votre implication dans cet exercice, le Gouvernement accordant une importance toute particulière à la maîtrise effective du recours aux prestations intellectuelles.

Signature
numérique de
Guillaume
LEFORESTIER
g.leforestier
Date :
2022.05.09
08:40:17
+02'00



Le Secrétaire général
Guillaume LEFORESTIER

Copie à : CBCM

www.ecologie.gouv.fr
www.cohesion-territoires.gouv.fr
www.mer.gouv.fr

La Grande Arche
92055 La Défense cedex – Tél. : 33 (0)1 40 81 21 22

Annexe récapitulative

Groupe de marchandises	Seuil	Procédure applicable
40.01.02 « conseil en stratégie et organisation »	Dès le 1 ^{er} euro	Intégrer dans la programmation annuelle Comité d'engagement directionnel Transmission SG/SPES
	> 500 k€ HT	+ comité d'engagement ministériel
40.03.01 « conseil et expertise juridique »	Dès le 1 ^{er} euro	Intégrer dans la programmation annuelle Saisine préalable la DAJ
Autres groupes de marchandises	Dès le 1 ^{er} euro	Intégrer dans la programmation annuelle
	> 140 k€ HT	+ comité d'engagement directionnel + transmission SG : RMA si marché SPES si bon de commande sur un marché existant ou UGAP
	> 500 k€ HT	+ comité d'engagement ministériel

Annexe 6.2. Instruction ministérielle du 07/09/22 aux établissements publics sous tutelle



**MINISTÈRES
TRANSITION ÉCOLOGIQUE
COHÉSION DES TERRITOIRES
TRANSITION ÉNERGÉTIQUE
MER**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Secrétariat général

Paris, le 7 septembre 2022

*Direction des affaires financières
Service du pilotage et de l'évolution des services*

**Note à Mesdames et Messieurs les
directrices et directeurs d'établissements
publics sous tutelle**

*Nos réf. : D22000745
Affaire suivie par : Olivier Cormier
Olivier.cormier@developpement-durable.gouv.fr*

Objet : Modalités d'encadrement du recours aux prestations intellectuelles

- PJ : [1] – Circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 relative à l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'État aux prestations intellectuelles
- [2] – Instruction du secrétaire général du 9 mai 2022 aux responsables de programme + modèle fiche instruction
- [3] – Note de juillet 2022 de la direction des achats de l'État, de la direction du budget et de la direction interministérielle de la transformation publique relative à la mise en œuvre de la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022

La circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 relative à l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'État aux prestations intellectuelles, complétée par une note de juillet 2022 de la direction des achats de l'État, de la direction du budget et de la direction interministérielle de la transformation publique, a fixé des règles de nature à limiter le recours aux prestations intellectuelles et à encadrer plus strictement ses conditions.

Si ces textes ont vocation à s'appliquer à la totalité des prestations intellectuelles, une attention particulière est portée à sept groupes de marchandises de l'État¹, pour lesquels une internalisation des prestations doit être prioritairement recherchée et une diminution de 15 % des engagements en 2022 par rapport à 2021 doit être mise en œuvre.

Pour mémoire, les prestations intellectuelles que vous assurez en tant qu'opérateur pour le compte d'une administration centrale ou d'un service déconcentré sont exclues du champ de l'objectif de baisse de la dépense de prestations intellectuelles.

¹ Conseil en communication, audit comptable et financier, conseil en stratégie et organisation, conseil en recrutement, conseil et expertise métier y compris recherche et développement, conseil et expertise juridique, conseil et expertise en assurance.

J'ai adressé le 9 mai 2022 aux responsables de programmes une instruction qui précise la mise en œuvre de ces orientations pour le pôle ministériel. Ce dispositif de régulation prévu ne concerne pas les prestations intellectuelles que vous passez pour votre propre compte, compte tenu de votre autonomie. Toutefois, il m'appartient de m'assurer de la mise en œuvre de dispositifs de contrôle au sein de vos établissements, adaptés à vos configurations respectives.

Je vous rappelle donc la nécessité de mettre en place votre propre dispositif de régulation, garantissant le respect des critères fixés par la circulaire du 19 janvier 2022. Ce dispositif devra conduire à un suivi et une maîtrise effective de la dépense consacrée aux prestations intellectuelles.

Je vous rappelle également que vous pouvez bénéficier de l'appui de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), notamment pour les marchés, commandes sur accord cadre interministériel ou recours à une centrale d'achat, au-delà d'un seuil de 500 000 euros TTC cumulé pour un même besoin, pour les natures de dépenses précisées au I.b de la circulaire.

Enfin, s'agissant du nouvel accord-cadre de conseil en stratégie et organisation mis en œuvre par l'UGAP à compter du 6 septembre 2022, je vous demande, conformément aux consignes du cabinet de la Première ministre, de bien vouloir saisir les services du secrétariat général (direction des affaires financières et le service du pilotage et de l'évolution des services) pour validation préalable de tout projet de contrat que vous souhaiteriez passer pour les lots 1 (stratégie) et 2 (organisation) de ce marché de l'UGAP.

Un point sur le dispositif mis en place pour la régulation des prestations intellectuelles, sur le bilan des engagements 2022 et sur les objectifs 2023 pourra être prévu lors de votre dernier conseil d'administration de l'année.

Mes services, notamment la direction des affaires financières et le service du pilotage et de l'évolution des services, restent à votre disposition pour vous accompagner dans la mise en place de ce dispositif.

Signature
numérique de
Guillaume
LEFORESTIER
g.leforestier
Date : 2022.09.07
19073240200



Le Secrétaire général
Guillaume LEFORESTIER

Copies à :

- Directrice générale de l'aménagement, du logement et de la nature ;
- Directeur général des infrastructures, des transports et des mobilités ;
- Directeur général de la prévention des risques ;
- Directeur général de l'aviation civile ;
- Directeur général de l'énergie et du climat ;
- Directeur général des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture ;
- Directeur général des collectivités locales ;
- Commissaire général au développement durable ;
- Directeur des affaires financières ;
- Chef du service du pilotage et de l'évolution des services.

Annexe 6.3. Circulaire SG PM du 19/01/2022

Pour éviter les redondances : voir rapport IGF ou version rapport interne IGEDD

Annexe 6.4. Note DAE/DB/DITP de fin juillet 2022 précisant l'application de la circulaire du 19/01/22

Pour éviter les redondances : voir rapport IGF ou version rapport interne IGEDD



Site internet de l'IGEDD :
« Les rapports de l'inspection »

**CONTRIBUTION DE L'INSPECTION
GÉNÉRALE DE L'ÉDUCATION, DU SPORT
ET DE LA RECHERCHE**

Rapport à monsieur le ministre de l'Éducation nationale
et de la Jeunesse
madame la ministre de l'Enseignement supérieur
et de la Recherche
madame la ministre des sports et des jeux Olympiques
et Paralympiques

L'application de la circulaire 6329 du 19 janvier 2022 relative à l'encadrement du recours aux prestations intellectuelles au sein des MENJ, MESR et MSJOP

IGÉSR N° 22-23 103A – janvier 2023

L'application de la circulaire 6329 du 19 janvier 2022 relative à l'encadrement du recours aux prestations intellectuelles au sein des ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse (MENJ), de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) et des sports et des jeux olympiques et paralympiques (MSJOP)

Janvier 2023

Stéphane AYMARD

*Inspecteur général de l'éducation,
du sport et de la recherche*

SOMMAIRE

Introduction	1
1. L'application de la circulaire n° 6329 du 19 janvier au sein des MENJ, MESR et MSJOP s'est inscrite dans un cadre déjà bien établi de pilotage de l'achat public et du recours aux marchés publics	2
1.1. La mission des achats (MDA), clé de voute du pilotage de l'achat public et des marchés au sein des MENJ, MESR et MSJOP.....	2
1.2. Un accompagnement renforcé des directions et services des MENJ, MESR et MSJOP dans leur recours aux prestations intellectuelles externes	3
1.3. Une vigilance particulière concernant le recours aux prestations intellectuelles externes et aux cabinets de conseil mise en place dès 2018.....	3
1.4. Un suivi de l'exécution financière des marchés consolidé depuis le 1 ^{er} janvier 2021	4
2. La mise en œuvre de la circulaire PM du 19 janvier au sein des MENJ / MESR et MSJOP : une occasion de confirmer le dispositif de suivi préexistant et d'en renforcer son efficacité	4
2.1. La mise en place d'un comité ministériel d'engagement selon des modalités conformes aux orientations de la circulaire 6329/SG du 19 janvier 2022	5
2.2. L'installation du département de la modernisation (DMO) comme guichet unique pour le recours à des prestations intellectuelles externes dans le domaine « stratégie et organisation ».....	6
2.3. La responsabilisation des directions et services dans le pilotage des prestations intellectuelles en lien avec leur expertise métier	7
2.4. La mise en place de nouveaux outils de pilotage spécifiquement dédiés au suivi des marchés de prestations intellectuelles externes	8
3. Un objectif de réduction des dépenses liées au recours aux prestations intellectuelles relevant des 7 segments retenus par la circulaire 6329 du 19 janvier 2022 plus que largement atteint	8
3.1. Un recours relativement limité aux prestations intellectuelles externes relevant du segment « conseil et organisation »	8
3.2. Une réduction des dépenses engagées en 2022 au titre des prestations intellectuelles largement supérieure à l'objectif fixé de – 15 % par rapport à l'exercice 2021	9
3.3. Des causes exogènes liées au contexte de l'année 2022 participent également de l'atteinte de l'objectif fixé par la circulaire n° 6329 du 19 janvier 2022	10
3.4. La confirmation d'un recours modéré des MENJ, MESR et MSJOP à des prestations intellectuelles relevant du segment « conseil et organisation ».....	10
4. Des capacités déjà éprouvées d'internalisation des compétences dans les domaines relevant du conseil en stratégie et organisation	11
4.1. Une inspection générale non exclusivement mobilisée sur des fonctions de contrôle et d'évaluation.....	11
4.2. Une culture de l'audit interne et de la maîtrise des risques qui traverse l'ensemble des services et directions des ministères	12

4.3. L'activité de la cellule de consultants internes (CCI), véritable ressource internalisée de conseil en stratégie et organisation 12

4.4. Des dispositifs de soutien à l'innovation et à la transformation qui irriguent l'ensemble des services et directions..... 13

Conclusion 14

Annexes 15

Introduction

Par lettre de mission interministérielle en date 5 décembre 2021, la Première ministre a saisi les inspections générales et conseils généraux des ministères d'une mission visant à vérifier la bonne application de la circulaire n°6329 du 19 janvier 2022 relative à l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'État aux prestations intellectuelles.

Dans ce cadre, l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR) a été mobilisée pour mesurer la bonne application de ladite circulaire pour ce qui concerne le périmètre composé du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse (MENJ), du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) et du ministère des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques (MSJOP) dont l'activité des différents services et directions est coordonnée par un secrétariat général commun.

Il ressort de la mission conduite, au cours de laquelle plusieurs auditions ont été menées (annexe 1), que la circulaire n° 6329 du 19 janvier 2022 a fait l'objet d'une juste application aux sein des MENJ, MESR et MSJOP. Cette application a été d'autant plus aisée à mettre en place qu'elle est venue compléter un dispositif préexistant déjà bien installé permettant d'encadrer de manière rigoureuse la pratique de l'achat public et le recours aux marchés par les différents services et directions des MENJ, MESR et MSJOP. Déclinée par une note de service de la secrétaire générale des ministères du 24 juin 2022 (annexe 2), la mise en œuvre de la circulaire n° 6329 du 19 janvier a ainsi été l'occasion de renforcer un cadre déjà bien établi et de préciser, à l'attention de l'ensemble des directions et services, les modalités de recours aux prestations intellectuelles et les différents points de vigilance qui s'y attachent.

S'agissant plus particulièrement du recours aux prestations intellectuelles externes, les documents mis à disposition de la mission laissent apparaître une pratique largement concentrée autour de prestations informatiques ; celles-ci représentent ainsi, sur la période 2015-2022, près des deux-tiers (64,54 %) de l'ensemble des autorisations d'engagement émises par les ministères au titre de marchés de prestations intellectuelles externes.

Les prestations intellectuelles relevant du segment « stratégie et organisation » sur lesquelles portent plus particulièrement la circulaire n° 6329 du 19 janvier 2022 représentent quant à elles un peu moins de 3 % (2,97 %) des autorisations d'engagement sur la même période (2015-2022). Cette part relativement mesurée du recours aux prestations intellectuelles relevant du segment « stratégie et organisation » peut trouver son origine dans les dispositifs mis en place au sein des MENJ, MESR et MSJOP depuis plusieurs années qui permettent, dans une certaine mesure, d'internaliser des missions de conseil relevant de ces domaines, quand bien même le recours à des prestations externes peut s'avérer par ailleurs nécessaire.

Quant à l'objectif de réduction de 15 % des prestations intellectuelles engagées en 2022 par rapport à l'exercice 2021, il s'avère plus que pleinement atteint pour ce qui concerne les MENJ, MESR et MSJOP : le montant total des autorisations d'engagement émises au titre de l'exercice 2022 pour le recours à des prestations externes relevant des 7 groupements de commande (GM) faisant l'objet d'un suivi particulier représente en effet 36% de celui constaté au titre de l'exercice 2021, soit une baisse de plus de près de 70 %.

Si ce résultat très satisfaisant peut trouver des causes exogènes, la qualité du pilotage mis en place par le secrétariat général des ministères constitue à n'en pas douter un facteur décisif, qu'il convient de saluer, dans l'atteinte de cet objectif.

Ainsi, la mission considère-t-elle que la circulaire n° 6329 du 19 janvier 2022 a fait l'objet d'une application pleine et entière au sein des MENJ, MESR et MSJOP. Les dispositifs mis en place dans ce cadre, qui sont venus compléter des procédures déjà solidement ancrées et encadrées, ont permis de renforcer et de confirmer la qualité du pilotage mis en place par le secrétariat général pour ce qui concerne le recours aux prestations intellectuelles externes.

1. L'application de la circulaire n° 6329 du 19 janvier au sein des MENJ, MESR et MSJOP s'est inscrite dans un cadre déjà bien établi de pilotage de l'achat public et du recours aux marchés publics

Préalablement à l'application de la circulaire n° 6329 du 19 janvier 2022, les MENJ, MESR et MSJOP disposaient d'une solide culture de l'achat public et du recours aux marchés publics, quelle qu'en soit la nature. Fruit d'un dispositif de pilotage mis en place progressivement par le secrétariat général des ministères et mis en œuvre par la mission des achats (MDA), l'ensemble des directions et services des MENJ, MESR et MSJOP disposaient d'une solide culture de l'achat public et des marchés publics. Il convient de constater que le pilotage et le suivi de la pratique du recours aux prestations intellectuelles du ministère de l'Éducation nationale dans le domaine « stratégie et organisation » s'avérait être relativement limitée. Ce constat résulte de la combinaison de plusieurs facteurs.

1.1. La mission des achats (MDA), clé de voute du pilotage de l'achat public et des marchés au sein des MENJ, MESR et MSJOP

Créée par arrêté 26 août 2009, placée au sein du service de l'action administrative et des moyens (SAAM) et rattachée au secrétaire général des MENJ, MESR et MSJOP, la mission achat est chargée de la définition et de la mise en œuvre de la politique d'achats des ministères et de la professionnalisation de l'achat public. Pilotée par le responsable ministériel des achats (RMA), la mission des achats est composée de 29 personnes et structurée en trois bureaux :

- HA1 : stratégie et ingénierie des achats ;
- HA2 : expertise juridique et professionnalisation du réseau des acheteurs ;
- HA3 : performance et contrôle de gestion des achats.

La MDA anime par ailleurs un réseau de « référents achats » identifiés au sein de chaque direction des trois ministères et au sein de chaque région académique pour ce qui concerne les services déconcentrés. Dans ce cadre, elle apporte son expertise stratégique, juridique, économique, organisationnelle et technique aux services centraux et déconcentrés et coordonne ou prend en charge tout ou partie de leurs achats. Cette organisation et le mode de pilotage associé ont ainsi permis ainsi de construire au sein des MENJ, MESR et MSJOP une culture commune de l'achat public et d'encadrer de manière rigoureuse le recours aux marchés publics.

Les relations entre la mission des achats qui agit en tant que délégataire et les directions et services prescripteurs de l'administration centrale en tant que délégants sont définies dans le cadre de conventions de gestion publiées au Bulletin officiel de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, qui prennent en compte l'organisation financière partagée avec le service facturier. Ces conventions précisent notamment les interventions et les responsabilités des acteurs du processus achat, depuis la définition du besoin jusqu'à la notification des marchés.

Les étapes du processus de la dépense et d'élaboration d'un marché public sont décrites dans les conventions de services entre le Service de l'action administrative et des moyens (SAAM) et les services et directions de l'administration centrale. Les acheteurs du bureau de la stratégie et de l'ingénierie des achats accompagnent les chefs de projets désignés par les services métiers dans la formalisation de l'expression du besoin, c'est-à-dire la rédaction de l'ensemble du dossier de consultation des entreprises (DCE) et dans l'analyse des offres (rapport de présentation), ce qui garantit le respect de la réglementation de la commande publique sur l'ensemble de la procédure ainsi que l'atteinte des objectifs de performance de l'achat public (sécurité juridique, performance économique, responsabilité sociale et environnementale, accès des TPE et PME, innovation).

1.2. Un accompagnement renforcé des directions et services des MENJ, MESR et MSJOP dans leur recours aux prestations intellectuelles externes

Dans sa mission d'animation du réseau des acheteurs et de professionnalisation des acteurs, la MDA produit de nombreux outils permettant non seulement d'accompagner chaque service prescripteur mais également d'encadrer leur pratique dans un environnement sécurisé, dans une perspective de maîtrise des risques et de contrôle interne de l'achat public.

À travers l'intranet ministériel *Pléiade*, vecteur principal de communication vers les services régionaux des achats et les directions et services de l'administration centrale, la MDA assure la veille juridique et l'animation du réseau des acheteurs au niveau national et produit des ressources, des guides et des analyses qui permettent d'alimenter la culture de l'achat public au sein des ministères et de leurs services déconcentrés. À titre d'exemple, la MDA produit et actualise notamment les outils qui suivent :

- un livret d'accueil *Les premiers pas du prescripteur dans l'achat public* ;
- un guide de déontologie de l'achat public ;
- un guide méthodologique pour l'élaboration de clauses techniques relatives à l'achat de prestation de conseil ;
- un mémento *Conseil de préparation de l'achat de conseil : points d'attention à suivre au long du processus d'achat et du suivi des prestations, conseils de rédaction de clauses techniques* ;
- une trame de cahier des clauses techniques particulières pour définir précisément le besoin (périmètre, livrables, planning, gouvernance, indicateurs, gestion des informations, appropriation des résultats et transfert de compétence en fin de prestation, ...) ;
- une trame de cahier des clauses administratives particulières.

Par ailleurs, la MDA élabore et diffuse tous les deux mois au sein de son réseau une revue, *Actuelles*, qui permet de communiquer des informations sur l'actualité générale de l'achat public et des informations précises sur les marchés interministériels ou nationaux. À titre d'exemple, le dernier numéro de cette revue bimestrielle (n° 109, octobre-novembre 2022) est consacré à la commande publique numérique.

Ces documents sont systématiquement utilisés et permettent d'orienter les efforts tant du côté des prescripteurs que des acheteurs sur les clauses à réelle valeur ajoutée : définition du besoin, structure du marché, délais, appropriation des résultats. Ils participent pleinement de la culture commune de l'achat public et du recours aux marchés au sein des MENJ, MESR et MSJOP et constituent à ce titre un terreau fertile sur lequel la circulaire n° 6329 du 19 janvier 2022 a trouvé à s'appliquer plus spécifiquement pour ce qui concerne les prestations intellectuelles externes. Il convient par ailleurs de préciser qu'à la faveur de la mise en application de la circulaire n° 6329 du 19 janvier 2022, l'ensemble de ces guides, ressources et recommandations ont fait l'objet d'une actualisation.

1.3. Une vigilance particulière concernant le recours aux prestations intellectuelles externes et aux cabinets de conseil mise en place dès 2018

Lors de la création de la mission des achats, le ministère n'avait pas mis en place de règles spécifiques pour la passation de marchés publics de prestations intellectuelles avec les cabinets de conseils privés. Au début des années 2010, l'achat public a été pris en compte d'une manière globale, intégrant le recours aux prestations intellectuelles externes, dans le respect de la réglementation de la commande publique.

Une première inflexion à ce principe a été mise en œuvre dès 2018, à la faveur de l'entrée en vigueur du marché interministériel « *d'assistance à la conception et à la mise en œuvre opérationnelle des projets de transformation de l'action publique* » notifié en juin 2018 et d'un marché ministériel spécifique multi-attributaires de prestations relatives « *à la mise en œuvre et à l'accompagnement des projets de design de services* ».

Afin d'assurer le pilotage et le suivi de ces différents marchés multi-attributaires, le secrétariat général des ministères, par note de service du 16 juillet 2018, a précisé le cadre dans lequel le recours aux prestations intellectuelles externes pouvait s'exercer. Outre le rappel des modalités de fonctionnement de ce type de

marchés multi-attributaires, qui imposent notamment le respect des règles d'attribution des bons de commande selon le classement des différents prestataires, cette note de service a mis en place un premier niveau de contrôle d'opportunité du recours aux marchés de prestations intellectuelles relevant du conseil en organisation en imposant, préalablement à l'établissement des bons de commande, la formalisation d'une expression de besoins visant à apprécier la pertinence du recours à des prestataires externes, à renforcer le pilotage de ces prestations et à en structurer leur capitalisation.

Dans ce cadre, le processus de mobilisation des services et directions du ministère aux marchés interministériel et ministériel de prestations intellectuelles prévoyait notamment :

- la transmission préalable d'une expression de besoin au département de la modernisation (DMO), avec copie à la mission des achats (MDA) ;
- un échange sur l'expression de besoins, incluant le cas échéant la recherche de modalités alternatives au recours à des prestations extérieures (mobilisation des ressources d'appui du secrétariat général, sollicitations des inspections générales, sollicitation de la DITP...) ; en cas de désaccord sur le bien-fondé du recours à une prestation intellectuelle extérieure, l'arbitrage relevait de la compétence de la secrétaire générale des ministères ;
- un appui à la passation de commande : détermination du support contractuel pertinent et du titulaire associé, assistance au lancement de la prestation... ;
- une consolidation des livrables et recueil d'un retour d'expérience sur l'usage du marché.

Piloté par le secrétariat général des ministères avec l'appui de la mission des achats, ce dispositif de pilotage et de suivi préfigure celui mis en place au titre de l'application de la circulaire n° 6329 du 19 janvier 2022. Cette organisation permettait également le respect de l'application de la règle d'attribution dite de « tourniquet » entre les différents groupements titulaires des marchés.

1.4. Un suivi de l'exécution financière des marchés consolidé depuis le 1^{er} janvier 2021

En complément des dispositifs de pilotage et de suivi mis en place progressivement pour encadrer l'achat public et le recours aux marchés publics, la MDA a installé depuis le 1^{er} janvier 2021 un dispositif de suivi financier des marchés qui permet d'analyser chaque mois la trajectoire financière des marchés interministériels sur lequel les ministères émergent, les marchés nationaux et ceux propres à l'administration centrale.

Ce contrôle des trajectoires financières est assuré par l'intermédiaire d'un outil dédié créé à la demande de la MDA « Base des marchés de la mission des achats (BdMMdA) », qui récupère les informations depuis une base de données extraites du SI CHORUS. Ces informations permettent de suivre de façon globale les marchés et de fournir les données nécessaires à la mise en place d'alertes. La mission des achats a intégré des alertes automatiques qui lui permettent de disposer chaque mois d'une série d'indicateurs permettant d'assurer le suivi de l'exécution des différents marchés et de veiller à encadrer leurs trajectoires financières dans les enveloppes budgétaires allouées. Ce dispositif vient ainsi compléter l'ensemble des outils dont disposent la MDA pour assurer un pilotage et le suivi rigoureux de l'ensemble des marchés relevant du périmètre des MENJ, MESR et MSJOP.

2. La mise en œuvre de la circulaire PM du 19 janvier au sein des MENJ / MESR et MSJOP : une occasion de confirmer le dispositif de suivi préexistant et d'en renforcer son efficacité

La mise en œuvre de la circulaire n° 6329 du 19 janvier 2022 relative à l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'État aux prestations intellectuelles a été l'occasion pour le secrétariat général des MENJ, MESR et MSJOP de réinterroger l'ensemble des dispositifs mis en place pour encadrer le recours à des prestations intellectuelles externes et diffuser les bonnes pratiques auprès de l'ensemble des directions « métiers » des trois ministères.

La mise en œuvre de la circulaire n° 6329 du 19 janvier 2022 au sein des ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse (MENJ), de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) et du sport et des jeux

Olympiques et Paralympiques (MSJOP) a été l'occasion de rappeler et de préciser à l'ensemble des directions et services des ministères, à leurs services déconcentrés et à leurs opérateurs, le cadre dans lequel le recours aux prestations intellectuelles externes devait désormais s'exercer. En s'appuyant sur les dispositifs de veille et de suivi mis en place antérieurement, l'application de la circulaire n° 6329 du 19 janvier a ainsi donné lieu tout à la fois la diffusion d'une note de service de la secrétaire général des ministères en date du 24 juin 2022 relative à l'encadrement du recours aux prestations intellectuelles et à l'actualisation des différents outils mis à la disposition des différents services prescripteurs.

La note de service du 24 juin 2022 vise à présenter les nouveaux dispositifs mis en place au sein des MENJ, MESR et MSJOP pour encadrer le recours aux prestations externes, en application de la circulaire 6329 du 19 janvier 2022, et à présenter les procédures qui s'imposent à l'ensemble des directions et services dans ce cadre, ainsi que les modalités du contrôle interne. Cette note est par ailleurs assortie d'annexes et de fiches pratiques, largement diffusées, qui en permettent une appropriation pédagogique et très encadrée.

Le caractère légèrement décalé de la date de diffusion de cette note de service par rapport à la circulaire n° 6329 du 19 janvier s'explique tout à la fois par les travaux préalables à sa rédaction, qui a notamment nécessité de réactualiser l'ensemble de la documentation mis à disposition des différents services prescripteurs, mais aussi, voire surtout, par les incertitudes et interrogations concernant le juste périmètre à retenir pour la bonne application de la circulaire n° 6329 du 19 janvier. À ce titre, il convient de constater que la note DAE/DB/DITP précisant le périmètre et les objectifs de la circulaire n° 6329 du 19 janvier 2022 a été prise le 22 juillet 2022. Sa diffusion semble par ailleurs avoir été quelque peu erratique, le secrétariat général des MENJ, MESR et MSJOP n'en ayant eu accès à la faveur d'échanges informels avec la DITP qu'en septembre 2022.

Dans son économie générale, la note de service de la secrétaire générale des MENJ, MESR et MSJOP prévoit notamment plusieurs dispositifs de nature à répondre aux orientations et objectifs posés par la circulaire n° 6329 du 19 janvier 2022.

2.1. La mise en place d'un comité ministériel d'engagement selon des modalités conformes aux orientations de la circulaire 6329/SG du 19 janvier 2022

Institué et mis en place par la note de service de la secrétaire générale des MENJ, MESR et MSJOP du 24 juin 2022, la composition du comité d'engagement ministériel est pleinement conforme aux préconisations portées par la circulaire n° 6329 du 19 janvier 2022 ; présidé par le secrétaire général des ministères auprès duquel il est rattaché, le comité ministériel prévoit la participation :

- de la cheffe de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR) ou de son représentant ;
- du responsable ministériel des achats (RMA) ;
- du département de la modernisation (DMO), qui assure par ailleurs le secrétariat de l'instance ;
- d'un représentant de la DITP lorsque que le montant de la prestation envisagée est supérieur à 500 000 €.

Le comité ministériel d'engagement est plus particulièrement chargé :

- d'émettre un avis sur les demandes de recours à des prestations de conseil en stratégie et organisation, quel que soit le marché concerné (accords-cadres interministériels, union des groupement d'achats publics...) ; dans ce cadre, le seuil de saisine du comité ministériel est fixé à 150 000 €. Lorsque le montant de la prestation envisagée est supérieur à 500 000 €, la présence de la DITP est prévue ;
- d'assurer le suivi et le respect de l'objectif de réduction de 15 % des dépenses engagés au titre des prestations intellectuelles externes ; initialement circonscrit aux seules prestations de conseil relevant du segment « stratégie et organisation », ce suivi a été étendu à l'ensemble des prestations relevant des 7 groupements de marchandises (GM) retenus par la note de service DAE/DB/DITP du 22 juillet 2022.

Pour ce qui concerne l'exercice 2022, l'activité du comité ministériel d'engagement s'est avérée réduite, du fait de l'absence d'expression de besoins relevant de son champ et périmètre de saisine. Cette absence d'expression de besoin trouve sa principale origine dans l'extinction, en juin 2022, de l'accord-cadre interministériel porté par la DITP d'assistance à la conception et à la mise en œuvre opérationnelle des projets de transformation de l'action publique notifié en juin 2018.

Nonobstant ce constat, la mise en place de ce comité d'engagement, dont la composition et les missions sont en pleine conformité avec les orientations fixées par la circulaire n° 6329 du 19 janvier 2022, répond à l'objectif fixé d'encadrement du recours aux prestations intellectuelles. Quand bien même son périmètre d'intervention concerne pour l'essentiel des prestations relevant du champ « stratégie et organisation », le comité ministériel d'engagement des MENJ, MESR et MSJOP est d'autant plus en mesure de jouer son rôle de verrou qu'il est complété par un ensemble de dispositifs, confirmé par la note de service du 24 juin 2022, qui participent également de l'objectif d'encadrement du recours aux prestations intellectuelles externes, quel que soit leur périmètre.

2.2. L'installation du département de la modernisation (DMO) comme guichet unique pour le recours à des prestations intellectuelles externes dans le domaine « stratégie et organisation »

En complément de la mise en place du comité ministériel d'engagement, la note de service du 24 juin 2022 identifie le département de la modernisation (DMO), service directement rattaché au secrétaire général du ministère au sein d'un pôle « modernisation, innovation, transformation » comme le guichet unique pour l'ensemble des services et directions des MENJ, MESR et MSJOP pour ce qui concerne le recours aux prestations intellectuelles externes relevant du segment « stratégie et organisation ».

Dans ce nouveau positionnement, le DMO est ainsi plus particulièrement chargé d'accompagner les directions et services dans l'élaboration des expressions de besoin, de déterminer le cas échéant le marché interministériel le plus adapté, de conseiller après réception du devis, le service demandeur dans ses échanges et de s'assurer de la mise en place d'un dispositif de suivi de la prestation, notamment la formalisation d'un retour sur la qualité de la prestation et son éventuelle mutualisation en interne.

Au-delà de ce rôle de guichet unique et de conseil aux services demandeurs, le DMO joue également un rôle de verrou par la combinaison de deux modes d'action :

- **dans l'analyse produite sur les expressions de besoins** élaborées par les services et directions ; cette analyse, préalable à toute commande, constitue un véritable contrôle d'opportunité mis en place quel que soit le montant de la prestation envisagée, dès lors qu'elle relève du segment « stratégie et organisation ». À ce titre, il convient de noter que le processus d'expression de besoin sur lequel est assis ce contrôle d'opportunité, fait l'objet d'un cadrage précis, rappelé à la fois dans la note de service de la secrétaire générale du 24 juin et précisé dans une annexe et une fiche pratique dédiées.

Le cadre à travers lequel s'opère l'expression de besoin soumis à expertise préalable du DMO permet par ailleurs de préciser la nature et le périmètre de la demande en identifiant plusieurs items, notamment :

- la description du besoin (objet, contexte, objectifs, enjeux, publics cibles, nombre de bénéficiaires de la prestation, récurrence du besoin...) ;
- l'évaluation de la capacité à faire de l'administration (justification du recours à un prestataire externe, sollicitation préalable des ressources internes) ;
- la description de la prestation attendue (objectifs, contenus, expertises et compétences spécifiques nécessaires, livrables attendus, marché ministériel ou interministériel envisagé...) ;
- les acteurs et les conditions de mise en œuvre (ressources ministérielles dédiées au pilotage et à la conduite du projet ou de la prestation, engagement et gouvernance stratégique de la prestation, transfert de connaissances et de compétences, capitalisation, partenaires éventuels, ressources internes et externes à mobiliser...) ;
- le calendrier prévisionnel envisagé (date de début de la prestation, principaux jalons, délais à respecter, date de fin de la prestation...) ;

- le budget prévisionnel (nombre de jours équipes internes de l’administration, nombre de jours du prestataire externe, montant cumulé, co-financement, marché, lot...).

Ce cadrage semble ainsi constituer un verrou très pertinent permettant au secrétaire général des ministères de maîtriser le recours à des prestations intellectuelles externes relevant du segment « stratégie et organisation ».

- **par la saisine du comité ministériel d’engagement**, réuni selon les modalités évoquées plus haut, dès lors que le montant prévisionnel de la prestation envisagée est supérieur à 150 000 € ; dans ce cadre, le DMO assure le secrétariat de cette instance, lui permettant ainsi de disposer d’une vue exhaustive de l’ensemble des demandes de recours à des prestations externes et d’en assurer le suivi le plus fin.

Du fait de son positionnement au sein du pôle « modernisation, transformation, innovation » du secrétariat général des MENJS, MESR et MSJOP et de sa proximité avec la cellule de consultants internes placée auprès du secrétaire général des ministères, le département de la modernisation dispose d’une réelle capacité à assurer le pilotage du recours aux prestations intellectuelles externes relevant du segment « stratégie et organisation » et à réorienter, le cas échéant, des demandes de prestations vers des solutions internes dont elle assure par ailleurs la coordination d’ensemble.

2.3. La responsabilisation des directions et services dans le pilotage des prestations intellectuelles en lien avec leur expertise métier

S’agissant des prestations intellectuelles externes autres que celles relevant du segment « stratégie et organisation », la note de service du 24 juin 2022, précise par ailleurs le dispositif qui s’impose à l’ensemble des directions pour encadrer le recours aux prestations intellectuelles relevant de leur expertise métier. Le dispositif retenu consiste ainsi à identifier, pour chaque segment de prestations intellectuelles identifié, une direction ou service responsable tout à la fois de l’analyse de l’expression de besoins et du suivi de la prestation intellectuelle retenue. Ces directions disposent ainsi de l’exclusivité du recours à des prestations externes dans les domaines relevant de leur champ de compétences et d’expertise.

Ainsi :

- pour les prestations de communication, d’enquête et de sondage, la délégation à la communication (DELCOM) dispose de l’exclusivité du recours aux marchés publics interministériels pour l’ensemble des directions et services des MENJ, MESR et MSJOP ; tout recours à une prestation de cette nature doit par ailleurs faire l’objet d’un agrément préalable auprès du service d’information du gouvernement (SIG) ;
- pour les prestations juridiques (conseil, assistance, représentation juridique...), la direction des affaires juridiques (DAJ) dispose de l’exclusivité du recours aux marchés publics : la DAJ centralise les demandes des services et directions, vérifie qu’elle ne dispose pas en interne de ressources pour répondre aux sollicitations, qualifie la prestation, rédige le bon de commande et assure le suivi de la prestation ;
- pour les prestations informatiques, qui représentent les deux tiers du recours aux prestations intellectuelles des MENJ, MESR et MSJOP sur les exercices 2021-2022, un dispositif dédié est mis en place qui s’appuie sur les directions ou services maîtrise d’œuvre (DNE DSEMSIRH, SIES, SCN, Parcoursup), chargés de proposer un plan de programmation pluriannuelle incluant le chiffrage des besoins et le coût prévisionnel des prestations à externaliser ; ces plans de programmation sont présentés devant un comité de pilotage dédié piloté par le secrétaire général des MENJ, MESR et MSJOP chargé de valider les priorités, d’attribuer les enveloppes disponibles en fonction des ressources physico-financières disponibles et d’assurer un suivi de l’exécution des prestations ;
- pour les prestations intellectuelles relatives aux opérations immobilières, le service de l’action administrative et de la modernisation (SAAM) dispose de l’exclusivité du recours aux marchés, qu’il s’agisse d’études préalables, d’études techniques, d’assistance à maîtrise d’ouvrage ou d’études de maîtrise d’œuvre ; toutes les directions et services peuvent avoir recours à ces marchés après saisine formalisée du SAAM.

Ce positionnement des services et directions métiers comme guichet unique préalable à tout recours à une prestation intellectuelle externe relevant de leur domaine d'expertise se double par ailleurs de consignes visant à mettre en place un dispositif de suivi et de contrôle et une organisation du contrôle interne. Ainsi, les directions et services pour lesquels le recours à une prestation intellectuelle externe a été acceptée sont chargés de mettre en place un dispositif spécifique de pilotage et de suivi des prestations visant à :

- Justifier de l'absence de moyens ou de compétences en interne ;
- Garantir la qualité de transcription des besoins dans le bon de commande et l'adéquation du prix à la prestation demandée ;
- Sécuriser le pilotage des prestations et à procéder à une évaluation finale de la prestation rendue ;
- Veiller à la traçabilité des prestations par l'archivage de l'ensemble des documents du marché et de chaque prestation sur une plateforme dédiée ;
- Garantir la prévention des conflits d'intérêt, notamment par la formalisation des déports et la protection des données.

2.4. La mise en place de nouveaux outils de pilotage spécifiquement dédiés au suivi des marchés de prestations intellectuelles externes

En complément de l'ensemble des dispositifs de pilotage et de suivi mis en œuvre pour encadrer le recours et l'exécution aux marchés publics et pour étayer la bonne application de la circulaire n° 6329 du 19 janvier 2022, la mission des achats a mis en place un outil de suivi de l'ensemble des prestations intellectuelles par l'intermédiaire d'une restitution CHORUS (INF-BUD-51) ; ce suivi, qui permet d'analyser l'évolution des autorisations d'engagement et des crédits de paiement sur l'exercice en cours, s'effectue sur un périmètre élargi pour chacun des 29 groupes marchandises (GM) de la nomenclature, relatifs aux « prestations intellectuelles ».

Cette restitution est documentée, établie mensuellement puis de manière hebdomadaire à compter du mois de novembre avec l'approche de la fin de gestion. Les marchés devant faire l'objet d'une surveillance particulière ont été identifiés dans les restitutions.

Ce nouveau dispositif constitue le principal outil à partir duquel est assuré le suivi de l'objectif de réduction de 15 % des dépenses engagées pour les prestations intellectuelles de conseil en stratégie et organisation posé par la circulaire n° 6329 du 19 janvier et précisé par la note de service DAE/DB/DITP de juillet 2022. Dans cette perspective, il est convenu que la mission des achats transmette au département de la modernisation (DMO) en amont de chaque réunion du comité d'engagement une restitution de suivi de l'ensemble des dépenses pour les 7 GM identifiés (montant des dépenses engagées à date, pourcentage par rapport à l'enveloppe ciblée, répartition des dépenses par marché et par direction / service).

L'ensemble de ces différents dispositifs permettent de considérer que le secrétariat général des MENJ, MESR et MSJOP, avec l'appui du département de la modernisation, du RMA et de la mission des achats, a procédé à une application très satisfaisante de la circulaire n° 6329 du 19 janvier 2022.

3. Un objectif de réduction des dépenses liées au recours aux prestations intellectuelles relevant des 7 segments retenus par la circulaire 6329 du 19 janvier 2022 plus que largement atteint

3.1. Un recours relativement limité aux prestations intellectuelles externes relevant du segment « conseil et organisation »

Traditionnellement, le recours aux prestations intellectuelles au sein des MENJ, MESR et MSJOP représentent une activité relativement marginale. Ainsi, les données auxquelles la mission a pu avoir accès laisse en effet apparaître que, au titre de l'exercice 2021, les MENJ, MESR et MSJOP représentent 3,69 % du volume des autorisations d'engagement mises en place au titre des prestations intellectuelles relevant du périmètre

des 7 « groupements de commande » faisant l'objet de l'objectif de réduction de 15 % tel que défini par la circulaire n° 6329 du 19 janvier 2022 et précisé par la note de service DAE/DB/DITP de juillet 2022.

De surcroît, au sein des MENJ, MESR et MSJOP, la part spécifique concernant les prestations intellectuelles relevant du segment « stratégie et organisation » (codification CHORUS : 40.01.02) ne représentent qu'une part minime. Il ressort en effet des données transmises par la mission des achats que, sur la période 2015-2022, la part des prestations intellectuelles en « stratégie et organisation » représentent un peu moins de 3 % (2,97 %) en volume d'autorisations d'engagement. Cette part relativement modeste doit être mise en regard de celle concernant les prestations intellectuelles relevant du domaine informatique qui représentent près des deux tiers (64,54 %) ou celles relevant du domaine immobilier (28,45 %).

3.2. Une réduction des dépenses engagées en 2022 au titre des prestations intellectuelles largement supérieure à l'objectif fixé de – 15 % par rapport à l'exercice 2021

La circulaire n° 6329 pose un objectif de réduction de 15 % des prestations intellectuelles engagées en « stratégie et organisation » sur l'exercice 2022 par rapport aux montants engagés en 2021. La note DAE/DB/DITP de juillet 2022 est venue préciser le juste périmètre à retenir pour apprécier cet objectif de réduction de 15 % en l'élargissant à 7 « groupements de marchandise » (audit comptable et financier, conseil en recrutement, conseil en stratégie et organisation, conseil et expertise juridique, conseil et expertise métier, conseil en communication, conseil et expertise en assurance).

Sur ce périmètre élargi aux 7 groupements de marchandise de référence, les données agrégées par la mission des achats des MENJ, MESR et MSJOP au 31 décembre 2022 laisse apparaître une très large atteinte de l'objectif de réduction de 15 %. Ainsi, les dépenses engagées en 2022 représentent-elles 49 % de celles engagées en 2021, soit **une réduction de plus de 50 %**.

Tableau des dépenses engagées en matière de prestations intellectuelles

Ministère	AE 2021 7 GM « prestations intellectuelles »	Cible 2022 (– 15% en AE)	AE 2022 7 GM « prestations intellectuelles »	Taux d'atteinte au 31/12/2022
Éducation nationale, jeunesse et sports	9 803 120	8 332 652	4 018 947	48%
Enseignement supérieur, recherche et innovation	527 303	448 207	607 024	135%
Total	10 330 422	8 780 859	4 625 971	53%

Ce résultat global, tel qu'il ressort des restitutions Chorus suivies chaque mois par la mission des achats, s'avère néanmoins affecté d'un biais, considérant que certaines imputations de dépenses ont pu être enregistrées sous un code « groupement de marchandise » sans lien avec l'objet ou la nature de la prestation intellectuelle retenue. Aussi, les données présentées ci-dessus masquent-elles une réalité différente, certaines prestations intellectuelles relevant du champ « informatique » ou du champ « immobilier » ayant été décomptées dans ce suivi.

Une première et rapide conduit ainsi à, *a minima*, **extraire de ce bilan l'équivalent de 1 478 606,16 € en AE** considérant que l'objet des 12 bons de commande correspondant relève à ce montant soit des prestations intellectuelles informatiques, soit de prestations intellectuelles immobilières, les deux étant exclus du périmètre auquel s'applique l'objectif de réduction de 15 %.

Dès lors, il convient de considérer que la réduction des autorisations d'engagement émis par les MENJ, MESR, et MSJOP au titre de prestations intellectuelles relevant du périmètre défini par la circulaire n° 6329 du 19 janvier 2022 peut être évaluée, sous réserve d'analyse complémentaire, de l'ordre de près de 70 %.

Tableau des dépenses engagées au titre des prestations intellectuelles *stricto sensu*

Ministère	AE 2021 7 GM « prestations intellectuelles »	Cible 2022 (– 15% en AE)	AE 2022 7 GM « prestations intellectuelles »	Taux d'atteinte au 31/12/2022
Éducation nationale, jeunesse et sports	9 803 120	8 332 652	2 904 170	35 %
Enseignement supérieur, recherche et innovation	527 303	448 207	243 194	54 %
Total	10 330 422	8 780 859	3 147 364	36 %

Ce constat amène à s'interroger sur l'outil utilisé par les services prescripteurs (CHORUS formulaire) pour valider les bons de commande associés au recours à une prestation intellectuelle externe. Le fait que cet outil ne permette d'opérer ni contrôles, sauf *a posteriori*, ni de corrections de saisie ne semble pas de nature à assurer un suivi linéaire et rigoureux de la bonne imputation des dépenses au groupement de marchandise associé.

Nonobstant ces mauvaises imputations, qui affectent de manière non négligeable la qualité du suivi mis en place par le secrétariat général des ministères par l'intermédiaire de la mission des achats, l'objectif fixé par la circulaire n° 6329 du 19 janvier 2022 a été largement atteint pour ce qui concerne les MENJ, MESR et MSJOP.

3.3. Des causes exogènes liées au contexte de l'année 2022 participent également de l'atteinte de l'objectif fixé par la circulaire n° 6329 du 19 janvier 2022

Si les dispositifs de pilotage et de suivi du recours aux prestations intellectuelles mis en place au sein des MENJS, MESR et MSJOP ont pu largement contribuer à atteindre l'objectif fixé par la circulaire n° 6329 du 19 janvier, il convient également de considérer que le contexte particulier de l'année 2022 a pu également jouer dans ce résultat.

D'une part, le fait qu'il a été mis fin, en juin 2022, à l'accord-cadre interministériel porté par la DITP, alors même que les MENJ, MESR et MSJOP avaient pris le parti depuis plusieurs années d'adosser le recours aux prestations intellectuelles aux accords-cadres interministériels, est un des facteurs qui a pu également contribuer aux résultats constatés.

Par ailleurs, le contexte politique de l'année 2022, qui initie un nouveau cycle né des consultations électorales du printemps, s'est avéré peu propice à l'engagement de nouvelles réformes ou de réorganisation justifiant d'un éventuel recours à des prestations intellectuelles dans le domaine « stratégie et organisation ».

3.4. La confirmation d'un recours modéré des MENJ, MESR et MSJOP à des prestations intellectuelles relevant du segment « conseil et organisation »

Outre les interrogations concernant les imputations faites par les directions et services prescripteurs relevées plus haut, l'analyse des différents bons de commande de prestations intellectuelles relevant du périmètre retenu par la circulaire n° 6329 du 19 janvier 2022 confirme :

- le recours quasi-exclusif à l'accord-cadre interministériel porté par la DIPT pour ce qui concerne les prestations intellectuelles relevant du segment « stratégie et organisation » : une seule prestation a ainsi été engagée dans ce cadre au tout début de l'année 2022 pour accompagner la mise en place du dispositif Pass'Sport ;
- l'adossement à des marchés portés par l'UGAP pour palier l'extinction de l'accord cadre interministériel porté par la DITP ; sur l'exercice 2022, les marchés portés par l'UGAP représentent ainsi plus de 55 % de l'ensemble des dépenses engagées au titre de prestations intellectuelles relevant du périmètre de la circulaire n° 6329 du 19 janvier 2022 ;

- la forte coloration « informatique » des prestations intellectuelles mises en œuvre au titre de l’année 2022, y compris dans le périmètre de la circulaire n° 6329 du 19 janvier 2022 : une rapide analyse des différents bons de commande émis au titre de l’année 2022 montre les enjeux liés à l’accompagnement et au déploiement de nouveaux produits informatiques au sein des MENJ, MESR et MSJOP. À titre d’exemple, le déploiement des applications financières et de paie dans le cadre du programme de modernisation de la fonction financière MF² en EPLE (projets OP@LE et OPER@) a conduit à l’engagement de prestations d’assistance et de support pour un montant total de 684 381 € sur une imputation « stratégie et conseil » dont on peut s’interroger de la pertinence.

4. Des capacités déjà éprouvées d’internalisation des compétences dans les domaines relevant du conseil en stratégie et organisation

Le constat selon lequel les MESJ, MESR et MSJOP n’ont que modérément recours à des prestations intellectuelles externes dans le domaine « stratégie et organisation » peut trouver une part de son explication dans les dispositifs spécifiques mis en place depuis plusieurs années en leur sein.

Ainsi, outre le positionnement de l’inspection générale de l’éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR) dont l’activité n’est pas exclusivement concentrée sur des missions de contrôle et d’évaluation, le MENJ dispose depuis plusieurs années de plusieurs dispositifs permettant de conduire, d’impulser et d’accompagner des projets d’innovation ou de transformation.

Particulièrement mobilisés dans le champ organisationnel, ces dispositifs permettent ainsi de créer au sein des MENJ, MESR et MSJOP une culture interne de la transformation qui permet, dans une certaine mesure qu’il reste difficile à évaluer, de limiter le recours à des prestations externes.

4.1. Une inspection générale non exclusivement mobilisée sur des fonctions de contrôle et d’évaluation

Née de la fusion de quatre inspections générales en 2019 (IGEN, IGAENR, IGJS et IGB), l’inspection générale de l’éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR) en plus des missions de contrôle et d’évaluation inhérentes à toute inspection générale, a également vocation à accompagner la mise en œuvre des réformes engagées par les MENJ, MESR et MSJOP et à aider à la transformation des ministères, de leurs services déconcentrés et de leurs opérateurs.

Dans ses missions d’appui et de conseil, l’IGÉSR peut ainsi mobiliser des compétences internes lui permettant d’apporter des analyses et recommandations s’apparentant à de réelles prestations de conseils tant dans la conduite et la mise en œuvre de politiques publiques que pour soutenir ou accompagner des projets de réorganisation structurelle.

Mobilisée dans ce cadre par les cabinets des ministres, l’IGÉSR a apporté son concours et ses recommandations dans de nombreux champs relevant de la compétence des ministères, dans une forme qui peut s’apparenter à des prestations de conseil internalisées ; à titre d’exemple, plusieurs rapports peuvent illustrer cette dimension d’accompagnement et de conseil de l’activité de l’IGÉSR sur les deux dernières années :

- développement de la formation en Centre-Val de Loire et création d’un pôle hospitalo-universitaire (avril 2022) ;
- préconisations pour mettre en œuvre l’organisation territoriale du sport (décembre 2020) ;
- mission d’appui à la mise en œuvre du dispositif « Santé psy étudiant » (mai 2021) ;
- mission d’accompagnement pilotage des emplois et de la masse salariale du réseau des œuvres universitaires (mai 2021) ;
- mission d’appui auprès de la direction de Sciences Po Paris concernant la réforme du dispositif conventions d’éducation prioritaire (décembre 2020) ;
- propositions d’amélioration pour les services de santé universitaires (mai 2021) ;

- mission d’accompagnement sur le fonctionnement des services de la DSDEN du Loiret (juillet 2021) ;
- réflexions sur l’organisation de l’académie de Paris dans l’enseignement scolaire (mai 2022).

4.2. Une culture de l’audit interne et de la maîtrise des risques qui traverse l’ensemble des services et directions des ministères

Mis en place à la fin de l’année 2012, le dispositif de contrôle et d’audit internes du ministère constitue une ressource permettant aux services et directions des ministères de mettre en place des processus stabilisés dans une logique de maîtrise des risques et d’en vérifier le bon fonctionnement.

Composé d’un comité et d’une mission ministériels d’audit interne ainsi que d’un comité commun de contrôle interne pour la maîtrise des risques, il a pour objectif de s’assurer du bon fonctionnement des dispositifs de maîtrise des risques.

Placé auprès des ministres, le comité ministériel d’audit interne, dont la cheffe de l’IGÉSR est membre de droit, est chargé de définir la politique d’audit du ministère, de s’assurer de la qualité du dispositif de contrôle interne pour la maîtrise des risques, d’approuver le programme des audits ministériels proposés par la mission d’audit interne et d’assurer le suivi des actions décidées à l’issue de ces audits.

Bras armé du dispositif, la mission ministérielle d’audit interne (MMAI), placée auprès de la cheffe de l’IGÉSR et pilotée par un de ses membres, est chargée de :

- Fournir aux ministres une analyse sur le degré de maîtrise des risques et de leur apporter des conseils pour l’améliorer ;
- Contrôler l’efficacité des dispositifs de contrôle interne ;
- Proposer le programme d’audit interne ministériel et d’en assurer la mise en œuvre ;
- Veiller à la diffusion des bonnes pratiques, émettre des recommandations et réaliser des audits.

Ce dispositif d’audit interne confirme le positionnement non exclusivement dédié à des missions de contrôle et d’évaluation de l’IGÉSR et participe d’une internalisation au sein des ministères d’outils et de compétences qui peuvent par ailleurs être proposés par des cabinets de conseil privés. L’activité de la MMAI permet chaque année de conduire entre trois et cinq missions d’audit interne, au bénéfice des directions et services des ministères. À titre d’exemple, ont été inscrits à la programmation de l’année 2020-2021 des audits internes concernant :

- le processus d’allocation des moyens aux élèves en situation de handicap ;
- la maîtrise du schéma d’emploi dans les académies ;
- le processus d’arbitrage de l’offre de formation professionnelle post-bac ;
- le processus de collecte et de répartition des fonds de la contribution de vie étudiante et de campus ;
- le processus de recrutement sélectif en master 1^{ère} année en région académique.

Ces rapports de la MMAI ne sont pas rendus publics et sont à destination exclusive des commanditaires et des structures auditées

4.3. L’activité de la cellule de consultants internes (CCI), véritable ressource internalisée de conseil en stratégie et organisation

Créée en 1999 et rattachée au secrétaire général des MENJ, MESR et MSJOP, la cellule des consultants internes (CCI) intervient à la demande des cabinets ministériels, du secrétaire général ou des directions et services d’administration centrale, voire des services déconcentrés, pour accompagner la mise en œuvre des réformes et la conduite de projets dans les domaines de l’enseignement scolaire, de la jeunesse et des sports, de l’enseignement supérieur, de la recherche et de l’innovation.

Composée de quatre consultants, issus de cabinets de conseil privés, les membres de la CCI disposent d’une expertise méthodologique issue de leur parcours professionnel antérieur, couplée à une connaissance

approfondie du système éducatif et de l'organisation des trois ministères. La CCI intervient sur trois types de missions :

- l'appui au pilotage et à la mise en œuvre des réformes ;
- la transformation des organisations et des processus ;
- l'innovation dans les méthodes de travail et de management.

Mobilisés dans le cadre d'un plan de charge semestriel arrêté par le secrétaire général des MENJ, MESR et MSJOP, les consultants de la CCI inscrivent leur intervention dans un temps volontairement limité, notamment pour éviter l'effet de substitution de ressources et poursuivent un objectif global de diffusion de la culture de gestion de projet au sein de l'administration. Les consultants garantissent la confidentialité des propos et documents auxquels ils ont accès.

Si le périmètre d'intervention et les moyens dont dispose la CCI ne saurait être mis en regard des cabinets de conseil internationaux les plus prestigieux, son activité, loin d'être négligeable, constitue une réponse déjà ancienne permettant d'internaliser au sein même des ministères des compétences dans le domaine du conseil en stratégie et en organisation. Le bilan de l'activité de la CCI pour ce qui concerne l'année 2021 (le bilan d'activité de l'année 2022 est en cours de finalisation) montre ainsi que la CCI a réalisé 12 missions, totalisant environ 800 jours - homme d'intervention. Rapporté à la tarification moyenne de profils expérimentés sur les marchés de prestations de conseil existant, cela représente l'équivalent d'environ 960 000 € HT en cas d'externalisation.

Les différentes missions et interventions conduites par la CCI depuis sa création en 1999 permettent ainsi au secrétariat général de disposer non seulement d'une ressource et de compétences mais encore d'une réelle culture de la transformation qui constitue à n'en pas douter une plus-value intéressante pour les directions et services des ministères et leurs services déconcentrés.

4.4. Des dispositifs de soutien à l'innovation et à la transformation qui irriguent l'ensemble des services et directions

Sans qu'ils interviennent à proprement parler sur des missions relevant du conseil en stratégie et organisation, les MENJS, MESR et MSJOP peuvent également s'appuyer depuis plusieurs années sur deux structures internes qui permettent de soutenir des projets d'innovation et de transformation au sein même des directions et des services mais également à destination des services déconcentrés.

À ce titre, il convient de signaler plusieurs particulièrement :

- le « Lab 110 bis », lab d'innovation du MENJ : créé en 2018, le « Lab 110 bis » constitue une nouvelle ressource dans le domaine de l'accompagnement des projets d'innovation, en centrant son activité sur l'incubation de projets et sur la diffusion et la promotion de nouvelles formes de travail collaboratif. Composée de quatre personnes rattachée au secrétariat général des ministères, le « Lab 110 bis » n'a pas vocation à s'engager dans l'accompagnement de projets d'innovation et/ou de modernisation au long cours mais plutôt à offrir un cadre, une méthode et des outils pour permettre à des porteurs de projets identifiés de mener à bien leurs projets. Catalyseur de la culture de l'innovation au sein du ministère, le « Lab 110 bis » se décline progressivement au sein de l'administration centrale (deux labs en préfiguration au sein des MESR et MSJOP) et des services déconcentrés (8 labs créés à l'échelle académique, 7 en cours de création) des MENJ, MESR et MSJOP ;
- le département de la modernisation (DMO) : déjà identifié comme la structure compétente pour analyser les besoins d'accompagnement des différents services relevant des MENJ, MESR et MSJOP et faire le lien avec les différents accords-cadres portés à l'échelle ministérielle, notamment la DITP, le DMO, la note de service du 24 juin prise en application de la circulaire PM du 19 janvier 2022 a positionné le DMO comme le guichet unique d'analyse des besoins de prestations intellectuelles externes dans le domaine « stratégie et organisation ». Dans ce cadre d'intervention renouvelé, le DMO est plus particulièrement chargé d'accompagner les directions dans l'élaboration de l'expression de besoins, de déterminer le marché interministériel le plus adapté, de conseiller, après réception du devis, le service demandeur dans ses échanges avec le

prestataire et de s'assurer de la mise en place d'un dispositif de suivi de la prestation externe. À ce titre, le DMO est également chargé d'assurer le secrétariat du comité ministériel d'engagement et le suivi de ses préconisations.

Conclusion

À l'issue de la mission, il ressort que la circulaire n° 6329 du 19 janvier 2022 relative à l'encadrement du recours aux prestations intellectuelles a fait l'objet d'une application conforme aux préconisations et objectifs fixés pour ce qui concerne le périmètre des MENJ, MESR et MSJOP. Les dispositifs préexistants mis en place depuis le début des années 2010 et affinés régulièrement pour encadrer la pratique de l'achat public et maîtriser le recours aux marchés ont constitué une base solide et contribué à faciliter l'application de la circulaire n° 6329 du 19 janvier 2022.

S'agissant de l'objectif de réduction des dépenses engagées au titre des prestations intellectuelles relevant du périmètre précisé par la note DAE/DB/DITP de juillet, comprenant 7 « groupements de marchandise », il s'avère également largement atteint même si une partie de ce résultat peut provenir de facteurs endogènes liés au contexte de l'année 2022 et à l'extinction de l'accord-cadre interministériel porté par la DITP.

Enfin, si les MENJ, MESR et MSJOP demeurent encore, faute de ressources et/ou de compétences internes, largement dépendant de prestations intellectuelles externes dans le champ informatique et, dans une moindre mesure dans le champ de l'immobilier, ils disposent néanmoins de plusieurs dispositifs de nature à limiter le recours à des prestations intellectuelles externes dans le champ « stratégie et organisation ». Certaines de ces ressources, qui pourraient mériter d'être renforcées ponctuellement pour faire face à des besoins préalablement identifiés, ne sauraient néanmoins dispenser totalement les MENJ, MESR et MSJOP de bénéficier de l'apport de regards, de compétences et de méthodologie externes y compris dans le champ « stratégie et organisation » dès lors que le suivi de ce type de prestation est rigoureusement encadré et que la capitalisation de ses résultats est solidement organisée. En tout état de cause, le dispositif très fin de pilotage et de suivi mis en place par le secrétariat général des MENJ, MESR et MSJOP, achevé par la création du comité ministériel d'engagement, constitue un cadre performant pour encadrer le recours à ce type de prestation, quel que soit le champ qu'elle concerne.



Stéphane AYMARD

Annexes

Annexe 1 :	Liste des personnes auditionnées par la mission.....	17
Annexe 2 :	Note de service SG-I2022-004573 du 24 juin 2022 relative à l'encadrement du recours aux prestations intellectuelles aux MENJ, MESR et MSJOP	18
Annexe 3 :	Annexes de la note de service SG-I2022-004573 du 24 juin 2022	24

Liste des personnes auditionnées dans le cadre de la mission

Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR) :

- Caroline Pascal, cheffe de l'IGÉSR
- Magali Claretton, IGÉSR, responsable de la mission ministérielle d'audit interne (MMAI)

Secrétariat général des MENJ, MESR et MSJOP :

- Céline Kerenflec'h, cheffe de service, adjointe au secrétaire général
- Marie Dutertre, cheffe du département de la modernisation

Direction de l'encadrement (DE) :

- Pierre Moya, directeur de l'encadrement, adjoint au secrétaire général des ministères
- Valérie Baglin-Legoff, responsable de la MPES

Direction du numérique pour l'éducation (DNE) :

- François Wolf, chef de service, adjoint au directeur

Mission des achats (MDA) :

- Frédéric Vichon, responsable ministériel des achats (RMA), chef de la mission des achats
- Laure Arnal, cheffe du bureau de la performance et du contrôle de gestion des achats
- Laure Soulie Boutiffard, adjointe à la cheffe du bureau de la performance et du contrôle de gestion des achats

Lettre de mission



**MINISTÈRES
ÉDUCATION
JEUNESSE
SPORTS
ENSEIGNEMENT
SUPÉRIEUR
RECHERCHE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Secrétariat général

Secrétariat général

SG-I2022-004573

Département de la modernisation

Affaire suivie par :

Aliénor Cauvet

Tél : 01 55 55 32 23

Mél : nicolas.babut@education.gouv.fr

110 rue de Grenelle

75357 Paris SP 07

Paris, le 24 juin 2022

La secrétaire générale

à

Destinataires in fine

Objet : Encadrement du recours aux prestations intellectuelles aux MENJ, MESR et MSJOP

Réf : Circulaire du Premier Ministre du 19 janvier 2022.

Pièces jointes : périmètre d'application de la circulaire (annexe1) ; fonctionnement du comité ministériel d'engagement (annexe 2) ; fiche de pré-instruction des projets soumis au comité ministériel d'engagement (annexe 3).

Par la circulaire citée en référence, il est demandé aux ministères de mettre en place un dispositif d'engagement, de suivi et de contrôle interne des prestations externes. Il concerne 6 segments (prestations intellectuelles, prestations informatiques, prestations intellectuelles travaux, services juridiques, prestations de communication, assurances et services financiers) qui renvoient à 29 groupes marchandises différents dont la liste figure en annexe 1.

Sur ce périmètre et au cours de la période 2018-2021, les prestations informatiques ont représenté 66 % du nombre de bons de commande engagés par les directions et services centraux des ministères, les prestations en communication 19 % et les prestations intellectuelles, dont le conseil en stratégie et organisation, 12 %.

Les travaux préparatoires à cette note ont souligné :

- l'existence de procédures formalisées et centralisées sécurisant la commande ministérielle de prestations intellectuelles ;
- un besoin d'accompagnement en amont de la passation du bon de commande et la nécessité de mieux structurer les prestations récurrentes ;
- une hétérogénéité des pratiques sur les phases de pilotage et de suivi des prestations.

Ces constats nécessitent de :

- maintenir et conforter les dispositifs existants avec l'appui des directions ;
- prévoir un dispositif adapté pour les prestations récurrentes et similaires ;
- généraliser les bonnes pratiques de centralisation et de formalisation des services prescripteurs, de l'engagement jusqu'au pilotage et bilan des prestations.

L'objectif de cette note est de présenter les dispositifs ministériels encadrant le recours aux prestations externes (I) et de préciser les procédures devant être en œuvre au sein de chaque direction et services des

ministères ainsi que les modalités du contrôle interne (II).

I. Dispositifs ministériels encadrant le recours aux prestations intellectuelles au MENJ, MESR et MSJOP

La politique d'achat et de la dépense fait l'objet d'un dispositif structuré et formalisé à travers :

- la signature de convention de services entre chaque direction et délégations d'administration centrale (services prescripteurs) et le service de l'action administrative et des moyens (SAAM), qui formalise le processus d'achat ;
- la mise en place d'un réseau de référents achats dans les services prescripteurs ;
- le suivi des projets d'achats programmés, planifiés puis validés au sein de l'administration centrale à travers le SI APPACH.

Les directions et services des ministères centralisent et pilotent le recours à certaines catégories de prestations intellectuelles en lien avec leurs expertises métier.

1. Prestations de conseil en stratégie et organisation

Le département de la modernisation (Dmo) du secrétariat général est le guichet unique pour ces prestations (accords-cadres de la direction interministérielle de la transformation publique et de la direction générale de l'administration et de la fonction publique¹, ainsi que le marché ministériel de design) dans les ministères pour lesquels il :

- accompagne les directions dans l'élaboration des expressions de besoin ;
- détermine le marché interministériel le plus adapté ;
- conseille, après réception du devis, le service demandeur dans ses échanges avec le prestataire ;
- s'assure de la mise en place d'un dispositif de suivi (comitologie, indicateurs éventuels) et l'accompagne dans la formalisation d'un retour sur la qualité de la prestation et son éventuelle mutualisation en interne.

Pour renforcer ce dispositif existant, un comité ministériel d'engagement est créé et placé sous la présidence de la Secrétaire générale. Il est composé de la Secrétaire générale, de la Cheffe de l'Inspection générale de de l'Éducation, du Sport et de la Recherche (IGÉSR), du responsable ministériel des achats (RMA) et du Dmo qui assure le secrétariat de l'instance.

Ce comité est saisi pour l'ensemble des besoins supérieurs à 150 000€ TTC portant sur les prestations de conseil en stratégie et organisation, quel que soit le marché concerné (accords-cadres interministériels précités, Union des groupements d'achats publics, etc.).

En application de la circulaire du 19 janvier 2022, pour tous les besoins imputables sur les accords-cadres interministériels portés par la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) dont le montant estimé est supérieur à 500 000€ TTC (commande initiale ou mise en œuvre d'un droit de suite entraînant le dépassement de ce seuil), un représentant de la DITP est associé à ce comité d'engagement.

Le comité ministériel d'engagement veille au respect de l'objectif d'une réduction de 15% des dépenses engagées pour les prestations intellectuelles de conseil en stratégie et organisation en 2022 par rapport aux montants engagés en 2021.

À ce titre, il est rappelé que la cellule des consultants internes (CCI), directement rattachée au secrétariat général, propose une capacité d'expertise et de conseil de haut niveau pour accompagner les projets de transformation des deux ministères. Son champ de compétences couvre notamment l'appui au pilotage et à la mise en œuvre des réformes, la transformation des organisations et l'optimisation de processus ainsi que l'innovation dans les méthodes de travail et de management. La CCI est mobilisée dans le cadre d'un plan

¹ Accords-cadres interministériels portés par la DITP en cours d'exécution (« assistance à la conception et à la mise en œuvre opérationnelle de projets de transformation de l'action publique » et « accompagnement managérial de la transformation publique ») et à venir ; marché interministériel de « prestations intellectuelles RH » de la DGAFP en cours d'exécution.

de charge semestriel arrêté par la secrétaire générale après consultation du collège des directeurs.

2. Prestations de communication et prestations intellectuelles d'enquête et de sondages

Pour l'ensemble des prestations de communication et des prestations intellectuelles d'enquête et de sondage, la Délégation à la communication (Delcom) a l'exclusivité du recours aux marchés publics interministériels correspondants pour le MENJ, le MESR et le MSJOP. Ces marchés sont pilotés par le Service d'Information du Gouvernement (SIG) pour le compte de l'ensemble des ministères et tout projet ayant recours à ces marchés fait systématiquement l'objet, avant engagement, d'une demande d'agrément préalable écrite de la Delcom auprès du SIG².

Le respect de cette procédure, indispensable y compris lorsque le projet est envisagé dans une temporalité très contrainte, permet de rationaliser les pratiques, d'éviter les redondances et de garantir une utilisation optimale des crédits relatifs à la communication des ministères. La demande d'agrément doit comporter des indicateurs permettant d'évaluer objectivement les performances de l'action de communication envisagée.

Les marchés publics interministériels concernant les prestations de communication sont composés d'un premier marché de 10 lots pour la production de contenus graphiques, audiovisuels et numériques et d'un marché de conseil media, achat d'espace et montage de partenariats médias. Au-delà de la demande d'agrément préalable, le SIG est consulté sur l'opportunité de la campagne, l'élaboration de son cahier des charges et associé à toutes les grandes étapes de sa fabrication et de sa validation. Une fois réalisée, la campagne fait systématiquement l'objet d'un post-test qui est transmis au SIG ainsi que d'un bilan global de performance.

Les études d'opinion sont conduites par les instituts spécialisés dans le cadre du marché public interministériel « Enquêtes et analyse de l'opinion », composé de 10 lots. Au-delà de la demande d'agrément préalable pour tout projet d'étude quel que soit son ampleur et son degré d'urgence, la Delcom accompagne les cabinets ministériels et les directions pour élaborer les différents dispositifs d'études d'opinion (sondages, études qualitatives, post-tests de campagnes de communication etc.) permettant une réponse adéquate à leurs objectifs et à leurs problématiques de communication. A posteriori toute étude d'opinion réalisée est transmise dans son intégralité au SIG.

La Delcom veille également à transmettre régulièrement au SIG la programmation prévisionnelle des actions de communication des deux ministères, et d'en assurer la mise à jour, en tant que de besoin, et au moins chaque semestre.

3. Prestations juridiques

Pour l'ensemble des prestations juridiques, la Direction des affaires juridiques (DAJ) a l'exclusivité du recours au marché « Prestations de conseil, d'assistance et de représentation juridiques pour les services centraux du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation » conclu en 2021 et scindé en sept lots correspondant à différentes spécialisations juridiques. Ce marché définit 8 types de mission avec des UO en fonction des critères d'urgence et de complexité et couvre différentes prestations (consultations juridiques, négociation et rédactions d'actes, transaction, représentation en justice, formations).

Toutes les directions et services centraux peuvent avoir recours à ce marché après saisine de la DAJ, qui centralise les demandes, vérifie qu'elle ne dispose pas en interne des ressources pour répondre aux sollicitations des directions et services des ministères et que celles-ci correspondent bien aux prestations prévues par ce marché. La DAJ qualifie alors la prestation demandée et rédige le bon de commande. Elle assure également le suivi des prestations et l'archivage des livrables et des documents du marché.

² Conformément aux dispositions de la circulaire n°6120/SG du 14 octobre 2019 relative à l'organisation et la coordination de la communication gouvernementale, la Délégation à la communication (Delcom) sollicite préalablement l'agrément du service d'information du gouvernement (SIG) lorsqu'elle souhaite réaliser une étude d'opinion, se doter d'un nouvel outil de veille, réaliser une opération de communication, refondre ou créer un site internet, créer un compte sur les réseaux sociaux, ou lancer une procédure de marché public dans le domaine de la communication.

4. Prestations informatiques

Pour les grands projets SI de l'État dont le coût prévisionnel est supérieur à 9 millions d'euros, un avis de la Direction interministérielle du numérique (DINUM) est nécessaire conformément à l'article 3 du décret n°2019-1088 du 25 octobre 2019. Le suivi de l'exécution est assuré avec la DINUM dans le cadre de l'actualisation du panorama des grands projets SI de l'Etat.

L'engagement des prestations informatiques concernant les projets informatiques programmables font l'objet d'un dispositif dédié. Les directions ou services maîtrises d'œuvre (DNE, SEMSIRH, SIES, SCN Parcoursup) proposent un plan de programmation pluriannuelle incluant le chiffrage des besoins et le coût prévisionnel des prestations à externaliser, présenté lors d'un comité de pilotage dédié³. Ces comités ont pour objectifs de réaliser un bilan de l'exécution d'une part et de partager les prévisions de dépense, valider les priorités et arbitrer les enveloppes attribuées à chaque projet en fonction des ressources physico-financières disponibles d'autre part. Ils réunissent ordinairement le secrétariat général et l'ensemble des directions métier concernées.

Au sein de la Direction du numérique pour l'éducation (DNE), le processus d'engagement est renforcé par un visa de la direction pour les commandes supérieures à 150 000€TTC. Pour les marchés soumis au visa du CBCM, ils font l'objet d'un suivi rapproché (contrôle du seuil, renforcement du pilotage, qualité des prestations). Ces actions, déployées dans le courant 2022, s'appuient notamment sur la mission programmation et affaires générales (MAPG) responsable du contrôle et pilotage des moyens et du développement du contrôle interne, notamment pour les prestations externalisées.

5. Prestations intellectuelles relatives aux opérations immobilières

Pour l'administration centrale, tous les marchés de prestations intellectuelles se rapportant à des projets immobiliers ou à des travaux sont du ressort exclusif du service de l'action administrative et des moyens (SAAM), qu'il s'agisse d'études préalables (étude capacitaire, programmiste, space planning...), d'études techniques (expertises, diagnostic amiante...), d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou d'études de maîtrise d'œuvre. Toutes les directions et services centraux peuvent avoir recours à ces marchés après saisine du SAAM.

II. Dispositifs directionnels de suivi et de contrôle du recours aux prestations intellectuelles et organisation du contrôle interne

1. Pilotage et suivi par les directions des recours aux prestations intellectuelles

En s'inspirant des bonnes pratiques d'ores-et-déjà déployées au sein des ministères, chaque direction met en place un dispositif propre de pilotage et de suivi des prestations qui permet :

- de justifier l'absence de moyens ou de compétences en interne ;
- de garantir la qualité de transcription des besoins dans le bon de commande et l'adéquation du prix à la prestation demandée ;
- de sécuriser le pilotage des prestations (ressources en interne suffisantes, comité de pilotage, transfert de compétences) et de procéder à une évaluation finale de la prestation rendue.

Chaque direction veille à la traçabilité des prestations par l'archivage de l'ensemble des documents du marché et de chaque prestation sur une plateforme dédiée.

Le dispositif mis en place au sein de chaque direction garantit la prévention des conflits d'intérêts, notamment par la formalisation de déports, et la protection des données.

Un guide des bonnes pratiques et recommandations est disponible sur *Pléiade* pour accompagner les

³ Comité d'investissement sur le périmètre de la DNE, comité de programmation sur le périmètre du SIES et comité de priorisation sur le périmètre du SEMSIRH.

directions et services centraux dans la mise en œuvre de son contrôle interne des prestations intellectuelles. Elles peuvent également saisir le comité ministériel d'engagement pour avis.

Un bilan des dépenses opérées sur l'ensemble du périmètre des prestations intellectuelles est présenté annuellement au comité ministériel d'engagement.

2. Contrôles a posteriori

L'IGÉSR procède à des contrôles aléatoires et peut effectuer, à la demande du comité ministériel d'engagement, des contrôles spécifiques sur un segment achat.

LA SECRÉTAIRE GÉNÉRALE

Marie-Anne LÉVEQUE

Liste des destinataires

Madame la directrice générale de l'enseignement supérieur

Madame la directrice générale de la recherche et de l'innovation

Monsieur le directeur général de l'enseignement scolaire

Monsieur le directeur général des ressources humaines

Madame la directrice des affaires financières

Madame la directrice des affaires juridiques

Madame la directrice de l'évaluation, de la prospective et de la performance

Monsieur le directeur du numérique pour l'éducation

Monsieur le directeur de l'encadrement

Monsieur le directeur des sports

Madame la directrice de la jeunesse,
de l'éducation populaire et de la vie associative

Madame la cheffe de service de l'inspection générale
de l'éducation, du sport et de la recherche

Madame la déléguée à la communication

Madame la déléguée aux relations européennes
et internationales

Monsieur le chef de service du SAAM

Monsieur le chef de service du SEMSIRH

Périmètre d'application de la circulaire

Par sa formulation « prestations intellectuelles », la circulaire du 19 janvier 2022 vise un périmètre large, composée de 29 sous segments (GM), définis dans le tableau ci-après :

- prestations intellectuelles (8 GM) ;
- prestations informatiques (12 GM) ;
- prestations intellectuelles travaux (3 GM) ;
- service juridiques (2 GM) ;
- prestations communication (3 GM) ;
- assurances, services financiers (1 GM).

Libellé Segment	GM	Libellé GM Chorus
Prestations intellectuelles	40.01.01	Audit comptable et financier
	40.01.02	Conseil en stratégie et organisation
	40.01.03	Conseil en recrutement
	40.01.04	Prestation de reconversion, retour à l'emploi
	40.01.06	Conseil et expertise métier y compris recherche et développement
	40.01.07	Enquête et sondage
	40.01.08	Etude à caractère général
	40.01.11	Services de traduction, interprète
Assurances, services financiers	45.01.04	Conseil et expertise en assurance
Prestations communication	38.02.01	Création conception supports de communication
	38.02.04	Conseil en communication
	38.02.05	Agence de communication et publicité
Services juridiques	40.03.01	Conseil et expertise juridique
	40.03.02	Services de représentation juridique
Prestations informatiques	33.04.01	Audit et conseil stratégie SI
	33.04.02	Conseil urbanisation
	33.04.03	Expertises techniques
	33.04.04	Conseil qualité et méthode
	33.04.05	Etude projet applicatif
	33.04.06	Forfait de développement
	33.04.09	Tierce Maintenance Applicative (TMA)
	33.04.10	Tierces Recette Applicative (TRA)
	33.04.11	Forfait services projet applicatif (ingénierie de projet)
	33.04.12	Autre maintenance informatique (hors TMA)
	33.04.14	Supervision exploitation serveurs
	33.04.15	Support utilisateurs (hotline, helpdesk)
Prestations intellectuelles travaux	36.04.01	Prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMOA)
	36.04.02	Prestation de maîtrise d'œuvre (MOE)
	36.04.03	Etude préalable, audit, expertise liés aux travaux

Annexe 2 – Fonctionnement du comité ministériel d'engagement

Le comité ministériel d'engagement est placé sous la présidence de la Secrétaire générale. Les membres siégeant à ce comité sont les suivants :

- la Secrétaire générale ou son représentant (Présidence) ;
- la Cheffe de l'Inspection générale de de l'Éducation, du Sport et de la Recherche (IGÉSR) ou son représentant ;
- le Responsable ministériel des achats (RMA) ou son représentant ;
- la Cheffe du département de la modernisation (Dmo) ou son représentant.

En application de la circulaire du 19 janvier 2022, pour tous les besoins les besoins imputables sur les accords-cadres interministériels portés par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) dont le montant estimé est supérieur à 500 000€TTC, le directeur de la DITP ou son représentant participe au comité ministériel d'engagement.

Sur invitation de la Secrétaire générale, d'autres membres peuvent y être associés :

- Un représentant de la direction ou le service prescripteur ;
- Une personnalité qualifiée.

Ce comité se réunit autant que de besoin à la demande du Secrétariat général pour examiner l'ensemble des besoins et projets de commande portant sur les prestations de conseil en stratégie et organisation dont le montant est supérieur à 150 000€TTC (commande initiale ou mise en œuvre d'un droit de suite entraînant le dépassement de ce seuil).

Le Dmo, en lien avec le service prescripteur, complète une fiche d'instruction en vue de la réunion du comité qui permet à celui-ci de s'assurer notamment de l'absence de ressources internes permettant de justifier le recours à un prestataire externe, de la correcte transcription du besoin du service, de l'adéquation de l'offre technique et financière et du respect des règles d'exclusivité.

Le Dmo initie et organise la réunion du comité ministériel d'engagement. Le comité est organisé dans les quinze jours suivant sa saisine. En cas d'urgence, sur demande du service prescripteur et après accord de la secrétaire générale, une procédure accélérée peut être mise en œuvre qui permet la tenue du comité dans un délai d'une semaine, y compris par voie dématérialisée.

Le comité ministériel d'engagement instruit la demande et rend une décision sur le recours à une prestation externe pour le besoin présenté. Le Dmo assure le secrétariat de l'instance et informe le service prescripteur de la décision rendue dans les 48 heures qui suivent la tenue du comité.

Par ailleurs, le comité ministériel veille au respect de l'objectif de réduction de 15 % des dépenses engagées pour les prestations intellectuelles de conseil en stratégie et organisation en 2022 par rapport aux montants engagés en 2021. Pour ce faire, la mission des achats transmet au Dmo en amont de chaque réunion du comité un suivi de l'ensemble des dépenses pour les prestations intellectuelles de conseil en stratégie et organisation (montant des dépenses engagées à date, pourcentage par rapport à l'enveloppe ciblée, répartition des dépenses par marché et par direction/service).

Enfin, le comité dispose par ailleurs d'un pouvoir d'évocation pour tout sujet quel que soit son montant. Il peut demander à l'IGÉSR un contrôle *a posteriori* sur un segment achat dont le résultat est présenté au comité.

PARTIE A REMPLIR PAR LE SERVICE PRESCRIPTEUR, EN LIEN AVEC LE DEPARTEMENT DE LA MODERNISATION

Direction/Service prescripteur :
Responsable du pilotage de la prestation demandée :
Courriel : Téléphone :
Date de l'EBE initiale :
Date du comité ministériel d'engagement :
Budget prévisionnel de prestation externe (en euros HT/TTC) :
Montant cumulé avec d'éventuels bons de commande déjà engagés sur le même besoin :

1. Présentation du besoin (cf. fiche EBE)

- Objet et description du besoin :
- Contexte, objectifs et enjeux :
- Cohérence stratégique : *expliquer en quoi le besoin est en cohérence avec la stratégie ministérielle (priorités ministérielles ou interministérielles, projet inscrit dans les réformes prioritaires du Gouvernement, projet cohérent avec la feuille de route stratégique d'une direction...)*
- Public(s) cible(s) (bénéficiaires de la prestation, bénéficiaires finaux du projet...) :
- Nombre (même approximatif) des bénéficiaires de la prestation et/ou bénéficiaires finaux du projet :
- S'agit-il d'un besoin récurrent ? Oui / Non

2. Evaluation de la capacité à faire de l'administration

- Justification du recours à un prestataire externe (*cette justification doit être motivée par l'absence de disponibilités, de compétences et/ou de ressources internes permettant de répondre au besoin identifié par le service l'ayant exprimé*) :
- Le cas échéant, sollicitation de ressources internes au ministère (*chefs de projet, consultants internes, experts, agents en disponibilité ...*) ou relevant d'autres ministères :
- Le cas échéant, sollicitation et réponse de l'inspection générale :

3. Présentation de la prestation attendue

- Objectifs de la prestation :
- Catégorie de la prestation / Intitulé du groupe marchandise (GM) :
- Marché ministériel ou interministériel identifié :
- Prestation attendue dans le cadre d'un complément de mission : Oui / Non
 - Si oui, merci de préciser la prestation initiale :
- Modalités d'intervention proposées (*durée de la mission, jalons clé, modalités principales de réalisation, méthodologies employées, ...*) :
- Démarche détaillée envisagée :
- Risques identifiés et conditions de succès :

4. Acteurs et conditions de mise en œuvre

- Ressources ministérielles dédiées au pilotage et la conduite du projet : *décrire les personnes ou les structures mobilisées et leur niveau d'implication tout au long de la prestation*
- Engagement et gouvernance stratégique : *décrire le niveau d'engagement de l'administration (portage au plus haut niveau, qualité du dispositif mis en place par le ministère, formalisation de la commande au niveau ministre / cabinet)*
- Gouvernance opérationnelle : *décrire les instances de pilotage envisagées ainsi que leur composition (comité stratégique, comité de pilotage, comité de projet, autre)*
- Transfert de connaissances et de compétences : *identifier la capacité de l'administration à porter seule les suites du projet, ainsi que la transférabilité et la réversibilité des prestations réalisées*
- Capitalisation : *décrire le livrable de retour d'expérience et de capitalisation*
- Partenaires du projet (structures) :
- Ressources internes et externes à mobiliser :

Nombre de jours équipes internes de l'administration	...
Nombre de jours du prestataire externe	...
Budget prévisionnel de prestation externe € HT/TTC
Montant cumulé avec d'éventuels bons de commande déjà engagés sur le même besoin (à préciser par la Mda du SAAM) € HT/TTC
Co-financement (le cas échéant)	
Marché	...
Lot	...
Prestataire (<i>si identifié</i>)	...

5. Calendrier prévisionnel envisagé (*indiquer, s'ils sont déjà connus, les jours ou les semaines*)

- Date de début de la prestation :
- Principaux jalons :
 - Jalon 1 :
 - Jalon 2 :
 - ...
- Délai(s) à respecter :
- Date de fin de la prestation ou durée souhaitée :

Commentaires éventuels :

Signature du Service prescripteur :

PARTIE A REMPLIR PAR LE DEPARTEMENT DE LA MODERNISATION

Participants au comité d'engagement

- La Secrétaire générale ou son représentant (Présidence)
- La Cheffe de l'Inspection générale de de l'Éducation, du Sport et de la Recherche (IGÉSR) ou son représentant
- Le responsable ministériel des achats (RMA) ou son représentant
- Le Directeur de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), ou son représentant, pour tous les besoins imputables sur les accords-cadres interministériels de conseil en stratégie et organisation portés par la DITP dont le montant estimé est supérieur à 500 000 € TTC (commande initiale ou mise en œuvre d'un droit de suite entraînant le dépassement de ce seuil)
- La cheffe du Département Modernisation (Dmo) ou son représentant
- Le responsable du service prescripteur ou son représentant
- Autres (à préciser) :

Etat des dépenses engagées (fourni par la Mission des achats)

- Montant des dépenses engagées (euros TTC) depuis le 1er janvier de l'année en cours sur le GM conseil en stratégie et en organisation :
 - Répartition administration centrale / services déconcentrés :
 - Répartition par marché :
 - Répartition par direction/service d'administration centrale :
- Consommation par rapport à l'enveloppe ciblée (en %) :

Décision du comité d'engagement

Refus :

Acceptation :

Réserves :

Si réserves, préciser les compléments ou aménagements demandés en vue d'un nouvel examen de la demande : ...

**CONTRIBUTION DE L'INSPECTION
GÉNÉRALE DES FINANCES**

Évaluation du dispositif ministériel de pilotage

JANVIER 2023

Pierre CUNÉO
Jean-Benoît EYMÉOUD

Inspection générale
des finances



RAPPORT

N° 2022-M-075-03

ÉVALUATION DU DISPOSITIF MINISTÉRIEL DE PILOTAGE

Établi par

PIERRE CUNÉO

Inspecteur des finances

JEAN-BENOÎT EYMÉOUD

Inspecteur des finances

- JANVIER 2023 -

SOMMAIRE

1. LE COMITÉ MINISTÉRIEL D'ENGAGEMENT A ÉTÉ MIS EN PLACE CONFORMÉMENT AUX INSTRUCTIONS DE LA CIRCULAIRE DU 19 JANVIER 2022.....	1
2. LES TRAVAUX DE LA MISSION ONT PERMIS D'IDENTIFIER DES BONNES PRATIQUES À LA FOIS AU NIVEAU MINISTÉRIEL ET AU NIVEAU DIRECTIONNEL.....	2
2.1. L'étendue de la validation des projets de mission a été accrue grâce à l'abaissement des seuils de saisine et l'extension du périmètre	2
2.2. Le suivi s'appuie également sur la mise en place de procédures directionnelles dont les modalités sont définies dans chaque Directions générales	3
2.3. Une étude interne de la labellisation des groupes de marchandises a permis d'identifier les faiblesses du dispositif et d'en informer les directions générales	3
3. LE MINISTÈRE A TENU L'OBJECTIF DE -15 % DE RÉDUCTION DES DÉPENSES SUR LE PÉRIMÈTRE DES SEPT GROUPES DE MARCHANDISES MAIS L'ÉVALUATION DE LA TENUE DE CET OBJECTIF FAIT APPARAÎTRE DEUX POINTS, OBJETS D'APPROFONDISSEMENT : LES PRESTATIONS DITES « SENSIBLES » ET LA NATURE PARTICULIÈRE DE DÉPENSES PRÉFINANCÉES.....	4

Rapport

Dans le cadre de la lettre de saisine de la Première ministre du 5 décembre 2022, la mission a produit une « trame d'évaluation des comités de pilotage ministériels des prestations intellectuelles de conseil » qui a été transmise aux inspections générales et secrétariats généraux afin qu'ils puissent procéder à l'évaluation du dispositif de pilotage mis en place dans leur ministère.

La présente note effectue l'évaluation du dispositif ministériel de pilotage pour le cas du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (MEFSIN) en s'appuyant sur les éléments nombreux et détaillés transmis par le secrétariat général du MEFSIN à son initiative ou en réponse à des demandes de précision (cf. Annexe II et Annexe III).

1. Le comité ministériel d'engagement a été mis en place conformément aux instructions de la circulaire du 19 janvier 2022

L'instruction ministérielle du 29 avril 2022 instaure la mise en place d'un comité ministériel d'engagement (CME) créé et placé sous la présidence du secrétariat général du MEFSIN.

Les membres y siégeant sont les suivants :

- ◆ le secrétaire général du ministère ou un représentant ;
- ◆ la cheffe de l'Inspection Générale des Finances ou son représentant ;
- ◆ le vice-président du Conseil Général de l'Économie ou son représentant ;
- ◆ la cheffe du Contrôle Général Économique et Financier ou un représentant ;
- ◆ la responsable ministérielle des achats ou son représentant ;
- ◆ deux personnalités qualifiées nommées par la secrétaire générale ;
- ◆ le directeur de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), ou son représentant.

Au-delà d'échanges périodiques de courriels entre ses membres, le comité s'est réuni deux fois le 18 juillet 2022 et 8 novembre 2022.

Lors des réunions, sur la base des documents préparatoires et des comptes rendus qui ont été transmis, la mission a pu constater qu'il a systématiquement discuté les points suivants :

- ◆ **un rappel du cadre de contrôle** qui présente le dispositif tel que décliné par le secrétariat général pour mettre en œuvre les prescriptions de la circulaire n°6329/SG ;
- ◆ **un bilan du dispositif de suivi budgétaire** qui présente l'état des engagements en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le périmètre prévu par le jaune budgétaire ;
- ◆ **un examen des dossiers préalables à l'autorisation et à l'engagement de missions de prestations intellectuelles confiées à des cabinets externes** où sont analysées les *fiches ministérielles d'expression du besoin* associées aux dossiers ;
- ◆ **un suivi des décisions** du CME qui résume les arbitrages réalisés par le comité.

La mission constate que l'ensemble de ces éléments permet le respect des dispositions de la circulaire.

La mission a pu, par ailleurs, identifier une initiative intéressante qui confie au comité non seulement la validation de certains projets de mission mais également le suivi périodique de l'ensemble des dépenses de conseil dans le cadre du suivi au premier euro de ces dépenses que prescrit la circulaire.

2. Les travaux de la mission ont permis d'identifier des bonnes pratiques à la fois au niveau ministériel et au niveau directionnel

2.1. L'étendue de la validation des projets de mission a été accrue grâce à l'abaissement des seuils de saisine et l'extension du périmètre

La circulaire du 19 janvier 2022 dispose que les ministères doivent mettre en place des dispositifs ministériels d'engagement des prestations intellectuelles, et ce dès le premier euro pour les prestations de conseil, selon les modalités définies par leur secrétariat général.

En ce qui concerne les compétences des comités, la circulaire du premier ministre ainsi que la note sous triple timbre de la direction des achats de l'État, la direction du budget et la direction interministérielle de la transformation publique ne prévoient pas de seuil ou de périmètre de contrôle spécifique en dehors :

- ◆ d'un seuil de 500 000 € TTC pour les prestations de conseil relevant du champ de compétence de la DITP ;
- ◆ du périmètre de sept groupes de marchandises sur lequel une réduction des dépenses de -15 % par rapport au niveau de 2021 doit être appliquée.

Sur ces bases, après avoir observé qu'un contrôle restreint aux seules dépenses de plus 500 000 € TTC sur le périmètre des groupes de marchandises visés par la circulaire excluait la quasi-totalité des dossiers de prestations intellectuelles, **le comité ministériel d'engagement a décidé :**

- ◆ **d'élargir le périmètre d'analyse à 14 groupes de marchandises et d'intégrer, en particulier, le groupe de marchandises « agence de communication et publicité » (cf. Annexe I-2) ;**
- ◆ **de diminuer le seuil de saisine à 300 000 € TTC (cf. Annexe I-2).**

Sur la période du 1^{er} mai 2022, date de mise en place du CME, au 30 septembre 2022, 12 dossiers ont été identifiés comme relevant de la supervision du comité ministériel d'engagement. Sur ces 12 dossiers, neuf n'ont pas été analysés :

- ◆ quatre présentaient un caractère « sensible¹ » et ont été exclus du périmètre ;
- ◆ trois étaient mal classifiés et correspondaient à des achats dont le groupe de marchandises n'appartenait pas au périmètre suivi par le comité ;
- ◆ deux relevaient d'un autre ministère.

Sur les quatre dossiers analysés par le comité ministériel d'engagement, trois dossiers ont été validés sans réserve et un dossier n'a pas obtenu l'assentiment du comité. Le dossier rejeté avait pour objet la réalisation d'études autour de la veille, l'innovation et la prospective. Dans son compte rendu, le comité justifie son choix par un manque de précision quant à l'objet de la prestation ainsi que son périmètre.

Il convient de noter que certains dossiers ont été instruits en procédure d'urgence, c'est-à-dire dans le cadre d'une procédure raccourcie durant laquelle les différents membres du comité émettent un avis sans se réunir et au terme de laquelle le secrétaire général se prononce en fonction des avis reçus. A la suite de la réunion du 8 novembre 2022, le comité ministériel d'engagement a décidé de changer la procédure d'urgence et de passer à une validation dématérialisée mais collégiale.

¹ Un dossier est sensible s'il est lié à la sécurité de l'État ou à la protection d'intérêts essentiels, s'il est protégé par le secret des affaires, s'il présente un risque de délit d'initié, s'il est confidentiel ou s'il présente un caractère particulièrement sensible pour son organisation.

2.2. Le suivi s'appuie également sur la mise en place de procédures directionnelles dont les modalités sont définies dans chaque Directions générales

Parallèlement au CME, un contrôle directionnel a été mis en place pour les besoins dont le montant est inférieur à 300 000 € TTC ainsi que pour les besoins considérés comme sensibles à partir du premier euro de dépense.

Ce contrôle directionnel, qui reprend les modalités du contrôle ministériel et les applique au niveau de la direction, est en cours de déploiement. Une attention particulière a été portée par le secrétariat général pour que les directions générales les plus consommatrices de prestations intellectuelles mettent rapidement en place leur contrôle directionnel. Ainsi, à la date de la mission, 65 % de l'assiette des dépenses de prestations intellectuelles du MEFSIN sont couvertes par un dispositif directionnel.

2.3. Une étude interne de la labellisation des groupes de marchandises a permis d'identifier les faiblesses du dispositif et d'en informer les directions générales

A la faveur de la préparation des comités, une analyse interne, par sondage, a permis d'identifier que la nomenclature utilisée pour identifier les prestations de conseil pouvait être erronée.

Pour ce faire, la mission ministérielle d'achat (SAFI MMA) a procédé à trois contrôles opérés en juin, juillet et août au cours desquels elle a analysé le contenu détaillé de 15 achats appartenant aux domaines d'achat « moyens de communication (38) » et « prestations intellectuelles et formation (40) ».

Les conclusions de l'étude montrent que sur les 15 achats analysés, cinq disposent d'un groupe de marchandises erroné au regard de la nature des prestations.

A la suite de cette étude, le comité ministériel d'engagement a demandé aux directions de veiller au bon renseignement dans Chorus des objets des commandes engagées.

Rapport

3. Le ministère a tenu l'objectif de -15 % de réduction des dépenses sur le périmètre des sept groupes de marchandises mais l'évaluation de la tenue de cet objectif fait apparaître deux points, objets d'approfondissement : les prestations dites « sensibles » et la nature particulière de dépenses préfinancées

La circulaire ministérielle du 19 janvier 2022 demande que les prestations intellectuelles soient réduites de 15 % par rapport à leur niveau de 2021 sur le périmètre de sept groupes de marchandises suivants :

Tableau 1 : Liste des prestations de conseil faisant l'objet de la réduction de 15 % des engagements

N°	Libellé du groupe de marchandises
38.02.04	Conseil en communication
40.01.01	Audit comptable et financier
40.01.02	Conseil en stratégie et organisation
40.01.03	Conseil en recrutement
40.01.06	Conseil et expertise métier y compris recherche et développement
40.03.01	Conseil et expertise juridique
45.01.04	Conseil et expertise en assurance

Source : Note sous triple-timbre DAE/DB/DITP de juillet 2022.

Sur l'année 2022, le MEFSIN a atteint cet objectif et a diminué ses dépenses d'engagement de 19 % par rapport à ceux de 2021.

Néanmoins, deux points notables ont été identifiés par la mission :

- ◆ les dépenses « sensibles », indétectables par le CME car n'appartenant pas à son périmètre d'analyse, ont été comptabilisées en toute fin d'année et sont venues diminuer les marges de manœuvre du MEFSIN en faisant passer le niveau de baisse anticipée de -31 % à -19 % ;
- ◆ les dépenses liées à l'agence française anticorruption qui correspondent à des dépenses de préfinancement par le MEFSIN qui sont, *in fine*, remboursées et qui ont, par conséquent, été sorties du périmètre d'analyse en accord avec la direction du budget.

Le premier point appelle à une vigilance particulière sur le suivi des dépenses qui ne sont pas couvertes *ex ante* par le comité ministériel d'engagement mais apparaissent *ex post* dans les comptes de l'État. Le second illustre le besoin d'analyses précises de la nature des dépenses intégrant le périmètre sur lequel s'applique le jaune budgétaire.

À Paris, le 31 Janvier 2023

Les membres de la mission,

L'inspecteur des finances,

L'inspecteur des finances,



Pierre Cunéo



Jean-Benoît Eyméoud

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE I : GROUPES DE MARCHANDISES ET PÉRIMÈTRE ANALYSÉS PAR LE
COMITÉ MINISTÉRIEL D'ENGAGEMENT**
- ANNEXE II : NOTE DE LA SECRÉTAIRE GÉNÉRALE DES MINISTÈRES
ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS DU 12 JANVIER 2023**
- ANNEXE III : ÉLÉMENTS TRANSMIS PAR LE SÉCRÉTARIAT GÉNÉRAL DES
MINISTÈRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS LE 16 JANVIER 2023**

ANNEXE I

**Groupes de marchandises et périmètre analysés
par le comité ministériel d'engagement**

SOMMAIRE

1.1. Groupes de marchandises retenus par le comité ministériel d'engagement.....	1
1.2. Périmètres et seuils retenus par le comité ministériel d'engagement.....	2

Annexe I

1.1. Groupes de marchandises retenus par le comité ministériel d'engagement

N°	Libellé groupe de marchandises	Jaune budgétaire	Comité ministériel
33.01.06	Prestations de sécurité télécommunications	Non	Non
33.04.01	Audit et conseil stratégie SI	Non	Non
33.04.02	Conseil urbanisation	Non	Non
33.04.03	Expertises techniques	Non	Non
33.04.04	Conseil qualité et méthode	Non	Non
33.04.05	Étude projet applicatif	Non	Non
33.04.06	Forfait de développement	Non	Non
33.04.07	Hébergement informatique (hors maintenance)	Non	Non
33.04.08	Prestation de numérisation (tout type)	Non	Non
33.04.09	Tierce Maintenance Applicative (TMA)	Non	Non
33.04.10	Tierce Recette Applicative (TRA)	Non	Non
33.04.11	Forfait services projet applicatif (ingénierie de projet)	Non	Non
33.04.12	Autre maintenance informatique (hors TMA)	Non	Non
33.04.13	Prestation d'installation de matériel informatiques	Non	Non
33.04.14	Supervision exploitation serveurs	Non	Non
33.04.15	Support utilisateurs (hotline, helpdesk)	Non	Non
33.04.16	Tierce Maintenance Matériel (TMM)	Non	Non
36.04.01	Prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMOA)	Non	Non
36.04.02	Prestation de maîtrise d'œuvre (MOE)	Non	Non
36.04.03	Étude préalable, audit, expertise liés aux travaux	Non	Non
38.02.01	Création conception supports de communication	Non	Oui
38.02.04	Conseil en communication	Oui	Oui
38.02.05	Agence de communication et publicité	Non	Oui
40.01.01	Audit comptable et financier	Oui	Oui
40.01.02	Conseil en stratégie et organisation	Oui	Oui
40.01.03	Conseil en recrutement	Oui	Oui
40.01.04	Prestation de reconversion, retour à l'emploi	Non	Oui
40.01.05	Certification, label qualité	Non	Non
40.01.06	Conseil et expertise métier y compris recherche et développement	Oui	Oui
40.01.07	Enquête et sondage	Non	Oui
40.01.08	Étude à caractère général	Non	Oui
40.01.09	Enquête et étude d'utilité publique	Non	Non
40.01.10	Secrétariat sténotype	Non	Non
40.01.11	Services de traduction, interprète	Non	Oui
40.02.01	Formation informatique (y compris bureautique)	Non	Non
40.02.02	Formation management, communication et RH	Non	Non
40.02.03	Formation linguistique	Non	Non
40.02.04	Formation HSCT	Non	Non
40.02.05	Formation permis (tous véhicules)	Non	Non
40.02.06	Autres formations technique / métier	Non	Non
40.03.01	Conseil et expertise juridique	Oui	Oui
40.03.02	Services de représentation juridique	Non	Oui
45.01.04	Conseil et expertise en assurance	Oui	Oui

Annexe I

1.2. Périmètres et seuils retenus par le comité ministériel d'engagement

Procédure	Périmètre technique	Seuil financier
Contrôle ministériel	Besoins imputables sur les groupes marchandises définis au paragraphe précédent. – hors besoins en « stratégie et politique publique » du lot 1 de l'accord-cadre interministériel DITP.	Montant estimé supérieur à 300 000 €
	Besoins imputables sur les accords-cadres interministériels portés par la DITP hors « stratégie et politique publique » du lot 1.	
	Besoins en matière de « stratégie et politiques publiques » relevant du lot 1 de l'accord-cadre interministériel DITP.	Tout montant (€)
Contrôle directionnel	Besoins imputables sur les accords-cadres interministériels portés par la DITP hors « stratégie et politique publique » du lot 1.	Montant estimé inférieur à 300 000 €
	Besoins imputables sur les groupes marchandises définis au paragraphe 1.1.2 – hors besoins en « stratégie et politique publique » du lot 1 de l'accord-cadre interministériel DITP.	
	<p>Besoins « sensibles » définis comme suit : a) liés à la sécurité de l'Etat ou à la protection d'intérêts essentiels, b) protégés par le secret des affaires, c) présentant un risque de délit d'initié, d) confidentiels, ou e) présentant un caractère particulièrement sensible pour l'organisation,</p> <p>et imputables sur les accords-cadres interministériels portés par la DITP, ainsi que sur l'ensemble des GM listés au paragraphe 1.1.2.</p> <p>Sont notamment concernés les prestations de conseils juridiques, financiers et stratégiques liées au suivi ainsi qu'à la mise en œuvre des opérations du portefeuille de l'Etat actionnaire.</p>	Tout montant (€)

ANNEXE II

**Note de la Secrétaire générale
des ministères économiques et financiers
du 12 janvier 2023**



Réf : SAFI/2022/12/5261

Paris, le 1 2 JAN. 2023

**NOTE POUR
LA CHEFFE DU SERVICE DE L'INSPECTION GENERALE DES FINANCES**

Objet : Réponse du Secrétariat général des ministères économiques et financiers à la requête adressée le 19 décembre 2022, dans le cadre de la mission confiée à l'inspection générale des finances sur l'encadrement du recours aux prestations intellectuelles.

Annexes : - Instruction ministérielle « Dispositif d'encadrement du recours aux prestations intellectuelles » du 29/04/2022 et ses annexes ;
- Dossiers préparatoires des réunions du Comité ministériel d'engagement ;
- Relevés de décisions des réunions du Comité ministériel d'engagement accompagnés des décisions rendues par le Comité ministériel d'engagement (fiches d'expression du besoin instruites) ;
- Rapports d'activité relatifs aux achats de prestations intellectuelles (RAPI) ;
- Note MMA/2022/06/992 du 17/06/2022 relative à la mise en œuvre de l'instruction ministérielle « Dispositif d'encadrement du recours aux prestations intellectuelles » du 29/04/2022 au sein du Secrétariat général des ministères économiques et financiers et ses annexes ;
- Modes opératoires ministériels de pilotage des accords-cadres interministériels de conseil ;
- Cartographie des compétences : premier recensement ;
- Charte de déontologie des achats et note de mise en œuvre du dispositif.

Par lettre du 05 décembre 2022, Madame la Première ministre vous a confié la réalisation d'une mission inter-inspections afin de vérifier la bonne application de la circulaire n°6329/SG en date du 19 janvier 2022 qui établit un cadre renouvelé de recours par les administrations et les établissements publics de l'Etat aux prestations intellectuelles.

Le 19 décembre 2022, vos services nous ont saisis dans le cadre de cette mission afin d'obtenir des éléments sur les dispositifs mis en place au sein des ministères économiques et financiers.

Affaire suivie par : Fabrice BEAULIEU (SAFI)
Tél : 01 53 18 22 14
Mél : fabrice.beaulieu@finances.gouv.fr
139 rue de Bercy – 75572 Cedex 12

1. Dispositif de pilotage, placé sous l'égide du Secrétariat général, mis en œuvre au sein des ministères économiques et financiers

a) Dispositif d'encadrement du recours aux prestations intellectuelles

Un dispositif d'encadrement du recours aux prestations intellectuelles est mis en œuvre depuis le 29 avril 2022 en application de la circulaire n°6329/SG du 19/01/2022 relative à l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'Etat aux prestations intellectuelles. Ce dispositif défini dans l'instruction ministérielle du 29/04/2022 annexée à la présente note, qui implique notamment l'Inspection générale des finances (IGF), le Contrôle général économique et financier (CGEFI) ainsi que le Conseil général de l'économie (CGE), repose sur les axes suivants :

- **une procédure de contrôle interne préalable au recours aux achats de prestations intellectuelles** applicable à toutes les directions du MEFSIN et du MFTP, réalisée au niveau ministériel ou au niveau directionnel en fonction de la nature et du montant estimé des besoins.

Le contrôle interne *a priori*, qu'il soit ministériel ou directionnel, doit permettre :

- d'évaluer la possible internalisation des missions en vérifiant que les ministères économiques et financiers ne disposent pas des compétences ou ressources nécessaires au sein des services ou au sein des inspections et conseils généraux permettant de répondre au besoin identifié ;
- de s'assurer de la qualité de la transcription des besoins et l'adéquation du prix à la prestation souhaitée ;
- de garantir le respect des règles, notamment d'exclusivité des marchés interministériels ou ministériels concernés par le besoin identifié.

L'analyse de ces éléments est tracée dans le cadre d'une fiche d'expression du besoin.

- **une gouvernance dédiée aux prestations intellectuelles objet du Comité ministériel d'engagement**, présidé par le Secrétariat général. Le Comité réunit l'Inspection générale des finances, le Contrôle général économique et financier, le Conseil général de l'économie, la Direction interministérielle de la transformation publique, ainsi que la Responsable ministérielle des achats. Suite à la première réunion du Comité du 19 juillet 2022, sa composition a été élargie à la Direction du budget, à la Direction des affaires juridiques, au Contrôleur budgétaire et comptable ministériel ainsi qu'au déontologue ministériel.

Le Comité se réunit autant que de besoin afin de valider le recours aux prestataires extérieurs pour les besoins entrant dans le périmètre de l'instruction ministérielle. Une procédure d'urgence est également prévue permettant une saisine dématérialisée du Comité le cas échéant. Par ailleurs, le Comité se réunit deux fois par an pour une réunion de pilotage. Il définit le plan d'actions à mettre en œuvre en fonction du bilan d'activité des prestations intellectuelles qui lui est présenté.

Depuis le 29/04/2022, le Comité ministériel d'engagement s'est réuni à deux reprises (le 19 juillet et le 8 novembre). Les dossiers préparatoires ainsi que les relevés de décision de ces deux réunions sont annexés à la présente note.

Annexe II

- la mise en œuvre d'un dispositif de contrôle interne *a posteriori* afin de vérifier le respect du dispositif de contrôle préalable et suivre l'évolution des dépenses réalisées sur les segments d'achats concernés. Un rapport d'activité des prestations intellectuelles (RAPI) est établi trimestriellement et communiqué au Comité ministériel d'engagement. Les deux RAPI produits depuis le 29 avril 2022 sont annexés à la présente note.
- le renforcement des règles déontologiques et du recours aux prestations *pro bono*.

Les procédures de contrôle interne directionnelles sont pour certaines encore en cours de définition au sein des Directions et services des ministères économiques et financiers. Le Secrétariat général est lui-même doté depuis le 17 juin 2022, d'une procédure directionnelle annexée à la présente note.

L'instruction ministérielle du 29 avril 2022 est en cours de révision afin d'intégrer les évolutions validées par le Comité ministériel d'engagement sur le périmètre technique d'application et la composition du Comité notamment. La transposition des dispositions adoptées dans la future loi encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques, et des éléments de doctrine développés par la DAE, la DB et la DITP fera l'objet d'une nouvelle mise à jour.

b) Dispositif spécifique de pilotage par le Secrétariat général des commandes sur les accords-cadres interministériels de conseil

Les ministères économiques et financiers ont mis en place un pilotage ministériel des commandes opérées sur les accords-cadres interministériels (ACIM) de conseil.

Les modalités d'attribution des commandes aux prestataires des ACIM sont pilotées au niveau du Secrétariat général par la Mission ministérielle des achats (MMA). Un tableau de suivi du « tourniquet » piloté par la MMA a été mis en place sur chaque ACIM. Avant attribution, la MMA instruit chaque demande afin de vérifier son éligibilité au dispositif contractuel et, le cas échéant, s'assurer que les conditions de la mise en œuvre du droit de suite sont réunies.

Les tableaux de suivi des tourniquets ainsi que les exemples de modes opératoires ministériels sont annexés à la présente note.

2. Efforts réalisés et prévus en matière de renforcement des compétences internes

Dans le cadre du dispositif déployé au sein des ministères économiques et financiers, une **procédure ministérielle de contrôle interne** préalable aux achats de prestations intellectuelles a été mise en œuvre.

A ce titre, toute prestation de conseil entrant dans le périmètre de l'instruction du 29/04/2022 est présentée préalablement aux services d'inspection et de contrôle (IGF, CGEFI, CGE) des ministères économiques et financiers, ainsi qu'au référent métier ministériel, afin de déterminer s'ils disposent des compétences et ressources internes permettant de répondre au besoin identifié.

Annexe II

Suite à l'évaluation de la possible internalisation par ces services, les besoins sont présentés au Comité ministériel d'engagement qui valide *in fine* le recours aux prestataires extérieurs.

Afin d'identifier les référents métiers, au niveau ministériel, **une cartographie des compétences et expertises au sein des ministères économiques et financiers est actuellement en cours de construction**. Un premier recensement a été effectué à l'occasion de l'élaboration de l'instruction ministérielle du 29 avril 2022 tel que présenté en annexe. Il sera complété et développé au cours de l'année 2023.

L'objectif de ré internalisation des prestations intellectuelles se traduit de façon très concrète dans la loi de finances initiale (LFI) 2023 par **des créations ou redéploiements d'emplois** au sein des ministères économiques et financiers.

- Sur le MEFSIN, 21 créations d'emplois y seront consacrées, sur trois domaines principaux : l'assistance à maîtrise d'ouvrage, informatique, la conception et l'accompagnement des changements, et les fonctions d'audit. De façon précise, 10 postes sont créés à l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE), 6 postes à la direction des achats de l'Etat (DAE), 3 ETP à la délégation synthèse, coordination et innovation (DSCI) du secrétariat général, et 2 à l'Inspection générale des finances (IGF). Concernant l'IGF, entre 2022 et 2023, ce sont 12 postes qui auront été créés, ce qui traduit notre volonté de renforcer nos capacités internes d'analyse et de proposition sur les grands enjeux de l'action publique.
- Sur le MTFP, 25 créations d'emplois sont programmées pour la ré internalisation : 15 à la délégation interministérielle à la transformation publique (DITP), afin de constituer une équipe de consultants internes en capacité d'accompagner la transformation des organisations dans tous les ministères. Un effort similaire de 10 ETP a été réalisé en LFI 2022. Cette direction aura vu son effectif augmenter de près d'un quart en deux ans. S'y ajoutent 10 emplois au entre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH).

3. Mise en œuvre des exigences renforcées quant aux prestations de conseil

a) Cadrage des prestations

Le dispositif de contrôle interne mis en place depuis le 29 avril 2022 a pour objectif de vérifier la qualité de la transcription du besoin (cf. étape 2 de la procédure). A ce titre, une fiche d'expression du besoin (FEB) détaillant l'objet de la prestation, le contexte, les objectifs et les enjeux de la mission, les livrables attendus, le calendrier de la mission ainsi que l'estimation financière, est renseignée par les services prescripteurs. Les conditions de mise en œuvre de la mission incluant les ressources humaines du service bénéficiaire dédiées au projet (constitution d'une équipe projet, constitution d'un comité de pilotage), ainsi que les modalités de transfert des compétences et capitalisation des résultats y sont également précisées. Le modèle de FEB, ainsi que les FEB présentées au Comité ministériel d'engagement sont transmis en annexes de la présente note.

L'adéquation du prix à la prestation demandée fait quant à elle l'objet de l'étape 4 de la procédure de contrôle interne ministériel. A tout moment de la procédure, le service bénéficiaire peut solliciter l'appui des acheteurs du domaine des prestations intellectuelles de la MMA.

Annexe II

b) *Evaluation et capitalisation des résultats*

Indépendamment des opérations de vérification et d'admission prévues par les cahiers des clauses administratives générales des marchés publics de prestations intellectuelles (CCAG/PI) et des dispositions prévues aux cahiers des clauses administratives particulières (CCAP), les prestations réalisées au titre des ACIM font l'objet d'une évaluation spécifique par les services bénéficiaires.

Elle porte notamment sur la qualité des livrables, l'adéquation des profils proposés au regard des engagements pris par le prestataire, le respect des délais, le pilotage des prestations, la qualité des échanges, les éventuelles difficultés rencontrées. Le service bénéficiaire attribue une note de satisfaction et peut formuler une appréciation littérale. Un exemple est annexé à la présente note.

Le suivi et la centralisation de ces évaluations sont réalisés au sein du Secrétariat général par la MMA.

La généralisation de ce processus à tous les contrats de prestations intellectuelles des ministères économiques et financiers est envisagée en 2023.

Concernant la capitalisation et le partage des résultats, afin de ne pas démultiplier les outils, le ministère envisage de s'appuyer sur la base de données des prestations et gestion électronique des documents en cours de développement par la DITP. L'objectif de la DITP est effectivement de construire une base de données consolidant des informations financières et métier, qui réponde aux besoins des administrations et à laquelle puisse être adossée une gestion électronique des documents dans un objectif de partage des livrables.

c) *Transparence, prévention des conflits d'intérêts et protection des données*

Afin de renforcer la transparence des contributions provenant tant des prestataires que des administrations, le Secrétariat général vise la diffusion en 2023 d'un « code de bonne conduite » reprenant les exigences de la circulaire du 19/01/2022. Un « kit » à destination des acheteurs sera également élaboré avec des modèles de clauses à intégrer dans les contrats.

Par ailleurs, dans le cadre de la professionnalisation de la fonction achat ministérielle, les ministères économiques et financiers se sont dotés d'une charte de déontologie visant notamment la **prévention des conflits d'intérêts**. Elle s'adresse à tous les acteurs de l'achat, qu'il s'agisse des prescripteurs, responsables achats, acheteurs, rédacteurs, juristes, approvisionneurs, sans que cette liste soit exhaustive.

La charte de déontologie achats a été diffusée à l'ensemble des directions et services des ministères économiques et financiers le 21/10/2022. Une attestation de prise de connaissance de la Charte doit être signée par tous les agents concernés. Cette Charte est adossée à un dispositif de formation élaboré par l'Institut de la Gestion publique et de développement économique (IGPDE), assurant la délivrance d'un « passeport achat » aux agents ayant pris connaissance de la charte.

La charte pose notamment le principe d'autorisation préalable des missions *pro bono* effectuées à titre gracieux. Toute mission *pro bono* ou mécénat de compétence doit ainsi être autorisée par le Secrétariat général et enregistrée auprès de la MMA. Cette obligation a été rappelée par l'instruction ministérielle du 29 avril 2022.

Elle impose également le déport de tout agent en situation de conflit d'intérêt. L'agent doit, par une déclaration, en informer son supérieur hiérarchique et s'abstenir d'interférer ou d'intervenir, sous quelque forme que ce soit, dans le dossier en question. Des travaux pilotés par le déontologue ministériel sont en cours pour la mise en place de registres des déports directionnels. L'objectif poursuivi est l'harmonisation des pratiques au sein des ministères économiques et financiers.

Annexe II

L'ensemble des documents y afférents sont annexés à la présente.

Enfin, s'agissant de la protection des données, la confidentialité des données est garantie par une obligation contractuelle prévue par une clause spécifique du CCAP et par défaut par l'article 5.1 du CCAG/PI. Le non-respect de cette obligation est sanctionné par la résiliation pour faute du titulaire en application de l'article 39 dudit CCAG.

De la même manière, les titulaires sont soumis à l'obligation de destruction des données prévues à l'article 31 du CCAG/PI. Les ministères économiques et financiers ne réalisent pas aujourd'hui de contrôle physique de la bonne mise en œuvre de cette obligation. Il pourrait toutefois être envisagé de mettre en place des attestations d'engagement de destruction des documents remises, signées par les prestataires en fin de mission.

Mes services sont à votre disposition pour toute information complémentaire dont vous auriez besoin pour mener à bien vos travaux.

Anne BLONDY-TOURET
Secrétaire générale



ANNEXE III

**Éléments transmis par le secrétariat général
des ministères économiques et financiers
le 16 janvier 2023**

**Réponses au questionnaire de l'Inspection générale des finances adressé au Secrétariat
général le 10 janvier 2023**

1. Composition, nombre de réunions du comité ministériel.

Cf. Envoi du 12/01/2023.

2. Dossiers préparatoires et CR des comités de pilotage ministériels.

Cf. Envoi du 12/01/2023.

3. Nombre de missions proposées, nature des avis rendus, intégration dans les expressions de besoins le cas échéant.

Cf. Envoi du 12/01/2023.

4. Degré de couverture des prestations (sont-elles toutes passées en comité ?)

Une procédure de contrôle interne *a priori* a été instituée pour toutes les commandes de prestations intellectuelles, quel que soit le montant. Ce contrôle est réalisé au niveau ministériel ou au niveau directionnel en fonction de la nature et du montant estimé des besoins :

- Il est ministériel, avec une validation systématique par le Comité ministériel d'engagement, pour les besoins dont le montant estimé est supérieur à 300K€TTC, ou pour les besoins en stratégie et politiques publiques quel que soit le montant.
- Il est directionnel, avec une saisine possible du Comité ministériel d'engagement (mise en œuvre du pouvoir d'évocation du Comité ou saisine par les directions), pour les besoins dont le montant estimé est inférieur ou égal à 300K€TTC, ou pour les besoins considérés comme « sensibles » conformément à la définition de l'instruction. Une révision de l'instruction est actuellement en cours sur les besoins « sensibles » supérieurs à 300K€TTC.

Le contrôle réalisé par le Secrétariat Général *a posteriori* des engagements réalisés a montré que tous les besoins relevant de la compétence du Comité ministériel d'engagement ont bien été soumis à sa validation. Les besoins supérieurs à 300K€TTC qui n'ont pas été soumis au Comité sont des missions sensibles ou au bénéfice d'autres ministères (imputés sur des programmes budgétaires interministériels pilotés par les MEF). Cette analyse a été réalisée dans le cadre des rapports d'activités de prestations intellectuelles (RAPI) qui vous ont été transmis le 12/01/2023.

Annexe III

La question des missions dites « sensibles » mérite une attention particulière. Sur les premiers mois de mise en œuvre de l'instruction ministérielle, il s'agit principalement des missions commandées par l'Agence pour les participations de l'Etat (APE), couvertes par le secret des affaires. Par nature, l'étude d'une potentielle ré-internalisation par appel à des compétences ministérielles existantes ne peut être réalisée sans trahir le caractère secret des missions. Aussi, l'instruction ministérielle prévoit une dérogation spécifique pour les missions concernées. Elles sont néanmoins incluses dans le périmètre des prestations suivies par la direction du Budget. La pertinence de cette inclusion mérite d'être interrogée.

5. Nombre de refus d'achats de prestations externes et suites données (reformulation de l'expression de besoin, redimensionnement de la prestation externe, réorientation vers un service ou une direction interne).

Depuis le 29/04/2022, quatre dossiers ont été soumis à la validation du Comité ministériel d'engagement. Le Comité du 08/11/2022 a demandé la révision d'un projet portant sur la réalisation d'études et d'une veille concernant l'innovation et la prospective. Il est demandé au service prescripteur de réviser son expression du besoin jugée insuffisante pour se prononcer en faveur d'une externalisation. Par conséquent, une réunion de travail, intégrant le service achat et la mission ministérielle des achats, doit être organisée par le service prescripteur afin de préciser les prestations attendues. La fiche d'expression de besoin correspondante figure en annexe de l'envoi du 12/01/2023.

6. Qualité du suivi des montants des prestations. Mesures éventuelles prises si dérive. L'objectif de -15% vs 2021. Est-il tenu ? Pourrait-on faire plus/mieux ?

Sur le périmètre suivi par la direction du budget (DB) (7 groupes de marchandises), les engagements du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (MEFSIN) et du ministère de la transformation et de la fonction publique (MTPF) sont en retrait de 24% (19,9 M€, en diminution de 6,4 M€) par rapport à l'année 2021 : -19% pour le MEFSIN (17,3 M€, en diminution de 4,0 M€) et -48% pour le MTPF (2,6 M€, en diminution de 2,3 M€). Ces données sont provisoires et en cours de consolidation avec la DB. En accord avec celle-ci, le périmètre suivi est défalqué des dépenses de l'AFA (conventions judiciaire d'intérêt public) et des programmes interministériels, sur lesquels d'autres ministères consomment des crédits par délégation de gestion (plan de relance, CAS Immobilier, cités administratives, fonds de transformation de l'action publique). Les ministères économiques et financiers sont les principaux concernés par cette problématique.

Le respect de l'objectif fixé a été facilité par l'interruption du principal marché de prestations de la DITP depuis le printemps 2022, et par la période d'installation du nouveau Gouvernement.

Annexe III

7. Qualité de l'expression de besoins. Est-elle mesurée ? Comment ? Observe-t-on une amélioration en 2022, notamment depuis la mise en place de la circulaire ? (le cas échéant, quels indicateurs ont été mis en place ? des objectifs ont-ils à cet égard été fixés ? qui en est responsable ?).

L'amélioration de la qualité de l'expression des besoins est difficilement mesurable. Néanmoins, le ministère avait déjà mis en œuvre des actions afin de permettre un meilleur accompagnement des services prescripteurs dans la formalisation de leurs besoins.

Dans le cadre des modes opératoires ministériels mis en place sur les accords-cadres interministériels de conseil, la mission ministérielle des achats accompagne les services prescripteurs dans la formalisation de leur besoin. Lesdits modes opératoires vous ont été transmis dans le cadre de l'envoi du 12/01/2023.

Par ailleurs, comme précisé dans notre réponse du 12/01/2023, le dispositif de contrôle interne mis en place le 29/04/2022 a pour objectif de vérifier la qualité de la transcription du besoin. A ce titre, une fiche d'expression de besoin détaillant l'objet de la prestation, le contexte, les objectifs et les enjeux de la mission, les livrables attendus, le calendrier de la mission, et l'estimation financière, est renseignée par le service prescripteur qui la soumet à son responsable directionnel achat ou référent achat pour vérifier la qualité de la transcription du besoin. Le Comité ministériel d'engagement peut demander la révision d'un projet lorsque la transcription du besoin est jugée insuffisante (cf. réponse question 5).

8. Nombre de missions réalisées, objet, bénéficiaires (service administratif), attributaire (cabinet de conseil) montants (AE et CP).

La liste des missions réalisées sera transmise dans le cadre d'un envoi complémentaire, un certain nombre de retraitements des extractions tirées du système d'information CHORUS devant être réalisés.

9. Modalités mises en place pour suivre la qualité de la mission et de sa conduite (porteur, services et missions Achats, qualité des livrables, réinternalisation des résultats).

Cf. Envoi du 12/01/2023.

10. Les termes de la justification de l'absence de compétences, de disponibilité ou de ressources internes (et les suites données le cas échéant en cas de refus).

Cf. Envoi du 12/01/2023.

11. Recours accru à l'interne : Verrou IG / CG ou autres entités ou directions (sollicitation en amont ou en aval, par substitution au cabinet de conseil envisagé).

Le dispositif de contrôle interne mis en place depuis le 29/04/2022 prévoit une première vérification d'une possible internalisation au sein de la structure du service prescripteur. Par ailleurs, l'inspection générale des finances (IGF), le contrôle général économique et financier (CEGFI), et le conseil général de l'économie (CGE) sont saisis afin d'identifier si l'internalisation de toute ou partie de la mission est possible.

Annexe III

Enfin, le Comité ministériel d'engagement instruit et rend sa décision sur le recours à l'externalisation. Depuis le 29/04/2022, aucune internalisation n'a été possible en raison des domaines d'expertises concernés ou de la disponibilité des compétences en interne.

12. Véhicule contractuels / bons de commande (notamment sur les marchés DITP, DAE ou le cas échéant UGAP, concurrence pour les AO plus importants en termes d'enveloppes).

Cf. Envoi du 12/01/2023.

13. Contrôle du droit de suite et limitation à un seul bon de commande complémentaire (nb de missions à un seul BC, à un plus un BC, à plusieurs bons de commande le cas échéant, notamment avant la circulaire du 19/1/2022).

Cf. Envoi du 12/01/2023.

14. Mise en œuvre du « tourniquet » entre attributaires.

Cf. Envoi du 12/01/2023.

15. Contrôles sur la prévention des conflits d'intérêts (combien de cabinets et/ou de consultants ont pu/dû être récusés, pour quel(s) motif(s)).

Cf. Envoi du 12/01/2023.

16. Contrôles sur la destruction des informations obtenues lors des missions par les prestataires (combien de contrôles diligentés, par quels services, avec quels résultats ?).

Cf. Envoi du 12/01/2023.

17. Nombre de missions ayant fait l'objet de travaux en équipe intégrée. Dans l'affirmative, nombre de fonctionnaires par rapport à la taille globale de l'équipe (fonctionnaires + consultants)

Plusieurs marchés de conseil prévoient la constitution d'équipes dites intégrées ou mixtes. A titre d'illustration, l'ACIM d'assistance à la conception et à la mise en œuvre opérationnelle de projets de transformation de l'action publique (dit ACIM conseil DITP), arrivé à échéance le 10/06/2022, prévoyait la possibilité d'un fonctionnement en équipe intégrée (article 6.5) permettant ainsi d'associer pleinement les intervenants désignés par les titulaires aux missions de transformation. L'objectif du mode de travail en équipe intégrée est, d'une part, de favoriser le transfert de compétence méthodologique des titulaires vers l'administration et, d'autre part, d'assurer au titulaire l'appui d'experts de matière d'organisation et de modes de fonctionnement du service concerné.

De plus, dans le cadre de la fiche d'expression du besoin, le service prescripteur est tenu de définir les conditions de mise en œuvre de la mission. A ce titre, il décrit les ressources humaines affectées à la mission. Il définit l'équipe projet ainsi que la composition du Comité de pilotage mis en place pour le suivi de la mission. Les fiches d'expression des besoins transmises dans le cadre de l'envoi du 12/01/2023 décrivent pour chaque mission les ressources humaines affectées.

Annexe III

18. Existe-il un cahier des charges générique et si oui, pour quel type de prestation ? Est-il systématiquement utilisé ?

Les commandes sur les accords-cadres interministériels de conseil sont réalisées sur la base d'une expression du besoin formalisée par le service prescripteur. Conformément aux modes opératoires ministériels sur ces accords-cadres, la mission ministérielle des achats pouvait accompagner les services dans la formalisation des besoins.

Depuis le 29/04/2022, un modèle de fiche d'expression du besoin a été mis en place. Le modèle de la fiche vous a été transmis dans le cadre de l'envoi du 12/01/2023.

En complément, le secrétariat général prévoit la diffusion en 2023 d'un « code de bonne conduite » en matière d'achats de prestations intellectuelles qui comprendrait un modèle de cahier des charges type à destination des services prescripteurs. Dans la continuité de ce qui avait été mis en place dans les modes opératoires ministériels précités, la mission ministérielle des achats poursuit son dispositif d'accompagnement des services dans la formalisation de leurs besoins. Cet accompagnement complète l'offre de formation prévue au catalogue de l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) qui propose un cursus sur deux niveaux sur la définition et la formalisation du besoin.

**CONTRIBUTION DE L'INSPECTION
GÉNÉRALE DE LA JUSTICE**



**MINISTÈRE
DE LA JUSTICE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Inspection générale
de la justice

Compte-rendu analytique du dispositif ministériel de suivi des prestations de conseil

Rapport définitif

Janvier 2023

N° 003-23

Ω N° 2022/00238

IG
Inspection générale
de la Justice
J

Sommaire

1. UN CME CONVENABLEMENT CREE AU MINISTERE DE LA JUSTICE MAIS QUI N'A ETE SAISI D'AUCUN ENGAGEMENT EN 2022	5
2. UN CME QUI VA CONNAITRE UNE EXTENSION DE SON PERIMETRE	7
3. UN SUIVI DES DEPENSES DE PRESTATIONS INTELLECTUELLES EN DEHORS DU CME ET UN OBJECTIF ATTEINT DE REDUCTION DE 15 % DES ENGAGEMENTS	7
4. L'ANALYSE DES 10 MARCHES LES PLUS IMPORTANTS CONCLUS EN 2022 MONTRE DES POSSIBILITES DE RECOURS ALTERNATIF AUX COMPETENCES DE L'IGJ DANS LE CADRE D'UN CME AU SEUIL DE COMPETENCES REVU.....	8
ANNEXES	10

Par lettre de mission interministérielle du 5 décembre 2022¹ le cabinet de la Première ministre a saisi les inspections générales et conseils généraux des ministères d'une mission relative à la correcte application de la circulaire du Premier ministre du 5 janvier 2022² relative à l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'Etat aux prestations intellectuelles.

A cet effet, l'inspection générale des finances (IGF) a produit une « trame d'évaluation des comités de pilotage ministériels des prestations intellectuelles de conseil », complétée par la mission, comportant 20 questions sur le suivi des prestations intellectuelles de conseil engagées par le ministère et sa conformité à la circulaire du 5 janvier 2022.

La mission a entendu M. Hermoso, chef du service des finances et des achats au secrétariat général du ministère de la justice (SG). Les réponses du SG au questionnaire sont jointes en annexe³.

1. UN CME CONVENABLEMENT CREE AU MINISTERE DE LA JUSTICE MAIS QUI N'A ETE SAISI D'AUCUN ENGAGEMENT EN 2022

Au ministère de la justice, un comité ministériel d'engagement (CME) a été installé par une circulaire ministérielle relative à *l'encadrement du recours aux prestations intellectuelles et à la mise en place d'un comité ministériel d'engagement pour les prestations de conseil*, en date du 31 mars 2022⁴. Le CME est conforme à la circulaire PM du 19 janvier 2022 précitée qui demandait sa création pour la fin du 1^{er} trimestre 2022.

En conformité avec la circulaire PM du 19 janvier 2022 sa composition est :

- le secrétaire général du ministère de la justice ou son représentant ;
- le chef de l'inspection générale de la justice ou son représentant ;
- le directeur interministériel de la transformation publique ou son représentant;
- les responsables de programme ou leurs représentants ;
- le responsable ministériel des achats ou son représentant ;
- le chef du service des finances et des achats ou son représentant.

¹ Cf. Annexe n° 1.

² Cf. Annexe n° 2.

³ Cf. Annexe n° 3.

⁴ Cf. Annexe n° 4.

Le CME du ministère de la justice est saisi **de tout projet dont le montant total est supérieur à 500 000 € TTC cumulé sur un même besoin, initialement pour les seules prestations de conseil relevant de l'accord-cadre interministériel de la DITP (ACIM), à savoir du groupe de marchandises Chorus (GM) correspondant aux « prestations de conseil en stratégie et organisation » (GM n° « 40.01.02 »)**. Ce seuil et ce champ d'application sont repris de la circulaire PM du 19 janvier 2022.

Le SG du ministère de la justice indique que **le CME n'a pas été réuni en 2022, aucun engagement de prestations de conseil n'ayant nécessité d'examen**. En effet, il indique que le seuil prévu par la circulaire du 19 janvier 2022 (500 000 €) s'est avéré élevé pour le ministère de la justice dont la cible d'engagement a été fixée à 4,18 M€ en 2022 (-15 % par rapport à 2021) dans le prolongement d'une note DAE/DB/DITP du 29 juillet 2022⁵, d'autant plus que le périmètre initial d'application de la circulaire PM du 19 janvier 2022 était limité aux seuls bons de commande permettant l'exécution des ACIM de la DITP intervenant dans le cadre du GM « 40.01.02 - Conseil en stratégie et organisation ».

Il est à relever que **d'autres ministères ont fait le choix de seuils plus bas, ce que la circulaire autorise en creux, permettant une saisine plus courante de leur CME⁶**. D'après la restitution Chorus des engagements transmise par le SG, un seuil à 200 000€ par exemple aurait a priori permis la validation de cinq marchés de conseil en prestations intellectuelles par le CME en 2022.

Le CME est saisi sous forme dématérialisée, via une boîte fonctionnelle créée à cet effet, de la demande écrite émise par la direction ou le service qui envisage de signer un bon de commande relevant de l'ACIM concerné. La circulaire ministérielle du 31 mars 2022 indique que le périmètre du CME **ne comprend pas les établissements publics (EP) du ministère**, susceptibles de mobiliser directement les accords-cadres de la DITP. Le SG indique que chaque établissement public a en effet vocation à mettre en place son propre comité d'engagement, avec une participation de la DITP, pour les prestations dont le montant est supérieur à 500 000 € HT relevant des ACIM. **Il revient en conséquence au SG, via la direction de tutelle de l'EP, de s'assurer de l'application de la circulaire pour les engagements des établissements publics répondant à ces conditions⁷**.

En conclusion, le CME ne s'étant pas réuni, il n'est pas encore possible d'évaluer son fonctionnement, notamment en termes de justification du recours à un prestataire externe en lieu et place de ressources internes, de nomination d'un chargé de projet, de contrôle des engagements, d'approbation des bons de commande, de réunions deancements de projets et de suivi de ces prestations.

⁵ Cf. Annexe n° 5.

⁶ Seuil de 300 000 € par exemple pour le CME du ministère des finances.

⁷ Pour la DSJ (programme 166) il s'agit de l'Ecole nationale de la magistrature (ENM), pour la DAP (programme 107) de l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) et pour le secrétariat général (programme 310) de l'AGRASC (agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués), de la mission de recherche « droit et justice » et de l'APIJ (agence pour l'immobilier de la justice).

2. UN CME QUI VA CONNAITRE UNE EXTENSION DE SON PERIMETRE

Le SG du ministère de la justice indique que la circulaire du ministère de la justice du 31 mars 2022 **sera amendée afin de prendre en compte l'extension de périmètre pour le contrôle des engagements à quatre autres GM⁸** qui feront l'objet d'un accord-cadre de la DITP, pour l'intervention du CME et l'avis du DITP, suite à la note DAE/DB/DITP du 29 juillet 2022.

Selon la mission cette nouvelle circulaire pourrait abaisser le seuil de compétence du CME afin que davantage de projets lui soient soumis.

Le SG du ministère indique également que le responsable ministériel des achats (RMA) du ministère de la justice s'assure de l'application de la politique achat de l'Etat par l'ensemble des services acheteurs du ministère, du respect des stratégies et marchés publics interministériels ou ministériels existants, et de la mise en œuvre des pratiques achats soutenant un achat performant. Dès lors, chaque projet de marché public, y compris ceux relatifs aux prestations intellectuelles, à partir de 140 000 € HT (montant estimatif de la consultation) pour les marchés fournitures et services et 1 000 000 € HT pour les marchés de travaux, est proposé à l'avis conforme du RMA. **Dans le cadre de la refonte de la circulaire ministérielle, le SG indique qu'il sera demandé un complément d'information (questionnaire) pour l'avis du RMA concernant les besoins couvrant les groupes de marchandises (GM) ciblés dans la note de la DAE/DB/DITP du 29 juillet 2022.**

3. UN SUIVI DES DEPENSES DE PRESTATIONS INTELLECTUELLES EN DEHORS DU CME ET UN OBJECTIF ATTEINT DE REDUCTION DE 15 % DES ENGAGEMENTS

Dans le prolongement de la note DAE/DB/DITP du 29 juillet 2022, qui a élargi le périmètre de la cible de -15 % à sept GM, en évoquant un dispositif s'appliquant dès le premier euro, il a été demandé aux responsables de programme de la mission « Justice »⁹, par un courriel du SG du 5 août 2022¹⁰, de veiller au respect de la cible et de renforcer leurs dispositifs de contrôle interne sur ce point.

⁸ « 40.01.06 » Conseil et expertise métier y compris recherche et développement ; « 40.01.07 » Enquêtes et sondages (études barométriques); « 40.01.08 » Etudes à caractère général (participations citoyennes) et « 40.02.02 » Prestations d'accompagnement managérial.

⁹ Il s'agit des programmes LOLF de la mission « Justice » : 166 - Justice judiciaire, 107- Administration pénitentiaire, 310 - Conduite et pilotage de la politique de la justice, 182 - Protection judiciaire de la jeunesse et 101 - Accès au droit et à la justice.

¹⁰ Cf. Annexe n° 6.

Un examen de la possibilité d'internaliser ces prestations de conseil envisagées et de la correcte imputation de ces dépenses était également sollicité. Il leur était enfin demandé de suspendre tout nouvel engagement, dès le premier euro, susceptible d'intervenir dans ce périmètre et d'adresser leurs tableaux de prévisions d'engagement, de manière à pouvoir examiner collectivement si elles sont compatibles avec le respect de la cible.

Au ministère de la justice, un pilotage spécifique a été mis en place au SG à partir, d'une part, du suivi mensuel des engagements effectués par chaque responsable de programme (extractions Chorus) et, d'autre part, de leurs prévisions d'engagement, de manière à s'assurer que les nouveaux engagements respectent la cible fixée. Un tableau de bord spécifique a été réalisé.

A partir des AE 2021 engagées sur ce périmètre (5 171 886 €, chiffre donné par la direction du budget), une cible 2022 intégrant une baisse de 15 % par rapport à 2021 (4 396 103 €) a été fixée.

Au 31 décembre 2022, 4 178 013 € avaient été engagés. L'objectif de réduction de 15 % des AE par rapport à 2021 (5 171 886 €) est atteint et dépassé puisqu'il représente une diminution de 20 %. Par rapport à 2020 (AE = 6 627 311€) la diminution est de 37 %.

Par ailleurs, le secrétariat général indique qu'afin d'améliorer les process sur les sept GM ciblés, dans le cadre du contrôle interne financier, la cartographie des risques pour 2023 et le plan d'action ministériel (PAM) prennent en compte le pilotage des prestations intellectuelles.

4. L'ANALYSE DES 10 MARCHES LES PLUS IMPORTANTS CONCLUS EN 2022 MONTRE DES POSSIBILITES DE RECOURS ALTERNATIF AUX COMPETENCES DE L'IGJ DANS LE CADRE D'UN CME AU SEUIL DE COMPETENCES REVU

A partir du tableau de bord de suivi des marchés de prestations intellectuelles de conseil tenu par le SG évoqué *supra*, la mission a analysé les dix marchés les plus importants conclus en 2022 par les directions du ministère de la justice¹¹.

Neuf d'entre eux ont un montant d'engagement supérieur à 100 000 €. En AE ils représentent un total de 1,9 M€, soit 45 % du total des 4,17 M€ engagés en 2022 par le ministère pour ce type de prestations.

Il est à noter que ces marchés n'ont pas été soumis au comité ministériel d'engagement (CME) installé par la circulaire ministérielle du 31 mars 2022. En effet, ils sont tous d'un montant inférieur à 500 000 €, seuil de compétence fixé par cette circulaire pour le CME.

Sur sollicitation de la mission, le secrétariat général du ministère a fourni les pièces et le détail de ces marchés.

¹¹ Cf. Annexe n° 7.

En l'état des documents transmis, et sous réserve des délais contraints de la mission, leur analyse montre que l'Inspection générale de la Justice (IGJ) disposait a priori des compétences et de l'expertise pour réaliser la prestation de conseil et d'assistance suivante pour le compte de la DAP : « Assistance au transfert intégral des missions d'extractions judiciaires à la DAP », marché d'un montant de 324 000 € TTC conclu en avril 2022 avec « Ernst et Young » (Cf. ligne n° 3 du tableau en annexe n°7). En effet, des membres de l'IGJ ont réalisé, à la demande du cabinet du ministre, trois missions interministérielles successives sur cette problématique : en 2012, 2016 et 2021. Ces missions ont abordé à la fois la question des effectifs, la répartition des extractions avec la police et la gendarmerie, et l'organisation interne de la DAP pour y répondre.

En outre, l'un des lots d'un marché de prestation intellectuelle de conseil conclu par le SADJAV avec « Ernst et Young » (Cf. ligne n° 4 du tableau en annexe n°7) dans le cadre d'un accord-cadre du SGMAP (Première ministre), relatif à l'aide juridictionnelle, aurait pu être réalisé par l'IGJ : « la simplification des procédures de l'aide juridictionnelle ». L'IGJ a en effet réalisé plusieurs missions relatives à l'aide juridictionnelle. Il est à relever qu'un autre lot de ce même marché, la construction d'un système informatique remplaçant « AJ WIN » ne ressort pas des compétences des membres de l'IGJ.

Enfin, un autre de ces marchés à enjeux (accompagnement de la mission des services pénitentiaires d'outre-mer MSPOM dans la préfiguration d'une délégation territoriale dans l'Océan indien : Cf. ligne n° 1 du tableau en annexe n°7) a donné lieu concurremment à la saisine de l'IGJ qui a été, dans le même temps, missionnée en appui et a pris ultérieurement le relais du prestataire lorsque le marché est arrivé à son terme.

En conclusion : En combinaison avec l'abaissement du seuil de compétence du CME du ministère de la justice préconisé *supra*, la participation de l'inspection générale de la justice au CME devrait permettre, en lien avec les directions ministérielles et via une saisine du cabinet du ministre de la justice, garde des sceaux, de limiter le recours à certains marchés de prestations intellectuelles de conseil.

M. Maxime De Blasi, chargé de mission



Annexes

ANNEXE 1. LETTRE DE MISSION INTERMINISTERIELLE	11
ANNEXE 2. CIRCULAIRE DU PREMIER MINISTRE DU 5 JANVIER 2022 RELATIVE A L'ENCADREMENT DU RECOURS PAR LES ADMINISTRATIONS ET LES ETABLISSEMENTS PUBLICS DE L'ÉTAT AUX PRESTATIONS INTELLECTUELLES	13
ANNEXE 3. REPONSE DU SECRETARIAT GENERAL DU MINISTERE DE LA JUSTICE A LA TRAME D'ÉVALUATION DES COMITES DE PILOTAGE MINISTERIELS DES PRESTATIONS INTELLECTUELLES DE CONSEIL	19
ANNEXE 4. CIRCULAIRE DU MINISTERE DE LA JUSTICE RELATIVE A L'ENCADREMENT DU RECOURS AUX PRESTATIONS INTELLECTUELLES ET A LA MISE EN PLACE D'UN COMITE MINISTERIEL D'ENGAGEMENT POUR LES PRESTATIONS DE CONSEIL	28
ANNEXE 5. NOTE DAE/DB/DITP DU 29 JUILLET 2022	39
ANNEXE 6. COURRIEL DU SECRETAIRE GENERAL ADJOINT DU 5 AOUT 2022.....	44
ANNEXE 7. LISTE DES 10 MARCHES DE PRESTATIONS INTELLECTUELLES LES PLUS IMPORTANTS ENGAGES EN 2022.....	45

Annexe 1. Lettre de mission interministérielle

La Première Ministre

Paris, le 05 DEC. 2022

Madame la Cheffe de service,

La circulaire n°6329/SG en date du 19 janvier 2022 établit un cadre renouvelé de recours par les administrations et les établissements publics de l'Etat aux prestations de conseil en stratégie et en organisation. Elle prévoit ainsi la mise en place au cours de l'année 2022 d'une série de mesures visant à :

- structurer la politique de recours aux prestations de conseil dans les ministères et renforcer le suivi des dépenses dans ce domaine ;
- développer les compétences internes de l'administration en matière de conseil en stratégie et en organisation ;
- consolider le pilotage des prestations de conseil externes par les administrations en établissant des exigences minimales pour superviser la conduite de telles prestations.

Pour en vérifier la bonne application, la circulaire précitée prévoit la réalisation d'une mission inter-inspections d'ici la fin 2022. Dans ce cadre, je souhaite que vous examiniez plus particulièrement les points suivants.

En premier lieu, vous vous assurerez que **chaque ministère s'est doté d'un dispositif de pilotage placé sous l'égide du secrétaire général, qui associe les services d'inspections générales ou de contrôles relevant de son périmètre chaque fois que ces services existent**. Vous évaluerez l'efficacité de ces dispositifs qui doivent permettre un meilleur suivi de la dépense en prestations de conseil, une qualité renforcée de l'expression de besoins et un recours accru aux ressources internes, sans remettre en cause la conduite opérationnelle des projets. Vous vous assurerez qu'un suivi des dépenses est en place et qu'il permet de s'assurer de l'atteinte de l'objectif de réduction des dépenses correspondantes.

En deuxième lieu, vous vérifierez que **le pôle interministériel d'achats en matière de conseil en stratégie et en organisation constitué au sein de la Direction interministérielle de la transformation publique**, par délégation de la direction des achats de l'État, remplit adéquatement les missions qui lui ont été confiées par la circulaire du 19 janvier 2022. Vous pourrez évaluer la bonne articulation de ce pôle interministériel d'achats avec les dispositifs de pilotage créés depuis janvier dernier.

En troisième lieu, vous évaluerez **les efforts réalisés et prévus en matière de renforcement des compétences internes** selon trois axes de travail : (i) réinternalisation de compétences, (ii) identification de compétences et mise en place de plans de développement par la formation au sein de chaque ministère comme au niveau de la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'Etat, de la direction interministérielle de la transformation publique et de l'institut national du service public, (iii) mobilisation des services d'inspections générales ou de contrôles avec une offre de services revue pour s'adapter aux besoins des administrations. Vous pourrez formuler toute proposition utile au renforcement de l'internalisation des compétences.

Vous vous assurerez, en quatrième lieu, de **la bonne mise en œuvre des exigences renforcées quant aux prestations de conseil**, en ayant une attention particulière sur le cadrage des prestations, leur évaluation et la capitalisation des résultats, la transparence des contributions provenant tant des prestataires que des administrations, la prévention des conflits d'intérêts et, enfin, la protection des données de l'administration.

Vous veillerez en particulier à vous assurer que chaque administration a pris les mesures nécessaires pour écarter les risques de confusion entre les travaux entrepris par les services de l'Etat et ceux des prestataires privés et pour clarifier le positionnement, les attendus et les responsabilités de chacun dans les tâches confiées.

Vous veillerez tout au long de vos travaux à vous assurer de la correcte application des termes de la circulaire précitée par les établissements publics et par leurs ministères de tutelle. Vous évalueriez le travail de coordination de la DITP et notamment les modalités de partage des bonnes pratiques entre ministères et établissements publics de l'Etat.

Au regard de ce bilan et de cette évaluation, je souhaite que vous puissiez proposer toutes recommandations utiles pour renforcer l'effectivité du dispositif établi par la circulaire du 19 janvier 2022 en matière d'encadrement des prestations de conseil.

Pour accomplir cette mission inter-inspections que vous piloterez, vous associerez les services d'inspections générales ou de contrôles compétents de chaque ministère qui seront notamment chargés d'analyser dans leur périmètre, leur conformité aux dispositions de la circulaire. Vous associerez à vos travaux, en tant que de besoin, les secrétaires généraux des ministères, la DITP, la DAE, la DIESE, la DGAFP ainsi que la direction du budget. Vous veillerez à associer quelques établissements publics parmi ceux qui vous paraîtraient les plus pertinents.

Vous me remettrez les conclusions de vos travaux, ainsi qu'au ministre de la transformation et de la fonction publiques et au ministre chargé des comptes publics d'ici le 31 janvier prochain avec un point d'étape à la mi-décembre.



Elisabeth BORNE

Copie :

Monsieur le Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique,
Monsieur le Ministre de l'Intérieur et des Outre-mer,
Madame la Ministre de l'Europe et des Affaires étrangères,
Monsieur le Ministre de la Justice,
Monsieur le Ministre des Armées,
Monsieur le Ministre du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion,
Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale et de la Jeunesse,
Madame la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche,
Monsieur le Ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire,
Monsieur le Ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires,
Madame la Ministre de la Transition énergétique,
Madame la Ministre de la Culture,
Monsieur le Ministre de la Santé et de la Prévention,
Monsieur le Ministre des Solidarités, de l'Autonomie et des personnes handicapées,
Monsieur le Ministre de la Transformation et de la Fonction publiques,
Madame la Ministre des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques,

Annexe 2. Circulaire du Premier ministre du 5 janvier 2022 relative à l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'Etat aux prestations intellectuelles

Le Premier Ministre

Paris, le 19 janvier 2022

n° 6329/SG

à

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

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

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

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

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

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

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

.../...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

.../...

3.-

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

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

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

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

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

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

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

.../...

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

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

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

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

a) Conduite des missions de prestations intellectuelles

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

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

.../...

5.-

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

b) Prévention des conflits d'intérêts

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

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

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

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

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

.../...

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

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

c) Protection des données

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

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

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

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

* * *

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

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


Jean CASTEX

Annexe 3. Réponse du secrétariat général du ministère de la justice à la trame d'évaluation des comités de pilotage ministériels des prestations intellectuelles de conseil

Aux termes de la circulaire du 19 janvier 2022, la responsabilité du recours aux prestations intellectuelles au sein de chaque ministère est donnée au secrétaire général, avec l'appui du responsable ministériel des achats (RMA). Chaque secrétaire général a dû mettre en place au premier trimestre 2022 un dispositif ministériel de pilotage et de contrôle interne associant les inspections et conseils généraux de son ministère.

À ce titre, sans exclusive ni préjudice de tous autres éléments qu'il vous paraîtrait utile d'établir dans le cadre de la mission confiée, notamment aux fins d'évaluation de l'efficacité des dispositifs d'encadrement des missions de conseil confiées à des tiers, un premier canevas analytique d'évaluation a été assemblé. Il porte notamment sur les dimensions suivantes :

1. Composition, nombre de réunions du comité ministériel.

Conformément à la circulaire du Premier ministre en date du 19 janvier 2022 relative à l'encadrement du recours aux cabinets de conseils, le ministère a mis en place un comité ministériel d'engagement (CME) pour les prestations de conseil dans le cadre d'une circulaire ministérielle en date du 31 mars 2022, dans le but notamment d'examiner la justification du recours à un prestataire externe par le CME ainsi que l'opportunité d'internaliser les compétences et expertises correspondant à des besoins permanents ou réguliers et à des commandes récurrentes.

Le CME est saisi de tout projet dont le montant total est supérieur à 500 000 € TTC cumulé sur un même besoin, dans le périmètre élargi dans le prolongement de la note DAE/DB/DITP du 29 juillet 2022.

Les membres du comité sont les suivants :

- le secrétaire général du ministère de la justice ou son représentant ;
- le chef de l'inspection générale de la justice ou son représentant ;
- le directeur interministériel de la transformation publique ou son représentant ;
- les responsables de programme ou leurs représentants ;
- le responsable ministériel des achats ou son représentant ;
- le chef du service des finances et des achats ou son représentant.

Le comité est présidé par le secrétaire général ou par toute personne qu'il désignera. Il est convoqué en tant que de besoin par le secrétaire général. Il a lieu en présentiel ou en visioconférence.

Le directeur interministériel de la transformation publique ou son représentant est associé au comité ministériel d'engagement pour délivrer un avis simple.

Le secrétariat du comité ministériel d'engagement est assuré par le département ministériel des achats (DMA) du ministère de la justice. Ce département est chargé de diffuser le dossier aux membres du comité, de l'instruire et de rédiger, le cas échéant, la décision d'approbation du CME.

Si un membre ne peut prendre part au comité ou se faire représenter, il adresse un avis par écrit au secrétariat du CME

Sur l'absence de réunions du comité ministériel d'engagement en 2022.

Plusieurs raisons permettent d'expliquer l'absence de réunions du CME l'an dernier :

- En lien direct avec la conception progressive au niveau interministériel du dispositif (circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022, puis note DAE/DB/DITP du 29 juillet 2022 élargissant le périmètre), l'élaboration du dispositif ministériel a été graduelle (circulaire ministérielle du 31 mars 2022 mettant en place le comité ministériel; message du secrétariat général suite à la note DAE/DB/DITP du 29 juillet 2022 élargissant le périmètre et développant un suivi renforcé) ;
- Le seuil prévu par la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 à 500 000 € s'est avéré élevé pour un ministère dont la cible d'engagement a été fixée à 4,18 M€ (-15 % par rapport à 2021), dans le prolongement de la note DAE/DB/DITP du 29 juillet 2022 ;
- Le périmètre initial d'application de la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022, tel qu'interprété par la DITP, était réduit. Il s'agissait des seuls bons de commande permettant l'exécution des accords-cadres interministériels de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) intervenant dans le cadre du groupe de marchandise « 40.01.02 - Conseil en stratégie et organisation ». C'est sur ce seul groupe de marchandise que s'appliquait initialement l'objectif de - 15 % en 2022 par rapport aux engagements 2021. En 2022, seul l'accord-cadre relatif à la « Stratégie et à l'organisation », qui devait être renouvelé au dernier trimestre, était susceptible de justifier la mise en place du dispositif. La note DAE/DB/DITP du 29 juillet 2022 a ensuite élargi le périmètre à 6 autres groupes de marchandises pour l'application de l'objectif de -15 %¹² et à 4 autres groupes de marchandises pour l'intervention du comité d'engagement et de l'avis DITP¹³, sous réserve du seuil de 500 000 €.

Le dispositif d'encadrement du recours à des prestations de conseil ne se limite pas au CME. Le ministère de la justice a mis en place en effet plusieurs niveaux de contrôle :

- **1er niveau de contrôle : la programmation des achats**

La programmation quadriennale des achats établie par le ministère constitue un outil de suivi et de pilotage. Elle doit notamment viser à obtenir une vision la plus exhaustive de la programmation, y compris s'agissant des prestations intellectuelles, et à sécuriser l'application des stratégies d'achat interministérielles et ministérielles.

- **2ème niveau de contrôle : l'avis du responsable ministériel des achats (RMA)**

L'avis du RMA vise à s'assurer de l'application de la politique achat de l'Etat par l'ensemble des services acheteurs du ministère, du respect des stratégies et marchés publics interministériels ou ministériels existants, et de la mise en œuvre des pratiques achats soutenant un achat performant.

Chaque projet de marché public, y compris ceux relatifs aux prestations intellectuelles, à partir de 140 000 € HT (montant estimatif de la consultation) pour les marchés fournitures et services et 1 000 000 € HT pour les marchés de travaux, est proposé à l'avis conforme du RMA qui porte notamment sur la bonne prise en compte dans le projet de marché public des objectifs achats de l'Etat, d'économies achats, de développement durable, d'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique, d'utilisation de solutions innovantes, ainsi que des objectifs ministériels s'il s'en rajoute.

¹² « 40.01.01 » – Audit comptable et financier ; « 40.01.03 » – Conseil en recrutement ; « 40.01.06 » – Conseil et expertise métier - recherche et développement- ; « 45.01.04 » – Conseil et expertise en assurance ; « 38.02.04 » – Conseil en communication ; « 40.03.01 » – Conseil et expertise juridique.

¹³ « 40.01.06 » Conseil et expertise métier y compris recherche et développement ; « 40.01.07 » Enquêtes et sondages (études barométriques) ; « 40.01.08 » Etudes à caractère général (participations citoyennes) et « 40.02.02 » Prestations d'accompagnement managérial.

Dans le cadre de la mise à jour de la circulaire ministérielle du 31 mars 2022, il sera demandé un complément d'information (questionnaire) lors de l'avis au RMA concernant les besoins couvrant les groupes de marchandises (GM) ciblés dans la note de la DAE/DB/DITP précitée de juillet 2022 portant mise en œuvre de la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022.

Ainsi, le RMA peut mieux vérifier la mise en œuvre des « bonnes pratiques » destinées à garantir la qualité de la transcription des besoins et l'adéquation du prix à la prestation demandée.

- **3ème niveau de contrôle : un suivi de la consommation des prestations intellectuelles effectuées.**

Un contrôle mensuel des consommations sur les GM cibles est effectué afin de s'assurer de la bonne exécution des directives portées par le RMA notamment des dispositions prévues par la circulaire du 19 janvier 2022 (objectif spécifique de réduction de 15 % par rapport aux montants engagés en 2021).

- **4ème niveau de contrôle : le comité ministériel d'engagement (CME).**

Ce dernier a été mis en place dans le but de porter une appréciation relative à la justification du recours à un prestataire externe permettant de répondre au besoin identifié par le service l'ayant exprimé, l'intégration par le prestataire externe de la nécessité de garantir le transfert des compétences et la capitalisation des connaissances acquises pendant le projet, permettant la montée en compétences du ministère, comme l'opportunité d'internaliser les compétences et expertises qui correspondent à des besoins permanents ou réguliers et à des commandes récurrentes.

Le CME peut approuver l'opportunité de signer les bons de commande relatifs à des prestations intellectuelles de conseil relevant des accords-cadres de la DITP présentés par une direction du ministère ou un service du secrétariat général.

Au-delà de ces différents niveaux de contrôle, il convient par ailleurs de préciser qu'un cahier des charges est systématiquement formalisé avec les objectifs permettant de préciser le besoin à satisfaire. En effet, cette formalisation du besoin est une obligation découlant des principes de la commande publique (transparence, égalité de traitement et égalité d'accès à la commande publique).

Un suivi régulier avec les prestataires est mis en œuvre de façon systématique au ministère de la justice. En effet, il est prévu :

- une réunion de lancement avec le prestataire au démarrage du marché : il s'agit d'une réunion de cadrage du besoin, un état des lieux étant alors réalisé en vue de mettre en œuvre le calendrier prévu ;
- des comités de pilotage sont également prévus afin de veiller à l'avancement du projet et de s'assurer ainsi que le prestataire est en phase avec les attentes de l'administration ;
- une réunion de présentation des résultats permettant de clôturer la prestation et la transmission des livrables.

Afin d'encadrer les relations durant l'exécution du marché, un chargé de projet est nommé pour piloter la prestation avec le titulaire. Dès que possible, en fonction des ressources disponibles, les équipes sont composées des agents du prestataire en binôme avec des agents du ministère pour veiller à la qualité de la prestation demandée et assurer le transfert des compétences prévu dans le cadre du marché.

Enfin, concernant le service fait, ce dernier est réalisé par le chef de projet à la remise de chaque livrable permettant ainsi le déclenchement de la facturation. Le processus suit le schéma classique existant de la chaîne de la dépense.

En complément de ce processus général, d'autres procédures spécifiques à certains domaines d'activité ont pu être définies. Ces prestations font ainsi l'objet d'une vigilance particulière par le service du numérique, qui a mis en place des comités internes des marchés depuis le mois d'octobre 2022.

2. Dossiers préparatoires et CR des comités de pilotage ministériels.

Il n'y a pas eu de réunion du CME pour les raisons évoquées *supra*.

3. Nombre de missions proposées, nature des avis rendus, intégration dans les expressions de besoins le cas échéant.

Il n'y a pas eu de réunion du CME pour les raisons évoquées *supra*.

4. Degré de couverture des prestations (sont-elles toutes passées en comité ?)

Il n'y a pas eu de réunion du CME pour les raisons évoquées *supra*.

5. Nombre de refus d'achats de prestations externes et suites données (reformulation de l'expression de besoin, redimensionnement de la prestation externe, réorientation vers un service ou une direction interne).

Le Secrétariat général n'a pas eu à demander aux services prescripteurs de revoir l'expression des besoins ou de les réorienter vers un service interne pouvant répondre aux besoins, compte tenu de l'absence du CME.

Pour rappel, la définition des besoins résulte des prérogatives du représentant du pouvoir adjudicateur (RPA) qui est seul juge du périmètre fonctionnel du besoin édicté. Néanmoins, dans le cadre du pilotage PI réalisé par le SG et afin de s'assurer de respecter le seuil de -15% de la circulaire Premier ministre par rapport à 2021, des engagements ont été priorisés (août 2022) sur les 7 GM cibles afin de limiter les dépenses.

6. Qualité du suivi des montants des prestations. Mesures éventuelles prises si dérive. L'objectif de -15% vs 2021. Est-il tenu ? Pourrait-on faire plus/mieux ?

A la suite de la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022, un suivi centralisé a été mis en place au sein du secrétariat général (service des finances et des achats), s'agissant des prestations de conseil. Les extractions réalisées régulièrement via l'outil financier CHORUS permettent une analyse fine de l'ensemble des dépenses.

Dans le prolongement de la note DAE/DB/DITP du 29 juillet 2022, qui a élargi le périmètre de la cible de -15 % à 7 groupes de marchandises, en évoquant un dispositif s'appliquant dès le premier euro, il a été demandé aux responsables de programme, par message du secrétariat général du 5 août 2022, de veiller au respect de la cible et de renforcer leurs dispositifs de contrôle interne sur ce point. Un examen de la possibilité d'internaliser ces prestations de conseil envisagées et de la correcte imputation de ces dépenses était également sollicité. Il leur était enfin demandé de suspendre tout nouvel engagement, dès le premier euro, susceptible d'intervenir dans ce périmètre et d'adresser leurs tableaux de prévisions d'engagement, de manière à pouvoir examiner collectivement si elles sont compatibles avec le respect de la cible.

Un pilotage spécifique a été mis en place au secrétariat général à partir, d'une part, du suivi mensuel des engagements effectués par chaque programme (extractions Chorus) et, d'autre part, de leurs prévisions d'engagement, de manière à s'assurer que les nouveaux engagements respectent la cible fixée. Un tableau de bord spécifique a été réalisé. En effet, à partir des engagements 2021 intervenus

sur ce périmètre de 7 groupes de marchandises (5 171 886 €, chiffre donné par la direction du Budget), une cible 2022 intégrant une baisse de 15 % par rapport à 2021 (4 396 103 €) a été fixée.

Au 31 décembre 2022, 4 178 013 €, soit 95 % de la cible, ont été engagés. L'objectif de réduction a donc été tenu.

Par ailleurs, afin d'améliorer les process sur les 7 GM cibles, dans le cadre du contrôle interne financier, la cartographie des risques pour 2023 et le plan d'action ministériel (PAM) prennent en compte le pilotage des prestations intellectuelles.

7. Qualité de l'expression de besoins. Est-elle mesurée ? Comment ? Observe-t-on une amélioration en 2022, notamment depuis la mise en place de la circulaire ? (le cas échéant, quels indicateurs ont été mis en place ? des objectifs ont-ils à cet égard été fixés ? qui en est responsable ?).

La qualité de l'expression des besoins est évaluée par chaque direction au regard notamment par la circulaire du Premier ministre.

Au niveau du Secrétariat général, le département ministériel des achats (DMA) a mis en place dans le cadre des demandes d'avis RMA, un questionnaire (cf. réponse question 1, deuxième niveau de contrôle) permettant de s'assurer de la qualité de la transcription des besoins. Les services intègrent à présent, des dispositions intégrant des comités de pilotage systématiques, des livrables permettant de capitaliser sur le recours aux cabinets de conseil, une équipe projet interne permettant de piloter la prestation.

La mise en œuvre ayant été réalisée au second trimestre 2022, le Secrétariat général n'a pas encore le recul nécessaire pour s'assurer de la qualité de la transcription du besoin et des moyens de mesure.

8. Nombre de missions réalisées, objet, bénéficiaires (service administratif), attributaire (cabinet de conseil) montants (AE et CP).

Une extraction issue de CHORUS est jointe à ce document comprenant l'ensemble des éléments demandés (sur les 3 dernières années sur le périmètre des 7 GM).

9. Modalités mises en place pour suivre la qualité de la mission et de sa conduite (porteur, services et missions Achats, qualité des livrables, réinternalisation des résultats).

La qualité des livrables est à la charge de chaque service prescripteur qui peut :

- Ajourner la prestation : décision prise par l'acheteur qui a émis des réserves, mais qui estime que les prestations pourraient être admises moyennant des corrections opérées par le titulaire.
- Rejeter de la prestation : décision prise par le pouvoir adjudicateur qui estime que les prestations ne peuvent être admises, même après ajournement ou avec réfaction.
- Réfaction de la prestation : décision prise par l'acheteur de réduire le montant des prestations à verser au titulaire, lorsque les prestations ne satisfont pas entièrement aux prescriptions du marché, mais qu'elles peuvent être reçues en l'état.

L'ensemble des dispositions cités sont définis dans les différents cahiers des clauses administratives générales.

Le ministère de la Justice étudie la possibilité d'insérer dans les procès-verbaux de service fait des éléments d'appréciation sur la qualité des livrables avec une partie commentaires/bilans en plus des

informations budgétaires classiques. Cette partie pourrait s'inspirer de la fiche d'évaluation type de la DITP.

Enfin, il est régulièrement prévu des prestations de réversibilité (notamment dans le domaine informatique) permettant, à la fin de la prestation, de récupérer l'ensemble des connaissances afin de pouvoir réaliser un transfert de connaissance (et/ou de compétence) soit si possible aux équipes internes pour reprendre la réalisation de la prestation, soit auprès d'un nouveau titulaire.

A défaut d'une qualité satisfaisante, des pénalités contractuelles sont prévues en cas de non transmission des livrables exigés dans le cahier des charges. Enfin, il est recommandé aux acheteurs d'intégrer une réinternalisation des résultats notamment à travers des livrables exploitables et un transfert de compétences quant à l'utilisation des documents.

10. Les termes de la justification de l'absence de compétences, de disponibilité ou de ressources internes (et les suites données le cas échéant en cas de refus).

Le recours aux prestataires est justifié par l'absence de ressources internes pouvant répondre, dans les délais impartis, aux problématiques métiers. Elles correspondent en effet le plus souvent à des besoins ponctuels mais techniquement pointus pour lesquels les compétences internes n'existent pas et ne pourraient être acquises dans le calendrier contraint du besoin.

Néanmoins, il convient de rappeler qu'un tiers à l'organisation est parfois nécessaire pour avoir un certain recul sur les prises de décision. De même, le fait de pérenniser des profils sur un poste conduit à une obsolescence des compétences notamment dans le domaine du numérique rendant pertinent le recours à un prestataire extérieur.

11. Recours accru à l'interne : Verrou IG / CG ou autres entités ou directions (sollicitation en amont ou en aval, par substitution au cabinet de conseil envisagé).

Chaque direction (ou service) du ministère recense préalablement les compétences internes disponibles, le recours à des cabinets de conseil n'étant effectué qu'en l'absence des profils nécessaires à la bonne exécution de la prestation souhaitée. De même, elle s'assure que l'inspection générale de la justice (IGJ) n'est pas en mesure d'intégrer ce besoin dans sa programmation.

L'IGJ réalise, en effet, des missions permanentes d'inspection, de contrôle, d'étude, de conseil et d'évaluation. A ce titre, elle est amenée à identifier les difficultés rencontrées dans l'organisation et le fonctionnement des structures dans lesquelles elle intervient et à préconiser les solutions pour y remédier sous forme de recommandations à mettre en œuvre.

En outre, l'IGJ peut se voir confier par le garde des Sceaux toute mission d'information, d'expertise et de conseil ainsi que toute mission d'évaluation des politiques publiques. Dénommées « missions thématiques », elles se caractérisent par leur extrême diversité : évaluation des résultats d'une politique sectorielle et des perspectives envisageables ; appréciation de la nécessité, de la faisabilité ou de l'impact d'une réforme ; évaluation, plus ciblée, des moyens nécessaires à une politique et des voies de rationalisation envisageables pour parvenir aux résultats au meilleur coût possible ; expertise sur des sujets techniques précis. Chaque mission est élaborée spécifiquement en fonction du contenu de la lettre saisissant le service.

Parmi les missions récentes réalisées par l'IGJ, on peut citer celle relative à l'accompagnement des juridictions et des services pénitentiaires pour la mise en œuvre des nouvelles dispositions relatives aux peines de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (libération sous contrainte, assignation à résidence sous surveillance électronique, etc.). Des missions d'appui ont également été menées pour la mise en œuvre de la réforme de la justice pénale des mineurs ou des orientations de la protection judiciaire de la jeunesse sur le respect du principe de laïcité et de l'obligation de neutralité dans ses établissements et services. Un rapport sur le déficit d'attractivité des fonctions de magistrat du ministère public a été par ailleurs effectué.

Enfin, au sein de l'IGJ, un pôle d'audit interne a été constitué pour assurer, sous l'autorité fonctionnelle de la mission ministérielle d'audit interne (MMAI) et du comité ministériel d'audit interne (CMAI), la réalisation des missions d'audit interne. La réalisation des audits financiers, portant sur des sujets comptables ou budgétaire, s'inscrit dans la mise en œuvre d'un protocole conclu avec la Cour des comptes en tant que responsable de la certification des comptes de l'Etat. Chaque année, la MMAI conduit des travaux en vue de la proposition d'une programmation d'audit. Ils sont fondés sur l'analyse des risques pesant sur la mise en œuvre, par les services du ministère, des politiques publiques dont la ministre a la responsabilité. Ces travaux permettent l'établissement d'un projet de plan annuel d'audit, présenté aux acteurs du contrôle interne pour examen et validé par la suite par le CMAI. Chaque mission d'audit fait ainsi l'objet d'une inscription au programme annuel d'audit ministériel validé par le CMAI.

Dans ce contexte, les services ont recours systématiquement à l'IGJ. C'est l'incapacité de réaliser l'accompagnement souhaité par les directions qui peut conduire au recours à un tiers extérieur.

12. Véhicule contractuels / bons de commande (notamment sur les marchés DITP, DAE ou le cas échéant UGAP, concurrence pour les AO plus importants en termes d'enveloppes).

Les bons de commandes émis par le ministère de la justice sont en effet passés prioritairement sur les supports contractuels portés par la DAE, la DITP ou encore UGAP. Le secrétariat général incite fortement les services achats à réaliser leurs achats sur les supports interministériels dès lors que cela est possible (après contrôle du besoin et des prestations proposées par le marché). Les marchés passés en propre répondent à des besoins non couverts par ces différents supports existants.

13. Contrôle du droit de suite et limitation à un seul bon de commande complémentaire (nb de missions à un seul BC, à un plus un BC, à plusieurs bons de commande le cas échéant, notamment avant la circulaire du 19/1/2022).

Il n'y a pas de pratique identifiée de prestation intellectuelle *pro bono* au ministère de la justice ou de bons de commande modifiant le périmètre du marché.

Néanmoins, afin de se prémunir de tout risque concernant les prestations de conseil, un dispositif de contrôle interne sera déployé en 2023 visant à piloter rigoureusement les dépenses visées par la circulaire du Premier ministre.

14. Mise en œuvre du « tourniquet » entre attributaires.

Concernant les marchés DITP et DAE, le secrétariat général est sollicité par les directions métiers afin de connaître les prestataires devant intervenir sur le projet achat identifié. Un contrôle dans CHORUS des commandes passés permet de s'assurer du respect des règles édictées dans le cahier des charges notamment le respect du tourniquet entre attributaires.

Pour garantir le respect de la règle du tourniquet, la DITP peut être saisie ou le cas échéant la DAE.

Il convient de préciser que certains marchés interministériels prévoient l'exception pour complément de mission : dans le cas d'une mission ayant fait l'objet d'un bon de commande auprès d'un prestataire, un bon de commande complémentaire pourra être attribué au titulaire qui a bénéficié du BC précédent pour assurer la continuité des missions. Il s'agit dans ce cas de figure, d'une règle de bon sens afin de ne pas pénaliser la direction.

15. Contrôles sur la prévention des conflits d'intérêts (combien de cabinets et/ou de consultants ont pu/dû être récusés, pour quel(s) motif(s)).

Le 19 décembre 2018, une charte ministérielle de déontologie de la commande publique a été diffusée aux directions afin de rappeler les principes de la commande publique (égalité de traitement entre les candidats, transparence des procédures et liberté d'accès à la commande publique) et les comportements à avoir face à tous les prestataires, notamment en matière de conflits d'intérêt, avec les risques juridiques y afférents, notamment pénaux, administratifs et disciplinaires. Elle s'articule autour de trois axes :

- les fondements juridiques de la déontologie de l'achat public ;
- les dispositifs de prévention des risques (principes d'organisation et règles de comportement);
- les sanctions encourues et les protections de l'agent, en cas de matérialisation d'un risque.

En application de la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022, une mise à jour de cette charte de déontologie de la commande publique est en cours, l'avis du président du collège de déontologie du ministère étant sollicité. Elle intègre un paragraphe spécifique lié à la problématique des cabinets de conseil. Elle sera diffusée au sein du ministère à compter de janvier 2023.

16. Contrôles sur la destruction des informations obtenues lors des missions par les prestataires (combien de contrôles diligentés, par quels services, avec quels résultats ?).

Les cahiers des charges prévoient la destruction des données à l'issue de la prestation. Des clauses types sont systématiquement insérées ou à défaut, un renvoi à l'article 31 du CCAG PI ou à l'article 37 du CCAG TIC prévoit la destruction des informations dans un délai de 3 mois au terme de l'exécution du marché ou de sa résiliation. Une copie des données et leurs transmissions au RPA sont également systématiquement prévues. Les CCAG prévoient par ailleurs un PV de destruction garantissant ainsi le respect des dispositions contractuelles.

Par ailleurs, il est rappelé que la RGPD impose au prestataire de détruire l'ensemble des informations d'un client (public ou privé) à l'issue de la prestation.

17. Nombre de missions ayant fait l'objet de travaux en équipe intégrée. Dans l'affirmative, nombre de fonctionnaire par rapport à la taille globale de l'équipe (fonctionnaires + consultants)

Nécessité d'interroger chaque direction. Les délais de réponse sont incompatibles avec la question posée.

18. Existe-il un cahier des charges générique et si oui, pour quel type de prestation ? Est-il systématiquement utilisé ?

Aucun document générique n'est actuellement prévu par le ministère de la justice. En revanche, le secrétariat général préconise l'utilisation du module interministériel ORME (outil de rédaction des

marchés publics de l'Etat) qui présente des canevas en fonction des segments d'achats notamment en matière de prestations intellectuelles. L'outil est intégré à la plateforme des achats de l'Etat (PLACE).

19. S'agissant des prestations de conseil dont l'engagement n'a pas été décidé par le comité ministériel (appartenant aux 7 GM, montant inférieur à 500 k€) quel est leur montant total sur les 3 derniers exercices (AE/CP) ? Leur montant attendu en 2023 ?

Comme évoqué *supra*, un fichier contenant le montant des 3 derniers exercices (sur les 7 GM cibles) est joint au présent document.

Dans le cadre de la note de lancement de la gestion 2023 du 23 décembre 2022, s'agissant des prestations intellectuelles, un rapprochement entre la liste des actes de gestion issue de la programmation budgétaire présentée au CBCM par le ministère en début de gestion et la programmation des achats a été initié. Ce rapprochement devrait faciliter le suivi, l'analyse et la priorisation de ces prestations à compter de 2023.

Dans le cadre de la mise à jour de la circulaire ministérielle du 31 mars en cours, il sera demandé un complément d'information (questionnaire) lors de l'avis au RMA concernant les besoins couvrant les groupes de marchandises (GM) ciblés dans la note de la DAE/DB/DITP précitée de juillet 2022 portant mise en œuvre de la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022.

Ainsi, le RMA pourra mieux vérifier la mise en œuvre des « bonnes pratiques » destinées à garantir la qualité de la transcription des besoins et l'adéquation du prix à la prestation demandée.

La finalisation de cette circulaire ministérielle est suspendue à la définition d'une nouvelle cible par la Première ministre pour 2023.

20. La réduction de 15 % des engagements de 2022 par rapport à 2021 a-t-elle été appliquée ? Si oui de quelle façon (mission par mission, globalement). Des renégociations avec des prestataires ont-elles eu lieu ? des modifications du champ ou de la nature de la prestation ?

La réduction des 15% des engagements en 2022, a été largement respectée par le ministère de la Justice. Le résultat est le fruit d'un travail collaboratif avec les directions avec un pilotage fin de chaque projet achat. Un travail de priorisation des missions a été effectué par chaque direction et en synthèse par le secrétariat général.

Nous fournir la liste exhaustive de ces marchés de prestations en cours, par direction et établissement public du ministère, ainsi que leur objet détaillé, et la réduction appliquée le cas échéant.

Nécessité d'interroger chaque direction. Les délais de réponse sont incompatibles avec la question posée.

Annexe 4. Circulaire du ministère de la justice relative à l'encadrement du recours aux prestations intellectuelles et à la mise en place d'un comité ministériel d'engagement pour les prestations de conseil



Secrétariat général

La secrétaire générale

Paris, le 31 mars 2022

NOTE

à destinataires *in fine*

Objet : Note relative à l'encadrement du recours aux prestations intellectuelles et à la mise en place d'un comité ministériel d'engagement pour les prestations de conseil relevant des accords-cadres interministériels de la DITP

Réf : Décret n° 2016-247 du 3 mars 2016 créant la direction des achats de l'Etat et relatif à la gouvernance des achats de l'Etat et circulaire d'application du Premier ministre du 19 juillet 2016.
Circulaire du Premier ministre n° 6329/SG du 19 janvier 2022 relative à l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'Etat aux prestations intellectuelles.

Annexes : 3 annexes

La transformation de l'action publique peut conduire à recourir à des prestations intellectuelles dans certains cas précisément identifiés :

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

La circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 citée en référence indique que le recours à ces prestations intellectuelles doit se traduire par une nouvelle politique de consommation, avec en particulier **un dispositif ministériel de pilotage et la mise en place d'un comité ministériel d'engagement pour les prestations de conseil relevant des accords-cadres interministériels de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP).**

Elle appelle également l'attention sur certains **points de vigilance** s'agissant des **conditions dans lesquelles les missions de prestations intellectuelles doivent être conduites**, ainsi que sur la prévention des **risques de conflits d'intérêt** et la **protection des données**, auxquels je vous demande de bien vouloir veiller.

I. Dispositif ministériel de pilotage relatif au recours aux prestations intellectuelles

La circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 précitée demande à chaque secrétaire général de mettre en place avant la fin du premier trimestre 2022 un dispositif ministériel de pilotage dans le but de vérifier :

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

Le périmètre des prestations intellectuelles comprend les prestations de conseil, les prestations intellectuelles informatiques, les prestations de conseil juridique, de communication ou en matière de ressources humaines et de travaux. Pour la direction des achats de l'Etat (DAE), 29 sous segments d'achat ou groupes de marchandises Chorus sont à prioriser (voir liste en annexe I).

Conformément au décret n° 2016-247 du 3 mars 2016 créant la direction des achats de l'Etat et relatif à la gouvernance des achats de l'Etat et à la circulaire d'application du Premier ministre du 19 juillet 2016, le ministère de la justice dispose déjà d'un dispositif de pilotage de ses achats.

Il est proposé de lui apporter quelques compléments s'agissant des prestations intellectuelles.

1.1 Rappel du dispositif de pilotage existant relatif aux achats du ministère

- Programmation des achats

La programmation quadriennale des achats établie par le ministère constitue un outil de suivi et de pilotage. A l'instar des campagnes précédentes, la programmation ministérielle 2022-2025 dans l'application APPACH, qui doit s'achever au plus tard le 31 mars 2022, avec une actualisation ensuite au fil de l'eau des projets de marché dans l'outil, doit notamment viser à :

- Obtenir la vision la plus exhaustive de la programmation, y compris s'agissant des prestations intellectuelles, et à sécuriser l'application des stratégies d'achat interministérielles et ministérielles ;
- Identifier les projets de marché public à enjeux significatifs ou d'une complexité particulière qui nécessitent un appui au service acheteur sur tout ou partie du projet (stratégie, sourcing, ingénierie contractuelle, rédaction des pièces du dossier de consultation, assistance à la négociation).
- Identifier, par projet de marché, les leviers d'achat les plus efficaces à mettre en œuvre afin d'atteindre les objectifs de contribution de l'achat aux différentes politiques publiques.
- Avis du responsable ministériel des achats (RMA)

L'avis conforme du responsable ministériel des achats RMA vise à s'assurer de l'application de la politique achat de l'Etat par l'ensemble des services acheteurs du ministère, du respect des stratégies et marchés publics interministériels ou ministériels existants, et de la mise en œuvre des pratiques achats soutenant un achat performant.

Chaque projet de marché public, d'un montant supérieur à 140 000 € HT, est proposé à l'avis conforme du RMA ¹ qui porte notamment sur :

- La bonne prise en compte dans le projet de marché public des objectifs achats de l'Etat, d'économies achats, de développement durable, d'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique, d'utilisation de solutions innovantes, ainsi que des objectifs ministériels s'il s'en rajoute ;
- Le respect des stratégies d'achat interministérielles et ministérielles existantes ;
- La pertinence du « sourcing », notamment son périmètre et sa durée prévisionnelle au regard des enjeux du projet de marché public ;
- L'ouverture prévue à la concurrence afin d'inciter un maximum d'entreprises à déposer une offre compétitive et innovante, ainsi que la prévision d'une négociation lorsque l'achat relève d'un cas où celle-ci est autorisée ;

¹ Les projets de marché public interministériels et les projets de marchés publics subséquents envisagés en application d'un accord-cadre passé par un acheteur extérieur au ministère sont exemptés d'avis du RMA.

- La pertinence de l'allotissement, du type de procédure de passation de marché public envisagé, du poids envisagé pour le critère prix dans l'analyse des offres ;
- Compléments à apporter au dispositif existant s'agissant des prestations intellectuelles

Dans le cadre de l'avis conforme du RMA, outre le respect des règles d'exclusivité des marchés interministériels ou ministériels concernés par le besoin identifié, il est déjà prévu de s'assurer de la pertinence du « sourcing » et de la possibilité d'une mise en jeu de la concurrence. Cet examen permet notamment au RMA de vérifier la mise en œuvre des « bonnes pratiques » destinées à garantir la qualité de la transcription des besoins et l'adéquation du prix à la prestation demandée.

Il est proposé de compléter cet examen, en s'assurant de la bonne prise en compte de la **nécessité de justifier le recours à un prestataire extérieur**, de prévoir un pilotage de l'exécution des prestations et une évaluation finale de la prestation, sur la base d'un **questionnaire spécifique** (voir en annexe 2).

En outre, un **suivi de la consommation** des prestations intellectuelles sera effectué. Il alimentera l'analyse du RMA dans le cadre de l'avis qu'il aura à délivrer sur les projets de marché dont il sera saisi, tout en permettant de répondre aux sollicitations du CBCM, de la direction du budget et de la DAE, prévues par la circulaire du 19 janvier 2022. Le rapprochement entre la liste des actes de gestion (marchés publics, bons de commande...) issue de la programmation budgétaire et la programmation des achats, initié cette année, sera priorisé s'agissant des prestations intellectuelles.

Enfin, il est demandé que les **établissements publics** mettent en place à leur niveau un dispositif de pilotage et de suivi pour toutes les prestations intellectuelles.

II. Mise en place d'un comité ministériel d'engagement pour les prestations de conseil relevant des accords-cadres interministériels de la DITP

Au sein des prestations intellectuelles, la circulaire du 19 janvier 2022 prévoit un pilotage renforcé s'agissant des bons de commande permettant l'exécution des accords-cadres interministériels de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP).

Il s'agit dans l'immédiat de l'**accord-cadre relatif à la « Stratégie et à l'organisation » qui sera renouvelé au dernier trimestre 2022**. Il fait l'objet cette année d'un objectif spécifique² de réduction de 15 % par rapport aux montants engagés en 2021 dans le cadre du plan d'achats.

Outre ce prochain accord-cadre relatif à la « stratégie, à l'organisation et à l'efficience » (*stratégie et évaluation des politiques publiques, organisation, transformation, efficacité opérationnelle*), cinq nouveaux dispositifs sont prévus d'ici à 2026 :

- Accord-cadre « expertises métier » (*design de service ; sciences comportementales ; facilitation ; Innovation et expérimentation ; cartographie, amélioration et simplification des parcours usagers*), prévu au 2^{ème} trimestre 2023 ;
- Accord-cadre « évaluation des politiques publiques » (*prospective*) prévu fin 2023 ;
- Accord-cadre « co-développement et coaching » (*co-développement, accompagnement managérial des transformations*), prévu en 2024 ;
- Accord-cadre « baromètres » (*écoute usagers, panels d'usagers*), prévu en 2025 ;
- Accord-cadre « participation et consultation citoyennes, panels d'usagers », prévu en 2026.

Sur sollicitation du ministère, la **DITP propose un « conseil à la demande »**, sur la base de l'expression d'un besoin et éventuellement d'une première proposition commerciale, consistant en un échange entre des experts métier et achat de la DITP et le service demandeur. Ce dernier reste décisionnaire dans la formulation de son bon de commande mais il aura ainsi l'occasion de présenter son projet afin de calibrer au mieux son besoin technique et sa traduction commerciale.

2.1 Compétences et missions du comité ministériel d'engagement

Le comité ministériel d'engagement pour les prestations de conseil en « stratégie et organisation » est mis en place dans le but de porter une appréciation relative à :

- La justification du recours à un prestataire externe permettant de répondre au besoin identifié par le service l'ayant exprimé ;
- La qualité de la transcription des besoins et l'adéquation du prix à la prestation demandée ;

² Périmètre Etat, hors établissements publics.

- Le respect des règles des marchés interministériels ou ministériels concernés par le besoin identifié ;
- L'intégration par le prestataire externe de la nécessité de garantir le transfert des compétences et la capitalisation des connaissances acquises pendant le projet, permettant la montée en compétences du ministère ;
- L'opportunité d'internaliser les compétences et expertises qui correspondent à des besoins permanents ou réguliers et à des commandes récurrentes.

Le comité ministériel d'engagement peut approuver l'opportunité de signer les bons de commande relatifs à des prestations intellectuelles de conseil relevant des accords-cadres de la DITP présentés par une direction d'administration centrale ou un service du secrétariat général.

Cette approbation ne saurait se substituer à la responsabilité personnelle du pouvoir adjudicateur.

Le comité ministériel d'engagement est saisi de tout projet dont le montant total est supérieur à 500 000 € HT. Il en va de même pour les bons de commandes contribuant à la satisfaction d'un même besoin et qui en cumulé entraînent un dépassement du seuil de 500 000 € HT.

Le périmètre de compétences du comité ministériel d'engagement ne comprend pas les **établissements publics du ministère** qui sont susceptibles de mobiliser directement les accords-cadres de la DITP. Chaque établissement public a en effet vocation à mettre en place son propre **comité d'engagement**, avec une participation de la DITP, pour les prestations relevant des accords-cadres interministériels que celle-ci porte et dont le montant est supérieur à 500 000 € HT.

2.2 Composition du comité ministériel d'engagement

Les membres du comité sont les suivants :

- Le secrétaire général du ministère de la justice ou son représentant ;
- Le chef de l'inspection générale de la justice ou son représentant ;
- Le directeur interministériel de la transformation publique ou son représentant ;
- Les responsables de programme ou leurs représentants ;
- Le responsable ministériel des achats (SFA) ou son représentant ;
- Le chef du service des finances et des achats ou son représentant.

Le comité est présidé par le secrétaire général ou par toute personne qu'il désignera. Il est convoqué en tant que de besoin par le secrétaire général. Il a lieu en présentiel ou en visioconférence.

Le directeur interministériel de la transformation publique ou son représentant est associé au comité ministériel d'engagement pour délivrer un avis simple.

Les responsables de programme veillent à ce que les **bons de commande prévus par les services à compétence nationale ou les services déconcentrés relevant de leurs périmètres respectifs** et répondant aux conditions énumérées ci-dessus (voir 2.1 - Compétences et missions du comité ministériel d'engagement) fassent l'objet d'une saisine du comité d'engagement.

Le secrétariat du comité ministériel d'engagement est assuré par le département ministériel des achats (SG/SGA) du ministère de la justice.

Ce département est chargé de diffuser le dossier aux membres du comité, de l'instruire et de rédiger, le cas échéant, la décision d'approbation du comité ministériel d'engagement.

Si un membre ne peut prendre part au comité ministériel d'engagement ou se faire représenter, il adresse un avis par écrit au secrétariat du comité ministériel d'engagement.

2.3 Modalités de saisine du comité ministériel d'engagement et déroulement de la procédure

Le secrétariat du comité ministériel d'engagement est saisi sous forme dématérialisée, par un courrier électronique à destination de la boîte fonctionnelle qui sera créée à cet effet de la demande écrite émise par la direction ou le service qui envisage de signer un bon de commande relevant de l'accord-cadre interministériel de la DITP concerné.

Ce courrier électronique est accompagné, en pièce jointe, des **fiches de pré-instruction de demande d'engagement à examiner et d'un état de suivi de l'utilisation des marchés**, ainsi que de tout document pertinent apportant une justification au recours à un prestataire externe, ainsi que la garantie d'un transfert des compétences et de la capitalisation des connaissances envisagée (*voir l'annexe 2 relative à la préparation des décisions d'engagement présentées à l'approbation du comité ministériel d'engagement*).

Le secrétariat du comité ministériel d'engagement vérifie la complétude des dossiers de saisine et adresse, le cas échéant, toute demande aux services demandeurs pour les compléter.

Le secrétariat pose à la direction ou au service demandeur toutes les questions nécessaires à l'instruction du dossier. La boîte fonctionnelle dédiée est le seul vecteur par lequel doivent transiter les pièces nécessaires aux travaux d'instruction du comité ministériel d'engagement.

Le secrétariat du comité ministériel d'engagement émet **un compte-rendu des décisions prises**.

III. Mise en œuvre d'un suivi spécifique des prestations intellectuelles dans le domaine numérique au secrétariat général

Dans l'attente d'une extension du champ d'intervention du comité ministériel d'engagement à d'autres catégories de prestations intellectuelles, à l'initiative de la DITP, conformément à ce que prévoit la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 citée en référence, **un suivi spécifique des prestations intellectuelles, engagées par le secrétariat général dans le domaine du numérique**, est mis en place.

Une formation spéciale du comité ministériel d'engagement procède **deux fois par an à l'examen a posteriori d'une liste récapitulant les marchés et les bons de commande, dont le montant total est supérieur à 500 000 € HT, intervenus au cours du semestre précédent, au secrétariat général.**

Elle est composée du :

- Secrétaire général du ministère de la justice ou de son représentant, qui la préside ;
- Responsable ministériel des achats ou de son représentant,
- Chef du service numérique (SNUM) ou de son représentant,
- Chef du service du pilotage et du soutien de proximité (SPSP) ou de son représentant,
- Chef du service des finances et des achats (SFA) ou de son représentant.

Cette formation spéciale du comité ministériel d'engagement **porte une appréciation** relative à :

- La justification du recours à un prestataire externe permettant de répondre au besoin identifié par le service l'ayant exprimé ;
- La qualité de la transcription des besoins et l'adéquation du prix à la prestation demandée ;
- L'intégration par le prestataire externe de la nécessité de garantir le transfert des compétences et la capitalisation des connaissances acquises pendant le projet, permettant la montée en compétences du ministère ;
- L'opportunité d'internaliser les compétences et expertises qui correspondent à des besoins permanents ou réguliers et à des commandes récurrentes.
- **Le respect des règles des marchés interministériels ou ministériels concernés par le besoin identifié.**

Le respect des règles des marchés correspond à l'action destinée à sécuriser les marchés numériques du plan d'action ministériel 2022 de maîtrise des risques.

Sur un plan opérationnel, afin de permettre à la formation spéciale du comité ministériel d'engagement de se prononcer, le SNUM et le SFA mettent en place une action de contrôle interne de supervision a posteriori et la déploie via, si possible, l'outil AGIR MinJU.

L'objectif est de corroborer le dispositif de contrôle de gestion et de conformité déployé par le SNUM par un regard complémentaire.

En complétant ainsi la démarche, cette **formation spéciale** du comité ministériel d'engagement a pour objet de conforter l'assurance raisonnable du ministère relative au niveau de maîtrise des marchés numériques.

Mes services et moi-même nous tenons à votre disposition pour toute information complémentaire.



Catherine PIGNON

Liste des destinataires

Monsieur le directeur interministériel de la transformation publique
Monsieur l'inspecteur général, chef de l'inspection générale de la justice
Monsieur le directeur des services judiciaires
Monsieur le directeur de l'administration pénitentiaire
Madame la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse
Madame la secrétaire générale du Conseil supérieur de la magistrature

Secrétariat général :

Monsieur le chef du service de l'accès au droit, de l'aide juridictionnelle et de l'aide aux victimes
Monsieur le chef du service du pilotage et du soutien de proximité
Madame la cheffe du service du numérique
Monsieur le chef du service des finances et des achats
Monsieur le responsable ministériel des achats
Madame la cheffe du département ministériel des achats

Services à compétences nationale :

Monsieur le directeur de l'agence nationale des techniques d'enquêtes judiciaires (ANTENJ)
Monsieur le directeur de l'agence du tribunal d'intérêt général et de l'insertion professionnelle (ATIGIP)
Madame la cheffe du service national du renseignement pénitentiaire (SNRP)
Monsieur le chef du casier judiciaire national (CJN)

Etablissements publics et services à compétence nationale :

Monsieur le directeur général de l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ)
Monsieur le directeur général de l'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC)
Madame la directrice de l'école nationale de la magistrature (ENM)
Monsieur le directeur de l'école nationale d'administration publique (ENAP)

**Annexe 1 – Dispositif ministériel de pilotage –
Liste des 29 sous segments (groupes de marchandises Chorus) à prioriser dans le cadre
du dispositif de pilotage des prestations intellectuelles**

Libellé Segment	GM	Libellé GM Chorus
Prestations intellectuelles	40.01.01	Audit comptable et financier
Prestations intellectuelles	40.01.02	Conseil en stratégie et organisation
Prestations intellectuelles	40.01.03	Conseil en recrutement
Prestations intellectuelles	40.01.04	Prestation de reconversion, retour à l'emploi
Prestations intellectuelles	40.01.06	Conseil et expertise métier yc recherche et développement
Prestations intellectuelles	40.01.07	Enquête et sondage
Prestations intellectuelles	40.01.08	Étude à caractère général
Prestations intellectuelles	40.01.11	Services de traduction, interprète
Assurances, services financiers	45.01.04	Conseil et expertise en assurance
Prestation communication	38.02.01	Création conception supports de communication
Prestation communication	38.02.04	Conseil en communication
Prestation communication	38.02.05	Agence de communication et publicité
Services juridiques	40.03.01	Conseil et expertise juridique
Services juridiques	40.03.02	Services de représentation juridique
Prestations informatiques	33.04.01	Audit et conseil stratégie SI
Prestations informatiques	33.04.02	Conseil urbanisation
Prestations informatiques	33.04.03	Expertises techniques
Prestations informatiques	33.04.04	Conseil qualité et méthode
Prestations informatiques	33.04.05	Étude projet applicatif
Prestations informatiques	33.04.06	Forfait de développement
Prestations informatiques	33.04.09	Tierce Maintenance Applicative (TMA)
Prestations informatiques	33.04.10	Tierce Recette Applicative (TRA)
Prestations informatiques	33.04.11	Forfait services projet applicatif (ingénierie de projet)
Prestations informatiques	33.04.12	Autre maintenance informatique (hors TMA)
Prestations informatiques	33.04.14	Supervision exploitation serveurs
Prestations informatiques	33.04.15	Support utilisateurs (hotline, helpdesk)
Prestations intellectuelles travaux	36.04.01	Prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMOA)
Prestations intellectuelles travaux	36.04.02	Prestation de maîtrise d'œuvre (MOE)
Prestations intellectuelles travaux	36.04.03	Étude préalable, audit, expertise liés aux travaux

Annexe 2 – Dispositif ministériel de pilotage – Avis du RMA – Questionnaire complémentaire

Ce questionnaire est destiné à s'assurer de la bonne prise en compte de la nécessité de justifier le recours à un prestataire extérieur, de prévoir un pilotage de l'exécution des prestations et une évaluation finale de la prestation.

Opportunité de recourir à un prestataire extérieur :

- Evaluation de la capacité ou non de l'administration à faire sur la base de ses ressources propres
- Vision des conséquences à ne pas faire / à faire (y compris partiellement)
- Vision des alternatives possibles et complémentaires : inspections générales ministérielles, intervention DITP (base de données identifiant les compétences internes disponibles au sein de l'Etat et des établissements publics)

Pilotage de l'exécution et du transfert de compétences :

- Rôles clés internalisés (pilotage, apports métier...)
- Ratio suffisant ETP internes / équipe externe pressentie
- Circuit de mobilisation et prise de décision par rapport aux besoins des travaux des consultants
- Apport de valeur du projet, évaluation finale de la prestation
- Transfert de compétences attendu et capitalisation des connaissances acquises

Annexe 3 – Comité ministériel d’engagement – Préparation des décisions d’engagement présentées à l’approbation du comité

Fiche de pré-instruction pour le comité d’engagement

1. Intitulé et présentation du projet (contexte, objectifs, modalités, risques, gouvernance)
2. Cohérence avec la stratégie ministérielle ou interministérielle : alignement stratégique, apport de valeur du projet, transfert de compétences attendu, ...
3. Modalités de réalisation / ressources à mobiliser :
 - Evaluation de la capacité de l’administration à faire en ressources propres (service en charge, IGj, ...).
 - Evaluation le cas échéant de la nature et de la volumétrie d’une prestation extérieure (durée, charge, budget prévisionnel, marché et lot pertinents).

Principaux points de contrôle concernant les demandes de prestations

- Calibrage du périmètre
 - Précision sur les actions et des livrables concrets attendus (pas seulement des objectifs) dans le cadre de l’intervention externe
 - Précisions sur ce qui n’est pas attendu, ce qui est pris en charge à l’interne
 - Périmètre préajusté au budget disponible, aux délais requis
 - Découpage et séquençage suffisants de l’intervention : socle immédiatement nécessaire / options ultérieures éventuelles
- Prérequis anticipés
 - Rôles clés internalisés (pilotage, apports métier...)
 - Ratio suffisant ETP internes / équipe externe pressentie
 - Circuit de mobilisation et prise de décision par rapport aux besoins des travaux des consultants
- Opportunité
 - Vision des conséquences à ne pas faire / à faire (y compris partiellement)
 - Vision des alternatives possibles et complémentaires : inspections générales ministérielles, intervention DITP (base de données identifiant les compétences internes disponibles au sein de l’Etat et des établissements publics)

Principaux points de contrôle concernant la proposition commerciale

- Adéquation des capacités
 - Surestimation / sous-estimation de la charge de travail globale (nombre d’UO- unités d’oeuvre) au regard des prestations, livrables, périmètre
 - Répartition des capacités sur la période, selon la charge pressentie selon les différentes phases et jalons
 - Types d’UO proposés en accord avec besoins, livrables par phase
- Adéquation des intervenants
 - Compétences, expérience des intervenants en lien avec les enjeux de la mission
 - Séniorité vérifiée (nombre d’années pour un consultant dit « senior »)
 - Complémentarité avec les intervenants internes sur la mission

- Durée d'intervention adéquate par profil d'intervenant (nombre d'UO)
- Ratio d'encadrement / exécutants adéquat et pas trop élevé
- « Juste » coût
- Vérification TJM (taux journalier moyen) global par rapport aux UO choisies
- Investissement de prise de connaissance à la charge du prestataire
- Prise en compte, en équipe intégrée, des ressources internes
- Ajustement au niveau de formalisation / granularité exigée

Annexe 5. Note DAE/DB/DITP du 29 juillet 2022
--



Direction des achats de l'État

Direction du budget

Direction interministérielle
de la transformation publique

NOTE

**Pour Mesdames et Messieurs les secrétaires généraux,
Monsieur le directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre**

OBJET: Mise en œuvre de la circulaire 6329/SG du Premier ministre du 19 janvier 2022 relative à l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'État aux prestations intellectuelles.

Le Premier ministre a souhaité par la circulaire 6329/SG du 19 janvier 2022 que les conditions d'engagement et de suivi du recours aux prestations intellectuelles soient mieux encadrées, et que des politiques de consommation soient mises en œuvre sur ces dépenses, en tirant notamment parti des travaux interministériels conduits dans le cadre du plan achats de l'État.

Le dispositif d'ensemble introduit par la circulaire combine plusieurs niveaux d'action, ministériels et interministériels, aux enjeux ciblés. La présente note explicite les périmètres de prestations intellectuelles associés à ces différents niveaux et modalités d'action.

Trois périmètres d'application pour les différents dispositifs introduits par la circulaire

- a) Les dépenses relevant des « prestations intellectuelles » recouvrent les groupes de marchandise (GM) dans la nomenclature des achats de l'État listés en annexe.

C'est sur ce périmètre que s'appliquent la mise en œuvre de politiques de recours à ces prestations et le dispositif ministériel de pilotage d'encadrement et de contrôle interne des dépenses de conseil sous la responsabilité du secrétaire général.

Ce dispositif ministériel de pilotage s'applique dès le 1er euro, y compris pour les dépenses de prestations intellectuelles engagées au niveau territorial de l'État, la circulaire du 19 janvier 2022 ne définissant pas de seuil particulier pour les besoins de prestations intellectuelles entrant dans son champ. Il convient toutefois d'adapter la charge de contrôle au montant de la dépense prévue pour chaque besoin de recours à une prestation intellectuelle, dans l'esprit des objectifs de la circulaire. Le secrétaire général peut ainsi déléguer aux ordonnateurs secondaires la mise en œuvre du dispositif ministériel de pilotage du recours à un prestataire externe pour un même besoin d'un montant cumulé inférieur à 100 000 euros TTC.

Juillet 2022 - 1

- b) Le périmètre soumis au comité d'engagement ministériel, auquel la DITP doit participer et donner son avis, porte sur les natures de dépense précisées au I.b de la circulaire (stratégie et évaluation des politiques publiques ; organisation ; transformation ; efficacité opérationnelle ; fonctions supports ; design de service ; sciences comportementales ; facilitation, co-développement ; accompagnement managérial des transformations ; innovation et expérimentation ; participation et consultation citoyennes ; cartographie, amélioration et simplification des parcours usagers ; écoute usagers, panels d'usagers) , pour tout marché ministériel, toute commande sur accord-cadre interministériel et tous recours à une centrale d'achat, au-delà d'un seuil de 500 000 euros TTC cumulé pour un même besoin. Ce périmètre exclut cependant les prestations intellectuelles informatiques, pour lesquelles les logiques d'internalisation répondent à une gouvernance spécifique assurée par la direction interministérielle du numérique (DINUM). Elles font en effet l'objet d'un examen attentif dans le cadre de la procédure d'avis conforme préalable prévue à l'article 3 du décret n°2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'Etat et à la direction interministérielle du numérique.
- c) L'objectif de réduction de 15% des engagements (AE) concerne 7 groupes de marchandise (GM). La circulaire centre en effet cet objectif sur les GM les plus au cœur de la décision publique, pour lesquelles des modalités de prise en compte internes à l'administration ou à ses opérateurs doivent être développées, notamment les prestations intellectuelles engagées en « stratégie et organisation ».

Les dépenses de prestations intellectuelles assurées directement par un service de l'État ou par un opérateur de l'État autre que le service bénéficiaire (*in house*) sont exclues du champ de l'objectif de baisse de la dépense. Le suivi de la dépense est effectué a posteriori, dès le premier euro.

Modalités de la mise en œuvre

La circulaire du Premier ministre confie à chaque secrétaire général la responsabilité de définir les modalités pratiques de mise en œuvre de ces dispositions. Celui-ci définit ce dispositif en fonction des enjeux et de l'organisation propres au périmètre ministériel sous sa responsabilité. La circulaire mentionne également la possibilité offerte au ministre de déléguer cette responsabilité à un directeur d'administration centrale.

Le secrétaire général ou le directeur d'administration centrale peut opter pour étendre le rôle du comité d'engagement, en élargissant les natures de prestations intellectuelles requérant l'avis de celui-ci et/ou en abaissant son seuil de saisine.

Il peut opter pour un dispositif ministériel s'appuyant sur les responsables de programme pour leur champ de responsabilité, dans la limite des prérogatives du comité d'engagement ministériel prévues au **b).**

Le suivi des dépenses reposant sur la nomenclature des achats de l'État, le dispositif de contrôle interne doit permettre d'assurer la bonne imputation des engagements dans le système d'information financière de l'État.

Dans le respect du principe d'autonomie, les ministères s'assurent de la mise en œuvre de dispositifs de contrôle par les établissements publics de l'État dont ils assurent la tutelle, visant les objectifs de la circulaire, avec des modalités adaptées au contexte de ceux-ci.

Les établissements publics de l'État peuvent bénéficier de l'appui de la DITP dans les mêmes conditions que les services de l'État.

Cas particulier des besoins de prestations intellectuelles imputés en dépense sur un programme budgétaire interministériel

La mise en œuvre de la circulaire pour les besoins de prestations intellectuelles imputés en dépense sur des programmes budgétaires interministériels ne relève pas du ministère porteur du programme budgétaire interministériel mais du ministère bénéficiaire de la prestation. Celui-ci inscrit l'instruction de ses besoins dans son dispositif ministériel de pilotage (recours à une prestation externe ou internalisation) et le cas échéant le soumet à son comité d'engagement ministériel.

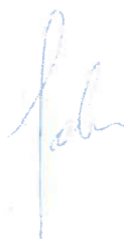
L'objectif de 15% de réduction des dépenses rappelé au c) s'applique y compris aux dépenses imputées sur un programme budgétaire interministériel (Plan de relance, FTAP, etc.).

Le directeur des achats
de l'État



Michel GRÉVOUL

La directrice du budget



Mélanie JODER

Le délégué interministériel
à la transformation publique



Thierry LAMBERT

**Annexe 1 : Groupes de marchandise de la nomenclature des achats de l'État relatifs aux
"Prestations intellectuelles"
et périmètres pour l'application de la circulaire**

	Périmètre pour le dispositif de pilotage sous l'autorité du SG (GM & Libellé GM)	Périmètre objectif budgétaire de - 15% / 2021	Comité d'engagement avec avis DITP si > 500 K€ TTC, quel que soit le vecteur contractuel
33.01.06	Prestations de sécurité télécommunications		
33.04.01	Audit et conseil stratégie SI		
33.04.02	Conseil urbanisation		
33.04.03	Expertises techniques		
33.04.04	Conseil qualité et méthode		
33.04.05	Étude projet applicatif		
33.04.06	Forfait de développement		
33.04.07	Hébergement informatique (hors maintenance)		
33.04.08	Prestation de numérisation (tout type)		
33.04.09	Tierce Maintenance Applicative (TMA)		
33.04.10	Tierce Recette Applicative (TRA)		
33.04.11	Forfait services projet applicatif (ingénierie de projet)		
33.04.12	Autre maintenance informatique (hors TMA)		
33.04.13	Prestation d'installation matériel		
33.04.14	Supervision exploitation serveurs		
33.04.15	Support utilisateurs (hotline, helpdesk)		
33.04.16	Tierce Maintenance Matériel (TMM)		
36.04.01	Prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMOA)		
36.04.02	Prestation de maîtrise d'œuvre (MOE)		
36.04.03	Étude préalable, audit, expertise liés aux travaux		
38.02.01	Création conception supports de communication		
38.02.04	Conseil en communication	Oui	
38.02.05	Agence de communication et publicité		
40.01.01	Audit comptable et financier	Oui	
40.01.02	Conseil en stratégie et organisation	Oui	Oui
40.01.03	Conseil en recrutement	Oui	
40.01.04	Prestation de reconversion, retour à l'emploi		
40.01.05	Certification, label qualité		
40.01.06	Conseil et expertise métier y compris recherche et développement	Oui	Oui, pour les prestations d'expertises spécialisées (*)
40.01.07	Enquête et sondage		Oui, pour les études barométriques complexes

Juillet 2022 - 4

Périmètre pour le dispositif de pilotage sous l'autorité du SG (GM & Libellé GM)		Périmètre objectif budgétaire de - 15% / 2021	Comité d'engagement avec avis DITP si > 500 K€ TTC, quel que soit le vecteur contractuel
40.01.08	Étude à caractère général		Oui, pour les prestations de mise en œuvre de participations citoyennes
40.01.09	Enquête et étude d'utilité publique		
40.01.10	Secrétariat sténotype		
40.01.11	Services de traduction, interprète		
40.02.01	Formation informatique (y compris bureautique)		
40.02.02	Formation management, communication et RH		Oui, pour les prestations d'accompagnement managérial
40.02.03	Formation linguistique		
40.02.04	Formation HSCT		
40.02.05	Formation permis (tous véhicules)		
40.02.06	Autres formations technique / métier		
40.03.01	Conseil et expertise juridique	Oui	
40.03.02	Services de représentation juridique		
45.01.04	Conseil et expertise en assurance	Oui	

(*) pour les prestations d'expertise spécialisée entrant dans champ défini au 1^{er} alinéa du I.b de la circulaire : stratégie et évaluation des politiques publiques, Organisation, Transformation, Efficacité opérationnelle ; Fonctions supports ; Design de service ; Sciences comportementales ; Facilitation, Co-développement, Accompagnement managérial des transformations ; Innovation et expérimentation ; Participation et consultation citoyennes ; Cartographie, amélioration et simplification des parcours usagers, Écoute usagers, Panels d'usagers.

Annexe 6. Courriel du secrétaire général adjoint du 5 août 2022
--

Chers collègues,

Dans le prolongement de la circulaire relative à l'encadrement du recours aux prestations intellectuelles, signée par la secrétaire générale le 31 mars 2022, la direction du budget vient de nous adresser une circulaire DAE/DB/DITP mettant en œuvre la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 et apportant un certain nombre de précisions.

Cette circulaire rappelle la nécessité de respecter l'objectif consistant à baisser de 15 % du recours aux prestations de conseil.

Initialement prévu pour s'appliquer au seul groupe de marchandises « conseil en stratégie et organisation », cet objectif de -15 % est élargi par la circulaire DAE/DB/DITP à 6 autres groupes de marchandises :

40.01.02	CONSEIL STRATEGIE ORGANISATION
38.02.04	CONSEIL COMMUNICATION
40.01.01	AUDIT COMPTA FINANCIER
40.01.03	CONSEIL RECRUTEMENT RH
40.01.06	CONSEIL EXPERT MÉTIER
40.03.01	CONSEIL EXPERT JURIDIQUE
45.01.04	CONSEIL EXPERT ASSURANCE

S'agissant du ministère de la justice, la consommation 2021 s'établissant à 5,23 M€ sur ce périmètre de 7 groupes de marchandises, la cible d'engagement 2022 s'élève à 4,44 M€. Or, les dernières restitutions Chorus réalisées montrent que 3,12 M€ ont été déjà engagés en 2022 (70 % de la cible), ce qui doit tous nous alerter.

Il est indispensable de veiller collectivement au respect de cette cible 2022, en examinant la possibilité d'internaliser ces prestations de conseil envisagées et en s'assurant de la correcte imputation de ces dépenses, ces 7 groupes de marchandises étant très surveillés. Il nous appartient donc de renforcer nos dispositifs de contrôle interne sur ce point .

Un suivi spécifique est déjà réalisé par le secrétariat général (service des finances et des achats), en complément de celui mis en place par la CBCM.

La circulaire relative à l'encadrement du recours aux prestations intellectuelles et à la mise en place d'un comité ministériel d'engagement pour les prestations de conseil du 31 mars 2022 sera très prochainement amendée afin de prendre en compte cette extension de périmètre à ces 6 autres groupes de marchandises.

Dans l'immédiat, **afin de respecter l'objectif consistant à baisser de 15 % le recours aux prestations de conseil, je vous demande de bien vouloir suspendre tout nouvel engagement**, dès le premier euro, susceptible d'intervenir dans ce périmètre élargi à ces 7 groupes de marchandises. Je vous demande également **de m'adresser vos tableaux de prévisions d'engagement dans ce périmètre, de manière à ce que nous puissions examiner ensemble si elles sont compatibles avec le respect de la cible** figurant dans la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022.

Bien à vous, Philippe Clergeot

Annexe 7. Liste des 10 marchés de prestations intellectuelles les plus importants engagés en 2022

Objet du marché	Montant engagé EUR	Bascule des EJ non solidés EUR	N° EJ	Centre financier	Service exécutant	Fournisseur titulaire principal (E-J)	Service exécutant	Centre financier	N° EJ	Bascule des EJ non solidés EUR	Montant engagé EUR	Objet du marché
Accompagnement du siège de la DSPOM et de la préfiguratrice à la mise en place d'un délégué territorial Océan Indien	220 831,98 €		1511336489	107 UO MOM	SEGC-SPG075 CSP Général	UNION DES GROUPEMENT S D'ACHATS	SEGC-SPG075 CSP Général	BG000107-F010-0001	107 UO MOM		220 831,98 €	Accompagnement du siège de la DSPOM et de la préfiguratrice à la mise en place d'un délégué territorial Océan Indien
Prestations visant à renforcer les capacités d'ingénierie des directions ressources ministérielles et de leurs établissements publics associés pour imaginer et déployer de nouvelles politiques RH, élaborer et mettre en oeuvre des dispositifs de gestion plus efficaces, concevoir et généraliser de nouvelles prestations pour les directions métiers comme pour les agents.	231 000,00 €		1405866518	UO (C) SJ centraux	SEGC-SPG075 CSP Général	EUROGROUP CONSULTING FRANCE	SEGC-SPG075 CSP Général	BG000107-CSJC-C001	UO (C) SJ centraux		231 000,00 €	Prestations visant à renforcer les capacités d'ingénierie des directions ressources ministérielles et de leurs établissements publics associés pour imaginer et déployer de nouvelles politiques RH, élaborer et mettre en oeuvre des dispositifs de gestion plus efficaces, concevoir et généraliser de nouvelles prestations pour les directions métiers comme pour les agents.
Assistance au transfert intégral des missions d'extractions judiciaires à la DAP	324 000,00 €		1405794647	107 UO Central	SEGC-SPG075 CSP Général	THE BOSTON CONSULTING GROUP ET CE	SEGC-SPG075 CSP Général	BG000107-F075-0001	107 UO Central		324 000,00 €	Assistance au transfert intégral des missions d'extractions judiciaires à la DAP
Appui à la mise en oeuvre du projet de modernisation et simplification de l'Aide Juridictionnelle (Simplifier les procédures de l'AJ) et Construire le nouveau système d'information remplaçant AJwin)	269 580,00 €		1405805835	UO (C) SG-SADJAV	SEGC-SPG075 CSP Général	ERNST ET YOUNG ADVISORY	SEGC-SPG075 CSP Général	BG000107-CSAD-C001	UO (C) SG-SADJAV		269 580,00 €	Appui à la mise en oeuvre du projet de modernisation et simplification de l'Aide Juridictionnelle (Simplifier les procédures de l'AJ) et Construire le nouveau système d'information remplaçant AJwin)
Prestation d'assistance, d'accompagnement et de soutien aux jeunes corfiés à la DIR PJJ IDF/OM et aux professionnels sur des phénomènes de radicalisation violente dont le fait religieux. La DIR PJJ IDF/OM souhaite bénéficier de l'assistance et de l'accompagnement d'un médiateur des faits politiques et religieux.	267 600,00 €	87 600,00 €	1510830331	0182-HDOM-DIDF	PFI Paris-DEBC	CONVIVENCIA CONSEIL	SGJPFSE075	BG000107-IDOM-DIDF	0182-HDOM-DIDF		267 600,00 €	Prestation d'assistance, d'accompagnement et de soutien aux jeunes corfiés à la DIR PJJ IDF/OM et aux professionnels sur des phénomènes de radicalisation violente dont le fait religieux. La DIR PJJ IDF/OM souhaite bénéficier de l'assistance et de l'accompagnement d'un médiateur des faits politiques et religieux.
Prestations de conseil juridique et représentation en justice dans le cadre de la passation de marchés multiservices concourant au fonctionnement courant d'établissements pénitentiaires	186 900,00 €		1405724871	107 UO Central	SEGC-SPG075 CSP Général	DE GAULLE FLEURANCE & ASSOCIES	SEGC-SPG075 CSP Général	BG000107-F075-0001	107 UO Central		186 900,00 €	Prestations de conseil juridique et représentation en justice dans le cadre de la passation de marchés multiservices concourant au fonctionnement courant d'établissements pénitentiaires
	98 700,00 €		1406034641	107 UO Central	SEGC-SPG075 CSP Général	DE GAULLE FLEURANCE & ASSOCIES	SEGC-SPG075 CSP Général	BG000107-F075-0001	107 UO Central		98 700,00 €	
	153 090,00 €		1405794954	107 UO Central	SEGC-SPG075 CSP Général	DE GAULLE FLEURANCE & ASSOCIES	SEGC-SPG075 CSP Général	BG000107-F075-0001	107 UO Central		153 090,00 €	
ASSISTANCE A LA CONDUITE DES PROJETS D'OUVERTURE DE 16 STRUCTURES PENITENTIAIRES DU PROGRAMME 15000.	121 680,00 €		1200077795	107 UO Central	SEGC-SPG075 CSP Général	SETEC ORGANISATION	SEGC-SPG075 CSP Général	BG000107-F075-0001	107 UO Central		121 680,00 €	ASSISTANCE A LA CONDUITE DES PROJETS D'OUVERTURE DE 16 STRUCTURES PENITENTIAIRES DU PROGRAMME 15000.
	115 113,60 €		1200077900	107 UO Central	SEGC-SPG075 CSP Général	MI PROJET	SEGC-SPG075 CSP Général	BG000107-F075-0001	107 UO Central		115 113,60 €	