

N° 4928

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 janvier 2022.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

en conclusion des travaux d'une mission d'information ⁽¹⁾

relative aux **différentes missions confiées par l'administration de l'État
à des prestataires extérieurs (outsourcing)**

Mme CENDRA MOTIN,
rapporteure

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information est composée de : Mme Véronique Louwagie, présidente, Mme Cendra Motin, rapporteure, MM. Jean-Louis Bricout, Éric Coquerel, Mohamed Laqhila, Vincent Ledoux et Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE	9
SYNTHÈSE DU RAPPORT	11
RECOMMANDATIONS	15
INTRODUCTION	17
PREMIÈRE PARTIE : LES CONSTATS SUR L'« EXTERNALISATION »	19
I. UN CHAMP DE L'EXTERNALISATION TRES LARGE	19
A. LA DEFINITION DE L'EXTERNALISATION	19
B. LE CHAMP DES POSSIBLES	20
C. UNE TRIPARTITION ECONOMIQUE DES DIFFERENTS DOMAINES EXTERNALISES	21
1. L'externalisation d'une tâche donnée de faible valeur ajoutée.....	21
2. L'externalisation des prestations intellectuelles	22
3. L'externalisation d'une tâche complexe et globale : ouvrages et infrastructures publics	24
II. DYNAMIQUE ET MONTANTS REPRÉSENTÉS PAR LES ACTIVITES EXTERNALISEES	25
A. HISTORIQUE DE L'EXTERNALISATION EN FRANCE	25
1. Une longue tradition de partenariat entre le public et le privé.....	25
2. Le tournant des années 1980-1990	26
3. Un phénomène appelé à perdurer	29
B. UNE EVALUATION LIMITEE DES MONTANTS DEDIES A L'EXTERNALISATION	30
1. Les marchés publics.....	30
a. Des estimations encore lacunaires de l'Observatoire économique de la commande publique et de la Direction des achats de l'État.....	30
b. Les données existantes.....	32

2. Les concessions de travaux ou de services publics.....	33
3. Des comparaisons internationales difficiles.....	33
III. LES MODALITES D'EXTERNALISATION	35
A. LES MARCHES PUBLICS « CLASSIQUES »	36
1. Les seuils.....	36
2. Le recours à la négociation	37
3. Les accords-cadres	38
B. LES MARCHES GLOBAUX ET MARCHES DE PARTENARIAT	38
1. Le marché global de performance.....	39
2. Le marché de partenariat.....	40
C. LA CONCESSION	41
DEUXIÈME PARTIE : L'EXTERNALISATION, UNE OPPORTUNITÉ POUR SE RECENTRER SUR SON « CŒUR DE MÉTIER »	43
I. LE FACTEUR HUMAIN : LE MOTIF PRINCIPAL DU RECOURS À DES PRESTATAIRES EXTÉRIEURS.....	43
A. LA RECHERCHE DE RESSOURCES HUMAINES.....	44
1. Des expertises très spécialisées pour des besoins ponctuels.....	44
2. Des difficultés à recruter	45
3. La réponse face à un surplus d'activité.....	46
B. LA CONCENTRATION DES MOYENS SUR LE CŒUR DE METIER	46
1. Le plafond d'emplois	48
2. Une remise en cause du plafond par certains acteurs à nuancer	49
II. UNE OPPORTUNITÉ REELLE MAIS QUI DEMANDE À ÊTRE MIEUX ÉVALUÉE	50
A. LA RECHERCHE D'ÉCONOMIES : MOTIF SECONDAIRE D'EXTERNALISATION.....	50
B. LA NÉCESSITÉ DE DÉVELOPPER UNE COMPTABILITÉ ANALYTIQUE PLUS PRÉCISE	51
C. DES GAINS ÉCONOMIQUES CEPENDANT REELS.....	53
D. UNE RECHERCHE PERMANENTE D'OPTIMISATION DANS L'ACTE D'ACHAT	55
TROISIÈME PARTIE : LES CLÉS DE LA RÉUSSITE DE L'EXTERNALISATION	57
I. UNE DÉMARCHE COLLECTIVE À RENFORCER	57
A. DE LA NÉCESSITÉ D'AVOIR UNE DOCTRINE, OU PAS.....	57
B. L'IMPORTANCE DE DÉVELOPPER UN REGARD INTERMINISTÉRIEL DE L'EXTERNALISATION.....	58
C. RENFORCER L'INFORMATION DU PARLEMENT	60

II. UNE ATTENTION PARTICULIERE A PORTER A L'ACTE D'ACHAT	61
A. SE PREPARER A L'ACHAT : LES LEVIERS POUR FAIRE LES BONS CHOIX.....	61
1. Le <i>sourcing</i>	61
2. Le choix du véhicule contractuel	62
3. Optimiser le processus de passation des marchés publics	64
B. DES EVOLUTIONS DU CODE DE LA COMMANDE PUBLIQUE A ENVISAGER.	65
1. Un exemple d'outil encore trop peu utilisé par certaines administrations : l'achat innovant.....	65
2. La nécessité de généraliser le recours à la négociation.....	66
3. Assouplir les conditions de modification d'un marché en cours d'exécution	66
III. UNE MUTUALISATION À RENFORCER	67
A. LA MONTEE EN PUISSANCE DES MARCHES INTERMINISTERIELS	68
B. AVANTAGES ET LIMITES DE LA MUTUALISATION.....	69
C. L'UGAP : UN ROLE CROISSANT MALGRE DES CRITIQUES FONDEES .	70
1. Un rôle croissant vis-à-vis des administrations d'État dans leur stratégie d'externalisation.....	70
2. Des critiques néanmoins fondées.....	72
IV. LE SUIVI DE LA PRESTATION, LA CONSERVATION DES COMPETENCES CLÉS ET LE MAINTIEN D'UNE AUTONOMIE STRATEGIQUE : DES PRIORITÉS MAJEURES.....	74
A. LE PILOTAGE ET L'EVALUATION.....	74
1. La complexité à piloter, contrôler et évaluer les tâches externalisées varie selon le domaine de prestation.....	74
2. Des pistes de progrès existent	77
a. Renforcer le contrôle et l'évaluation des prestations	77
b. Mieux rémunérer la performance	77
c. Développer et valoriser le rôle de chef de projet/contract manager au sein des administrations publiques.....	78
B. LA CONSERVATION DES COMPETENCES	79
1. L'informatique et le numérique	81
2. L'immobilier et les équipements publics	82
C. PROTEGER L'AUTONOMIE DES ADMINISTRATIONS.....	83
1. Garantir la réversibilité grâce au transfert de compétences	83
2. Conserver l'historique.....	84

QUATRIÈME PARTIE : UN POINT SPÉCIFIQUE, LE RECOURS AUX CABINETS DE CONSEIL	85
I. DES ACTEURS PRESENTS AUPRES DES POUVOIRS PUBLICS	85
A. DES ACTIVITES TRES DIVERSES	85
B. LE RECOURS AUX CABINETS DE CONSEIL.	87
1. La montée en puissance des cabinets de conseil auprès des décideurs publics dans le cadre de la réforme de l'État	87
2. Une augmentation relative des dépenses de conseil de l'État depuis plusieurs années mais des montants qui demeurent très modestes par rapport aux voisins européens.....	88
a. Une augmentation des dépenses de conseil depuis 2017 au sein des administrations centrales.....	88
b. Un niveau très modéré par rapport aux autres pays européens	90
3. Les accords-cadres de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) de 2018	91
C. APPORTS DES CABINETS DE CONSEIL ET CRITIQUES DE LEUR ACTION .	93
1. Des cabinets de conseil à l'action méconnue.....	94
2. Des critiques récurrentes.....	95
3. Et un apport pourtant indiscutable	97
II. DES MARGES DE PROGRESSION POUR UNE MEILLEURE UTILISATION ET UN MEILLEUR ENCADREMENT DES PRESTATIONS DE CONSEIL	98
A. DES ACCORDS-CADRES A POURSUIVRE ET UNE STRATEGIE INTERMINISTERIELLE A RENFORCER	100
1. Des accords-cadres qui répondent aux attentes	100
2. Développer un suivi interministériel.....	101
3. Les bonnes pratiques à partager	102
B. LE RENFORCEMENT DU PILOTAGE, DE L'EVALUATION ET DE LA CAPITALISATION DES PRESTATIONS	103
1. Un pilotage renforcé : les équipes mixtes, l'apprentissage du « mode projet ».....	104
2. L'évaluation des prestations	106
3. La capitalisation	107
a. Le transfert des compétences.....	107
b. Le partage des livrables	108
C. UN ENCADREMENT DE LA PRATIQUE A RENFORCER	109
1. Préciser les conditions de recours	109
2. Les conflits d'intérêts.....	111
a. L'intérêt de recruter d'anciens consultants	111
b. Des contrôles déjà renforcés	112
3. La protection des données.....	113

EXAMEN EN COMMISSION	115
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE....	117
ANNEXES	119

AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE

C'est un fait établi : l'externalisation au sein des administrations publiques s'est accrue depuis plusieurs années. Dans cette situation, il était logique qu'une mission d'information soit constituée au sein de la commission des finances de l'Assemblée nationale pour en analyser l'utilité et les résultats, alors que plusieurs dizaines de milliards d'euros sont dépensées chaque année par les administrations pour des prestations de service.

Dans certains cas, l'externalisation est utile et permet de gagner en efficacité tout en diminuant le coût de certaines tâches simples, que des acteurs privés sont tout à fait aptes à assurer. Dans d'autres cas, le recours à des prestataires extérieurs suscite à juste titre des interrogations.

Le recours à des prestataires privés n'est pas souhaitable dans tous les domaines. À l'occasion de la crise sanitaire, j'ai pu souligner comment le recours aux cabinets de conseil trahissait une perte de compétences et une fragilisation de l'action publique. Il ne s'agit pas de remettre en cause la pertinence du travail de ces cabinets, ni l'intérêt réel apporté par leurs méthodes et leur regard. **Mais que dire lorsqu'un ministère est dans l'impossibilité d'organiser une chaîne logistique de vaccination, fonction aussi fondamentale que stratégique, sans le soutien de ces cabinets ?** La dépendance vis-à-vis de ces prestataires extérieurs en constitue la contrepartie : alors que plus de 11 millions d'euros ont été dépensés par le ministère des solidarités et de la santé et la cellule de coordination interministérielle logistique entre mars 2020 et février 2021, 13,61 millions d'euros ont été dépensés du 10 février au 7 octobre 2021 par ce même ministère. Le transfert de compétences et l'apprentissage des administrations bénéficiaires se font encore attendre semble-t-il...

Alors, comment éviter cet affaiblissement de l'État ? Le rapport de la mission souligne plusieurs points fondamentaux.

D'abord, il ne faut plus subir les externalisations et muscler ses compétences dans certains domaines stratégiques. **Si nos administrations sont désarmées et ne sont plus en mesure non seulement de « faire », mais parfois même de comprendre et de contrôler certaines prestations, le processus d'externalisation est condamné à l'échec.** Incapacité à formuler clairement ses attentes dans les cahiers des charges, impossibilité de contrôler et d'évaluer les prestations, incapacité à organiser la transition vers un autre mode de gestion, tout cela constitue des risques majeurs et aboutit à une forme de dépendance vis-à-vis des prestataires.

Garder la maîtrise n'est pas aisée dans un monde devenu très complexe. Mais il faut s'en donner les moyens. Conserver certaines compétences clés très

qualifiées, définir la mission, la contrôler et l'évaluer sont des éléments primordiaux. Et cela n'est nullement antinomique avec l'évolution du nombre de fonctionnaires dans notre pays. **En effet, la stabilisation ou la baisse du nombre de fonctionnaires s'avère inutile et improductive, si elle est contournée par le recours à des prestations extérieures, non comptabilisées sous les plafonds d'emplois, alors même qu'elles peuvent s'avérer plus coûteuses. Il convient, avant tout d'être rationnel dans les choix.**

Par ailleurs, un choc de simplification permettra de réduire le recours à des prestataires spécialisés extérieurs pour les administrations les moins pourvues. Cela est d'autant plus vrai s'agissant des collectivités territoriales qui ne disposent pas toujours des compétences nécessaires pour mener à bien leurs projets, tant les normes sont complexes et changeantes.

De plus, l'externalisation est trop faiblement évaluée par l'État. Quantitativement, les données chiffrées sont lacunaires. Qualitativement, nous ne savons pas si les tâches externalisées sont correctement menées ou/et donnent satisfaction. Le rapport souligne ainsi, à juste titre, la nécessité de créer de nouveaux indicateurs au sein des projets et des rapports annuels de performance annexés en loi de finances pour donner une meilleure information aux citoyens et au Parlement.

Enfin, lutter contre le désarmement de l'État, c'est aussi protéger ses données stratégiques lorsqu'il sollicite les services d'un acteur extérieur. En la matière, les éléments de réponse apportés par les acteurs privés comme publics ne sont pas parfaitement rassurants.

Les points de vigilance existent donc et les travaux de la mission d'information devront permettre une prise de conscience à tous les niveaux.

SYNTHÈSE DU RAPPORT

Décider de ne pas s'occuper de tout, déléguer ce qui n'est pas essentiel pour se concentrer sur son cœur de métier, faire appel à une aide experte dans un moment de tension, savoir trouver des compétences rares pour les mettre au service de l'intérêt général, toujours rechercher le meilleur service au meilleur prix pour les usagers, voici quelques-unes des motivations qui poussent les services publics à s'ouvrir et à externaliser une partie de leurs missions.

L'externalisation consiste, pour une administration publique, à confier une mission à un opérateur extérieur. Cela renvoie à des réalités diverses allant du transfert d'une tâche de faible valeur ajoutée (gardiennage, nettoyage, etc.) à des opérations complexes et globales comme la construction et la gestion d'une infrastructure publique (stade, aménagements portuaires). Les formes juridiques que peut prendre l'externalisation sont variées (marché public de service, marché global, marché de partenariat, concession de service public) et encadrées par le code de la commande publique afin de garantir le bon usage des deniers publics et une répartition optimale des risques.

Bien que la délégation de service public soit une pratique ancienne, un tournant s'est opéré à la fin du XX^{ème} siècle : les administrations publiques ont peu à peu externalisé des fonctions support telles que la gestion et l'entretien de véhicules ou la restauration, afin de recentrer leur action sur des missions considérées comme prioritaires. Ce processus, que l'on observe dans l'ensemble des pays de l'OCDE, est appelé à perdurer et à s'amplifier pour répondre aux grandes mutations technologiques du XXI^{ème} siècle et transformer les modalités de l'action publique.

L'ampleur de l'externalisation, si elle peut aujourd'hui faire l'objet d'estimations, reste encore mal connue car mal évaluée. Selon la direction des achats de l'État, le montant des achats de services pour les administrations centrales et déconcentrées, hors achats de défense et de sécurité, s'élève à 13,17 milliards d'euros en 2019, ce chiffre n'incluant pas les dépenses des établissements publics. L'institut de la gestion déléguée estime quant à lui le montant des concessions de services publics à 130 milliards d'euros par an pour l'ensemble des collectivités publiques.

L'externalisation : une opportunité pour se recentrer sur son cœur de mission

Les administrations publiques font principalement appel à des prestataires extérieurs en raison d'un manque de compétences internes : il s'agit de pallier les difficultés à recruter dans certains secteurs, de répondre à un pic d'activité ou de recourir à des expertises spécialisées pour des besoins ponctuels. Selon certains acteurs, le plafond d'emploi dans les administrations d'État constituerait une contrainte conduisant à externaliser certaines prestations alors qu'un recrutement

interne pourrait s'avérer plus efficace et moins onéreux. En réalité, faire appel à ces ressources externes se révèle le plus souvent bénéfique pour gagner en agilité et opérer une réflexion stratégique en distinguant les activités relevant du « cœur mission » de l'administration des fonctions détachables du service pour lesquelles un prestataire extérieur peut être plus efficient.

Malgré une recherche permanente d'efficacité de la dépense publique, le motif économique est rarement mis en avant par les administrations, faute d'outil suffisant permettant de quantifier les éventuels gains ou surcoûts engendrés par une externalisation. Ouvrir l'accès aux données de comptabilité générale dans le système d'information financière de l'État permettrait de développer ces outils d'aide à la décision. Un consensus large existe d'ores et déjà concernant les économies générées par le transfert de fonctions support de faible valeur ajoutée à des prestataires spécialisés. En revanche, le coût élevé de certaines prestations intellectuelles, bien qu'elles donnent souvent satisfaction, conduit certaines administrations à développer aujourd'hui une offre en interne.

Les clés de la réussite de l'externalisation

L'enjeu pour les administrations publiques est aujourd'hui de maîtriser le processus d'externalisation afin d'en faire une réussite.

L'externalisation se prépare dès la phase de contractualisation. L'ensemble des acteurs s'accordent à reconnaître la montée en compétences et la professionnalisation des acheteurs publics depuis plusieurs années. Cependant, des marges de progrès existent encore pour que ces derniers s'emparent pleinement des outils offerts par le code de la commande publique : systématisation nécessaire de la pratique du *sourcing*, réflexion plus poussée à conduire sur le choix du véhicule contractuel pour les projets d'ampleur, attention à porter au processus de mise en concurrence. De plus, des évolutions du code de la commande publique pourraient être envisagées puisque des acteurs, publics comme privés, plaident par exemple pour assouplir les conditions de recours à la négociation ainsi que les conditions de modification d'un marché en cours d'exécution.

La réussite d'une externalisation dépend également de la qualité de son suivi et de son évaluation, or celle-ci pourrait être améliorée en renforçant le contrôle des prestations et en intégrant une rémunération à la performance dans les contrats. En effet, le rôle du *contract manager*, chef de projet chargé de piloter le processus de la rédaction du cahier des charges à l'évaluation, est primordial et cette fonction pourrait être mieux valorisée au sein de l'administration. Conserver un niveau minimal de compétences en interne est déterminant pour le pilotage de la prestation, c'est pourquoi la puissance publique devrait s'assurer d'attirer de nouveaux talents notamment en fluidifiant les parcours professionnels. Enfin, pour garantir l'autonomie de l'administration, il paraît nécessaire de s'assurer de la réversibilité de l'externalisation grâce à un transfert de compétences de la part du prestataire et de conserver l'historique de la relation contractuelle.

Adopter une approche plus globale de l'externalisation est nécessaire tant pour améliorer la passation de marchés que le suivi au niveau national. Les échanges de bonnes pratiques au niveau interministériel pourraient ainsi contribuer à un partage d'expériences d'externalisation. La mutualisation des achats de prestations de services est aujourd'hui moins développée qu'au niveau des marchés de fournitures, alors qu'elle est source d'économies et de gain d'efficience. Cette mutualisation au niveau ministériel et interministériel pourrait être développée tout en continuant de prendre en compte les exigences des acteurs de terrain. Enfin, l'adoption d'une approche globale permettrait de renforcer l'information transmise au Parlement avec la création d'indicateurs de performance relatifs à l'externalisation au sein des services de l'État dans les projets annuels de performance.

Un exemple d'externalisation : le recours aux cabinets de conseil

Les administrations font appel à des cabinets de conseil pour de multiples missions : organisation et accompagnement de la transformation des organisations, expertise métier, expertise juridique ou financière, gestion des ressources humaines, stratégie et développement des systèmes d'information, assistance à maîtrise d'ouvrage. Les administrations publiques y recourent de façon croissante depuis plusieurs décennies, avec un pic atteint à la fin des années 2000. Si l'on observe une hausse des dépenses de prestations de conseil depuis 2017 liée à la transformation de l'action de l'État et à la révolution digitale, le montant d'achat de prestations de conseil dans le secteur public rapporté aux dépenses de personnel en France demeure l'un des plus faibles de l'Union européenne (0,27 %).

L'action des cabinets de conseil est encore méconnue et fait l'objet de critiques liées à une supposée porosité entre haute fonction publique et cabinets privés, à la remise de livrables stéréotypés et peu adaptés aux services publics ou au recours à l'externalisation comme caution pour légitimer une décision. Le recours aux cabinets de conseil se révèle pourtant pertinent lorsque toutes les ressources internes sont déjà mobilisées, comme ce fut le cas pendant la crise sanitaire. Pareillement, ces cabinets peuvent être utiles à la puissance publique lorsqu'une expertise d'une grande technicité est requise ou qu'une capacité à réaliser des parangonnages est recherchée.

Il ne s'agit donc pas de plaider pour plus ou moins de recours aux cabinets de conseil mais de s'interroger sur les conditions à réunir pour des prestations utiles et satisfaisantes. Mutualiser, mieux suivre la prestation et garantir l'autonomie de l'administration devraient être au cœur des préoccupations lorsqu'il est fait recours aux cabinets de conseil.

La centralisation de l'achat public de prestations de conseil pour les administrations centrales par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) depuis 2018 a permis de mieux définir les besoins et de sélectionner les prestataires les plus adaptés. Le rôle de la DITP pourrait d'ailleurs être étendu au suivi de l'exécution de la prestation de conseil et aux opérateurs de

l'État. À l'avenir, la mutualisation des livrables au niveau interministériel pourrait permettre aux administrations de lutter contre « l'amnésie organisationnelle » et d'affiner leurs besoins. Une meilleure cartographie des compétences internes et interministérielles conduirait également à s'assurer de l'opportunité du recours au cabinet et à mutualiser les compétences.

L'amélioration du suivi passe par un pilotage plus affirmé de l'administration tout au long du déroulement de la prestation. La constitution d'équipes mixtes composées d'agents publics et de consultants pour suivre l'avancée du projet est une piste possible. L'évaluation quantitative et qualitative des prestations pourrait être renforcée par la définition d'une méthodologie d'évaluation dépassant la stricte analyse des livrables pour se prononcer sur l'impact et la réussite de la prestation.

Enfin, une attention particulière doit être portée au maintien de la souveraineté et à l'autonomie de l'administration quand elle recourt à des cabinets privés. La constitution d'équipes mixtes permet un transfert de compétences et de méthodes du consultant vers l'agent public qui garantit que l'administration pourra être autonome à l'issue de la prestation, et qu'en cas de besoin similaire, elle pourra y faire face sans aide extérieure. En complément, le renforcement de la protection des données auxquelles ont accès les cabinets de conseil doit être une préoccupation constante notamment quand il s'agit de données liées à la sécurité, la souveraineté économique ou aux systèmes d'information de l'État.

RECOMMANDATIONS

1. Poursuivre les efforts visant à systématiser et fiabiliser les remontées d'information relatives aux montants des marchés publics.

2. Concevoir dans le cadre des engagements du Plan national des achats durables 2021-2025 et dans le cadre de la loi « Climat et résilience » des modèles d'aide à la décision afin d'évaluer l'intérêt économique, social et environnemental du recours à un prestataire privé.

3. Renforcer le pilotage interministériel des externalisations au sein des administrations d'État afin de mieux connaître la réalité du phénomène, permettre un meilleur partage des bonnes pratiques et rechercher de nouvelles synergies, tout en maintenant l'autonomie de gestion des administrations.

4. Créer des indicateurs de performance relatifs à l'externalisation au sein des services de l'État dans les projets annuels de performance (*Gestion des finances publiques* et *Transformation et fonction publiques*).

5. Renforcer les obligations d'évaluation préalable pour les projets d'infrastructure de grande ampleur.

6. Simplifier les clauses de réexamen des contrats pour les rendre plus souples et mieux adaptées à tous types de marchés.

7. Mettre en œuvre un plan d'amélioration des marchés de l'Union des Groupements d'Achats Publics (qualité de service, qualité de la relation client fournisseur, prix, transparence des relations, *etc.*) s'inscrivant dans la stratégie de mutualisation des achats de l'État.

8. Renforcer le contrôle et le pilotage des projets externalisés, systématiser l'inscription d'indicateurs de performance quantitatifs et qualitatifs au sein des marchés publics.

9. Valoriser et développer la fonction de chef de projet et de *contract manager* au sein de la sphère publique (formation des fonctionnaires au « mode projet », rémunération, proximité).

10. Instaurer des cibles-plafonds indicatives au niveau d'externalisation des projets numériques et informatiques d'ampleur.

11. Adapter les modes de recrutement des talents et des expertises dans des métiers en forte tension comme ceux de l'informatique (exemple de la Direction interministérielle de la transformation publique).

12. Développer la filière des maîtrises d’ouvrage de projets d’intérêt public et faire émerger des espaces de dialogue et de réflexions partagées pour renforcer la professionnalisation de la filière.

13. Garantir la réversibilité grâce au transfert des compétences et à la conservation de l’historique de la relation contractuelle dans la conception et l’exécution des marchés publics.

Le recours aux cabinets de conseil par les services de l’État

14. Renforcer le recours aux prestataires par des accords-cadres tout en renforçant le rôle de supervision de la direction interministérielle de la transformation publique et les autres directions interministérielles concernées.

15. Systématiser les échanges entre administrations pour un meilleur partage des bonnes pratiques.

16. Encourager la constitution d’équipes mixtes pour les prestations de conseil sous le pilotage d’un responsable ministériel.

17. Renforcer l’évaluation qualitative et quantitative des prestations de conseil.

18. Développer la mutualisation des livrables entre les administrations publiques.

19. Instaurer des chartes relatives au recours et à l’utilisation des prestations de conseil au niveau interministériel et ministériel.

INTRODUCTION

Alors que le débat sur l'efficacité de la dépense et des services publics fait rage, analyser objectivement le recours aux prestataires extérieurs par les services de l'État et l'ensemble des administrations publiques s'impose aujourd'hui comme une nécessité. Selon des modalités juridiques diverses allant du marché public de service à la concession de service public, le mouvement d'externalisation de fonctions assurées auparavant par les administrations elles-mêmes ou correspondant à des besoins nouveaux s'est accru depuis plusieurs années pour faire face aux nouveaux défis de l'action publique : recherche de souplesse, recherche de performance, nécessité de disposer de compétences spécialisées indisponibles en interne, stabilisation des effectifs de la fonction publique, *etc.* En cela, la démarche des acteurs publics français n'a guère été différente de celle des acteurs du privé ni même des acteurs publics d'autres États de l'Union européenne. La question que nous pouvons nous poser alors est celle de l'efficacité de cette démarche et de ses résultats.

Le sujet de l'externalisation est souvent abordé de façon manichéenne avec ses contempteurs et ses thuriféraires, sans compter ceux qui voudraient faire croire qu'externaliser revient à privatiser. **Telle n'a pas été l'approche de la mission d'information ⁽¹⁾ : la question n'a pas été de savoir si l'externalisation était en soi « positive » ou « négative » mais plutôt d'adopter une approche pragmatique et de se demander en quoi et comment l'externalisation pouvait être utile.** Après en avoir décrit le phénomène et les causes, la mission d'information s'est penchée sur les conditions indispensables pour faire des différentes externalisations un succès. C'est cette question que la rapporteure et la présidente ont souhaité poser à l'ensemble des acteurs auditionnés ⁽²⁾ : chercheurs, établissements publics, administrations centrales, associations d'acheteurs publics, établissements hospitaliers, *etc.* Par ailleurs, un point spécifique a été consacré aux cabinets de conseil. Le recours aux consultants extérieurs constitue un type d'externalisation spécifique. Leur contribution a été particulièrement visible pendant la crise sanitaire et leur place dans certains dispositifs a fait l'objet de critiques qu'il semblait important d'investiguer.

En réalité, la situation est très hétérogène, selon le niveau de maturité des différentes administrations et en fonction des différents types d'externalisation. Des marges de progrès significatives existent encore dans l'utilisation du code de la commande publique, la mutualisation des achats, le pilotage, le contrôle et l'évaluation des prestations. Ces défis sont aujourd'hui identifiés par les acteurs publics. Au terme de cette mission, la rapporteure en est persuadée : les efforts à

(1) La mission d'information, créée en février 2020 a réellement débuté ses travaux en mars 2021 en raison de la crise sanitaire. La dernière audition s'est tenue à la fin du mois de septembre 2021.

(2) Si la mission d'information a principalement porté son attention sur l'externalisation opérée au sein des administrations d'État (directions ministérielles et établissements publics), deux groupements hospitaliers de territoire ont également été auditionnés et la situation dans les collectivités territoriales a été abordée à plusieurs reprises.

consentir pour faire de l'externalisation un outil parfaitement maîtrisé et utile sont limités et à la portée de tous les acteurs publics.

PREMIÈRE PARTIE : LES CONSTATS SUR L'« EXTERNALISATION »

Dans un premier temps, il convient de décrire le phénomène de l'externalisation le plus objectivement possible. Qu'est-ce que l'externalisation ? Quelle forme juridique l'externalisation peut-elle prendre ? Quels montants l'externalisation représente-t-elle dans le champ des dépenses publiques ? Comment l'externalisation a-t-elle évolué au cours du temps ?

I. UN CHAMP DE L'EXTERNALISATION TRES LARGE

L'externalisation consiste à confier une mission à un opérateur extérieur. Le domaine de ce qui n'est pas externalisable se réduit progressivement.

A. LA DEFINITION DE L'EXTERNALISATION

Dans son sens strict, l'externalisation consiste, pour une administration comme pour une entreprise, à confier à une entité externe, une tâche qui doit nécessairement être assurée pour son bon fonctionnement. L'externalisation (*outsourcing* en anglais) s'est traditionnellement développée dans les entreprises par le transfert d'activités ne constituant pas leur « cœur de métier ». Les activités externalisées renvoient ainsi pour certains acteurs aux seules fonctions des services généraux non stratégiques (nettoyage, gardiennage, restauration, *etc.*) ainsi qu'aux fonctions support de plus haute valeur ajoutée (comptabilité, systèmes d'information, communication, gestion RH, *etc.*) nécessitant des compétences spécifiques. Le concept de « sous-traitance » lui est préféré lorsqu'une entreprise délègue la production d'une partie du service ou du bien qu'elle doit fournir à ses clients. Pour l'État, le recours à des prestataires extérieurs pour la construction et l'entretien d'ouvrages publics ainsi que l'exploitation des services publics, opérée sous le contrôle de la puissance publique, a précédé le transfert des missions supports ou détachables de la mission de service public.

La mission d'information a adopté la définition stricte de l'externalisation pour le secteur public en retenant la définition suivante : **toute mission confiée par l'administration publique à un opérateur extérieur ⁽¹⁾ via un contrat public**. La définition proposée par l'OCDE dans son rapport de 2005 *Moderniser l'État : la route à suivre* est également pertinente : l'externalisation y est présentée comme « l'opération par laquelle une administration publique établit avec un prestataire du secteur privé un contrat pour fournir, en son nom, des services aux ministères et aux organismes du secteur public ou directement aux citoyens ». **Le champ de l'externalisation, compris en ce sens, inclut donc également des prestations qui n'ont jamais été assurées en interne et ont toujours été gérées par des prestataires extérieurs.**

(1) On notera qu'opérateur extérieur ne signifie pas nécessairement opérateur privé : l'État ou toute autre administration peut déléguer certaines fonctions à des entreprises publiques.

Sont en revanche exclues du champ de l'externalisation la fourniture de marchandises, qui n'inclut aucune prestation de service, étant rappelé que de nombreuses prestations peuvent inclure une partie « marchandise » et une partie « service », – c'est par exemple le cas des contrats de perfusion au sein des établissements hospitaliers qui comprennent des engagements sur la formation et l'accompagnement des soignants –, **ainsi que les privatisations**. Dans le cas de la privatisation, et contrairement à la délégation de service public, la puissance publique n'est plus la responsable finale du service rendu et abandonne la mission de contrôle de l'opérateur.

B. LE CHAMP DES POSSIBLES

Le domaine des fonctions pouvant être confiées par une administration publique à un opérateur extérieur est très vaste en droit.

Les missions dont la gestion est expressément confiée à la puissance publique par la loi ne peuvent, par définition, être déléguées. La délégation des missions de souveraineté « régaliennes » a été exclue du domaine des tâches pouvant être confiées à des acteurs privés par la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel : à l'échelle de la commune, le maire ne peut déléguer le pouvoir de police ⁽¹⁾ ni les missions exercées au nom et pour le compte de l'État (actes d'état civil, organisation d'élections, obligations militaires) à un acteur privé. L'exercice de surveillance des détenus au sein d'une prison ⁽²⁾ par l'État ne peut être confié à une entreprise privée. Le Conseil d'État a également rappelé par son avis du 7 octobre 1986 l'impossibilité d'externaliser les missions « qui, par leur nature ou par la volonté du législateur, ne peuvent être assurées que par la collectivité territoriale elle-même » ⁽³⁾ : dans le cas d'espèce (service des cantines scolaires), le Conseil d'État rappelait que seules la fourniture et la préparation des repas peuvent être confiées à des personnes privées à l'exclusion des missions qui relèvent de l'enseignement public, notamment la surveillance des élèves.

En réalité, la frontière du domaine de l'externalisation n'est pas figée. On observe un mouvement progressif d'élargissement par la loi des fonctions pouvant être externalisées. La dépénalisation du stationnement payant a ainsi permis, sur le fondement de l'article 63 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi

(1) cf. arrêts du Conseil d'État du 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary* (pour l'exercice du pouvoir de police administratif), 1^{er} avril 1994, *Commune de Menton* (pour la constatation des infractions), 29 décembre 1997, *commune d'Ostricourt* (pour les missions de surveillance de la voie publique).

(2) cf. décision du Conseil constitutionnel n° 2002-461 DC du 29 août 2002 relative à la loi d'orientation et de programmation pour la justice : « considérant que, s'agissant des fonctions mentionnées au dernier alinéa de l'article contesté, dont sont expressément exclues les tâches inhérentes à l'exercice par l'État de ses missions de souveraineté, leur délégation fera l'objet d'une habilitation dans des conditions définies par décret en Conseil d'État ».

(3) CE, avis, 7 octobre 1986, n°340609.

« Maptam »), aux collectivités qui le souhaitent de transférer la gestion des contrôles à des acteurs privés alors que le juge administratif avait auparavant considéré un tel transfert impossible ⁽¹⁾. Autre exemple, le maniement des deniers publics, jusqu'alors strictement réservé aux comptables publics, a été partiellement ouvert à l'externalisation par le décret n° 2019-1443 du 23 décembre 2019 relatif à la réalisation par un ou plusieurs prestataires extérieurs d'opérations relevant de la compétence des comptables publics.

La pratique montre une extension de l'externalisation dans des champs nouveaux, qui aurait été plus difficilement concevable il y a plusieurs années. Ainsi, le ministère de l'Intérieur externalise à titre expérimental des prestations de services à la personne, assurées normalement par des policiers, dans les centres de rétention administrative (CRA) de Palaiseau depuis fin 2018 et de Marseille depuis le 1^{er} septembre 2020, telles que l'accueil et l'accompagnement du retenu, l'accueil du public, le gardiennage du site, la conduite des véhicules dans le cadre des escortes et l'encadrement des activités de loisirs.

C. UNE TRIPARTITION ECONOMIQUE DES DIFFERENTS DOMAINES EXTERNALISES

Le vaste champ de l'externalisation peut être structuré en différents domaines selon le niveau de complexité et la nature des fonctions externalisées. La tripartition proposée ci-dessous permet d'en dessiner schématiquement les contours.

1. L'externalisation d'une tâche donnée de faible valeur ajoutée

Le transfert d'une tâche donnée peu complexe et aisément détachable des fonctions de base de l'administration constitue une première forme d'externalisation possible. Cette catégorie regroupe principalement l'externalisation des fonctions support des services généraux : accueil, petites opérations de maintenance de bâtiments, gardiennage, entretien des espaces verts et nettoyage, restauration, maintenance de flotte automobile, réservation des voyages, *etc.* Certaines prestations informatiques de premier niveau peuvent également être incluses dans cette catégorie : infogérance, bureautique, *etc.*

La plupart de ces tâches sont difficilement automatisables et nécessitent des effectifs humains. Dans un souci d'économie, en l'absence d'effectifs nécessaires et pour concentrer les moyens humains sur l'activité de conception de la politique publique et les missions de service public, les responsables de service font souvent le choix de recourir à des prestataires privés (voir *infra*) pour ces fonctions. Les attentes des administrations étant semblables et la qualité des prestations relativement homogène, le recours à des marchés mutualisés est souvent envisagé.

(1) cf. arrêt du Conseil d'État, 1^{er} avril 1994, ville de Menton contre Sté Scetauparc.

Le choix du prestataire est principalement fondé sur le prix de la prestation, lorsqu'un niveau suffisant de concurrence le permet. La performance du contractant et la qualité du service rendu sont aisément observables : des indicateurs de performance peuvent être définis pour suivre précisément l'exécution de la prestation. La plupart du temps, un contrat de court terme est adapté : la nature de la tâche permet aisément soit un retour en arrière, soit un transfert de la prestation à un autre contractant.

Dans ce type d'externalisation, les acteurs publics ne font que suivre une tendance très marquée dans les entreprises et ils bénéficient de marchés matures dans lesquels ils ont pu reprendre des standards déjà bien établis.

2. L'externalisation des prestations intellectuelles

À côté des prestations de service fondamentales de « faible valeur ajoutée », les prestations intellectuelles de « forte valeur ajoutée », à haut niveau d'expertise, constituent un deuxième ensemble identifiable. Elles concernent le secteur de l'immobilier (assistance à la maîtrise d'ouvrage), du numérique, de l'assistance juridique ou financière, de la communication, des ressources humaines, de la formation et du conseil (stratégie, organisation, management, expertise métier), *etc.*

Un exemple d'externalisation de la gestion des ressources humaines au sein des collectivités : les centres de gestion

Les centres de gestion sont des établissements publics locaux à caractère administratif gérés par les représentants élus des collectivités territoriales. Ils sont organisés, sauf exception, à l'échelon départemental et doivent assurer certaines missions au niveau régional. **Financés par les cotisations payées par les collectivités territoriales et établissements publics affiliés, ils assurent plusieurs missions d'assistance et de conseil en matière de gestion du personnel territorial.** Les missions obligatoires sont définies à l'article 23 de loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale :

- organisation des concours (des catégories A, B et C), des examens professionnels et l'établissement des listes d'aptitude ;
- publicité des créations et vacances d'emploi ;
- publicité des tableaux d'avancement ;
- prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi ;
- reclassement des fonctionnaires devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions ;
- aide aux fonctionnaires à la recherche d'un emploi après une période de disponibilité ;
- fonctionnement des conseils de discipline, des commissions administratives et des comités techniques paritaires ;
- gestion des décharges d'activité de service ;
- assistance juridique statutaire et une assistance à la fiabilisation des comptes de droits en matière de retraite ;
- désignation d'un référent laïcité.

Au delà de socle de missions obligatoires, les centres de gestion peuvent élargir leur champ d'action à toutes les tâches en « matière de retraite et d'invalidité des agents » (art. 24) ainsi qu'à toutes les missions « administratives et aux missions d'archivage, de numérisation, de conseils en organisation, notamment en matière d'emploi et de gestion des ressources humaines, et de conseils juridiques, à la demande des collectivités et établissements » (art. 25) : aide au recrutement, audit et conseil en ressources humaines, installation d'un logiciel de gestion de paie, prévention des risques professionnels, *etc.*

L'affiliation aux centres de gestion est obligatoire pour les communes et établissements publics employant moins de 350 fonctionnaires.

Ce modèle d'externalisation de fonctions est tout à fait unique puisqu'il impose à des collectivités de déléguer certaines de leurs compétences à un opérateur désigné par la loi. Les centres de gestion permettent à des collectivités territoriales de bénéficier de la mutualisation et de la professionnalisation de personnels experts qu'ils ne pourraient ni attirer, ni payer au juste prix, ni former pour maintenir leurs compétences si chacune devait les recruter. Ainsi, la loi a posé le principe d'une externalisation encadrée au service des élus et des agents de la Fonction Publique Territoriale, afin de garantir un niveau de service impossible à assurer en interne pour les principaux bénéficiaires.

La loi de transformation de la fonction publique de 2019, en modifiant le fonctionnement et le rôle de certaines instances comme les Commissions administratives paritaires (CAP), en modernisant la gestion des ressources humaines et en modifiant les modalités de recours aux contractuels, a repositionné les CDG comme un partenaire des collectivités locales.

Cette externalisation remplit l'ensemble des critères recherchés dans ce type de prestation : gain en expertise, qualité du conseil et coût réduit (grâce à des mutualisations interdépartementales).

Bien que renvoyant pour la plupart à des fonctions ne constituant pas le cœur de métier de l'administration, ces prestations externalisées permettent dans certains cas d'accompagner la définition et la mise en œuvre de politiques publiques ainsi que leur transformation. Certaines prestations (développement informatique, conseil en stratégie, *etc.*) sont davantage intégrées à l'action propre de l'administration. À l'inverse des tâches de faible valeur ajoutée, ces prestations sont plus difficilement évaluables et il n'existe pas de solution « sur étagère » permettant de répondre aux besoins de l'administration. La mutualisation y est donc moins évidente.

L'intérêt d'une telle externalisation tient avant tout à une recherche de qualité et de performance et pas à une logique de coût. Il s'agit pour l'administration de rendre son action plus efficace. Les besoins des administrations auxquels ces prestations répondent sont changeants et ces dernières y recourent de manière plus ou moins ponctuelle : ce qui constitue une prestation relativement récurrente pour une entreprise spécialisée lui permet de bénéficier de gains d'apprentissage du fait de l'expérience, là où l'administration ne bénéficie pas de ces compétences en interne.

3. L'externalisation d'une tâche complexe et globale : ouvrages et infrastructures publics

Un troisième type d'externalisation peut être identifié : il s'agit de la construction et/ou exploitation d'infrastructures (ponts, réseaux d'assainissement, distribution d'eau, *etc.*) ainsi que du transfert de tout ou partie de la gestion d'un service public pouvant utiliser ce type d'infrastructures lourdes : distribution de l'eau, gestion d'un réseau de transports, construction et gestion des autoroutes, exploitation d'un domaine skiable, gestion logistique des prisons, gestion d'un service postal national, *etc.*

Une telle externalisation se justifie quand l'expertise développée dans le secteur privé ne peut être répliquée par le secteur public : la multiplicité des marchés à disposition des acteurs privés permet à ces derniers de bénéficier des économies d'échelles et d'envergure dont ne dispose pas l'administration publique. L'administration peut faire porter le risque financier ou juridique sur l'opérateur privé et lui confier la tâche d'articuler l'action d'acteurs différents et nombreux : lorsque la construction et la maintenance d'un équipement public sont groupées au

sein d'un même contrat, l'opérateur contractant, qui gère les interfaces, cherche à minimiser le coût complet du projet, pour lui et pour l'administration. À la différence d'autres types d'externalisation, le prestataire à qui sont confiées différentes tâches relatives à un équipement ou à sa gestion agit en lien direct et au bénéfice de l'utilisateur.

Ces missions donnent lieu à des contrats plus complexes, généralement de plus long terme. Plus complexes, ils doivent clairement énoncer les objectifs à atteindre. Les transferts de compétence et la réversibilité, même si cette dernière n'est pas toujours réalisable, constituent des enjeux importants pour garantir un équilibre contractuel, le risque étant pour l'acteur public de perdre la maîtrise et le contrôle des actions réalisées par le prestataire extérieur.

II. DYNAMIQUE ET MONTANTS REPRÉSENTÉS PAR LES ACTIVITÉS EXTERNALISÉES

L'externalisation a connu une accélération importante à partir de la fin du XX^e siècle. Si les ordres de grandeur sont connus, il est encore difficile d'en chiffrer précisément les montants.

A. HISTORIQUE DE L'EXTERNALISATION EN FRANCE ⁽¹⁾

S'incarnant historiquement dans les concessions sous l'Ancien Régime et s'accéléralant au cours du XIX^e siècle, l'externalisation a connu un reflux à partir de la Première Guerre mondiale. Les années 1990 constituent un tournant par l'influence du *New public management*. L'externalisation est progressivement systématisée pour toutes les fonctions support ne présentant pas un intérêt stratégique pour l'action publique.

1. Une longue tradition de partenariat entre le public et le privé

Force est de constater que les partenariats entre administrations publiques et opérateurs privés ne sont pas un phénomène nouveau. Le pouvoir royal a ainsi eu recours fréquemment en France à des formes de « concession », dont le régime se précise au XVI^e siècle par la systématisation des règles d'adjudication. Les domaines sont variés : organisation et fonctionnement des activités servant l'aménagement du territoire, assainissement des villes, gestion des commodités

(1) Pour une brève histoire de l'externalisation, voir notamment : *Nos services publics*, 160 Md€ d'externalisation par an : comment la puissance publique sape sa capacité d'agir, avril 2021. Note disponible à l'adresse suivante : https://lib.umso.co/lib_ufoFEvhlRMwflNFx/6qxn1ssrizzmsk3b.pdf.

procurées aux habitants ⁽¹⁾, *etc.* La construction des canaux de navigation au XVII^e siècle, comme celui du Midi, est ainsi confiée à des investisseurs privés ⁽²⁾.

Ce mouvement de recours aux forces privées s'accélère à partir de la Révolution française qui en consacre le principe pour les services publics des collectivités : « la gestion en régie par les collectivités est philosophiquement et pratiquement très mal vue. Rejetée pour son caractère antithétique avec les lois libérales révolutionnaires, [...] la gestion en régie est en permanence prohibée, déconseillée » ⁽³⁾. L'aménagement du territoire au XIX^e siècle (canaux, chemins de fer, ponts, métro parisien) est ainsi opéré par des acteurs privés selon des modalités variées. Cette dynamique d'externalisation se poursuit jusqu'au début du XX^e siècle (eau, gaz, électricité, transport).

Un basculement s'opère au moment de la Première Guerre mondiale. Des établissements publics gestionnaires sont créés comme l'Office national de navigation. Une vague de nationalisations est opérée après la crise de 1929 (réseaux ferroviaires, gaz et électricité, *etc.*). La régie, jusqu'alors entravée, est dorénavant pleinement autorisée et devient le principal mode de gestion des services publics après 1945. La rupture est accentuée par le privilège accordé aux monopoles d'État dans un certain nombre de secteurs.

2. Le tournant des années 1980-1990

Ralentie jusqu'aux années 1980, la collaboration entre l'administration et les entreprises redémarre à la fin du XX^e siècle : il s'agit de moderniser et réformer l'action de l'État en important les méthodes des acteurs privés et leur savoir-faire sous l'influence du *New public management* ⁽⁴⁾ et des obligations du droit européen de la concurrence. Pour rendre l'action de l'État plus efficace et recentrée sur son cœur d'activité, le recours aux partenariats avec les acteurs privés est encouragé.

La « circulaire Juppé » du 26 juillet 1995 illustre cette impulsion donnée par la redéfinition du périmètre de l'action publique qu'elle implique ⁽⁵⁾ : le premier des cinq objectifs affirmés par la circulaire est de « clarifier les missions de l'État et le champ des services publics », en appelant notamment à « mieux préciser, domaine par domaine, la frontière entre les missions qui incombent aux personnes publiques et celles qui peuvent relever des acteurs privés (marchés, entreprises ou acteurs

(1) Cf. Xavier Bezançon, *Les services publics en France du Moyen Âge à la Révolution*, Paris, Presses de l'École nationale des ponts et chaussées, 1995.

(2) Cf. Antoine Beyer, *Les grands jalons des voies navigables françaises*, *Revue du comité d'histoire du MEDDE* 2016.

(3) Xavier Bezançon, « Une approche historique du partenariat public-privé » in *Partenariat public-privé et développement territorial*, *Revue d'économie financière*, 1995, Hors-série n° 5.

(4) Pour une description des principes du *New public management*, voir par exemple : Béatrice Van Haeperen, « Que sont les principes du New Public Management devenus, Le cas de l'administration régionale wallonne », *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2012/2 (Tome LI), p. 83-99.

(5) *Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics* disponible en ligne à l'adresse suivante :

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000737464>

sociaux) » et « approfondir l’usage des formules qui permettent d’associer des personnes privées à la gestion de services ou d’interventions publics ». Cette redéfinition du périmètre des missions de l’État devient un objectif récurrent au cours des différents plans de réforme de l’action publique : **un État plus agile est un État qui recentre son action sur ses actions prioritaires et n’hésite pas à déléguer.**

Le recours à des prestataires privés change de nature : là où la puissance publique confiait déjà depuis longtemps à des opérateurs extérieurs les travaux d’infrastructures et la gestion de services publics au profit des usagers, les administrations confient dorénavant des fonctions spécifiques couvrant un segment particulier de l’action publique et souvent détachée du service aux usagers sous la forme des marchés publics de service. Les stratégies ministérielles de réforme (2002-2003) conduisent à l’externalisation de la gestion et de l’entretien des véhicules de la gamme commerciale du ministère de la Défense ou l’externalisation du poinçonnage des métaux précieux par le ministère de l’économie et des finances ⁽¹⁾. La révision générale des politiques publiques (RGPP) accélère le processus. La suppression des directions départementales de l’équipement (DDE) qui ouvre le champ de l’assistance à maîtrise d’ouvrage au champ concurrentiel pour les projets des collectivités territoriales, l’externalisation de l’habillement des forces de sécurité, du gardiennage et de l’entretien des bâtiments, constituent ainsi des exemples donnés en 2010 par le ministre du budget, Éric Woerth, dans son troisième rapport d’étape de la RGPP.

(1) Bilan des SMR 2004 – Conclusion du comité d’évaluation. Disponible en ligne à l’adresse suivante : https://www.fonction-publique.gouv.fr/archives/home20111012/IMG/pdf/smr_20050314.pdf

Éric Woerth, extrait du troisième rapport d'étape de la révision générale des politiques publiques , février 2010 : un renforcement des missions fondamentales de l'État et un abandon de missions périphériques ⁽¹⁾

« L'État n'a pas vocation à exercer des activités qui ne font pas partie de son cœur de métier et qu'il peut donc déléguer comme l'habillement des forces de sécurité, le gardiennage et l'entretien des bâtiments. Ces décisions d'externalisation font l'objet d'un arbitrage économique pour que l'État en retire un véritable gain.

L'État peut en outre légitimement se retirer de certaines activités déjà assurées par le secteur privé, décision qui a été prise par exemple pour l'ingénierie concurrentielle. Jusqu'alors, les DDE par exemple pouvaient assurer des prestations dans le champ concurrentiel d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou de maîtrise d'œuvre auprès des collectivités dans les domaines de la voirie et de l'aménagement. Il a été décidé de mettre fin à ces activités. Les compétences ainsi libérées sont réaffectées aux missions prioritaires du ministère de l'écologie, de l'énergie du développement durable et de la mer, en particulier celles liées à la prévention des risques, à l'expertise sur l'énergie, sur le climat, sur la biodiversité ou sur la protection de l'environnement.

De la même manière, le marché de la maîtrise d'œuvre pour la restauration des monuments historiques a été ouvert à la concurrence, mettant fin au monopole des architectes en chef des monuments historiques sur les monuments n'appartenant pas à l'État. Cette réforme offre aux propriétaires un plus grand choix de maîtres d'œuvre. »

Au tournant des années 2010, la grande majorité des fonctions de maintenance et de logistique (restauration, nettoyage, maintenance immobilière, gardiennage, accueil) sont externalisées au sein des différents ministères. Le recours aux prestations intellectuelles, pour accompagner cette réforme de l'État ou la transformation des hôpitaux s'accélère à partir de 2007 et la RGPP (voir *infra*). L'accélération de la digitalisation contribue également au renforcement du recours aux compétences extérieures dans les secteurs de l'informatique et du numérique.

Concernant les collectivités territoriales, il est plus difficile d'identifier une dynamique très claire tant le recours à l'externalisation demeure tributaire des projets politiques mis en œuvre par chaque organe délibérant. Le processus d'externalisation des fonctions supports apparaît cependant comme étant plus lent qu'au sein de l'État. Cela dit, le gel puis la baisse des dotations accordées aux collectivités au tournant des années 2010 ont pu conduire un certain nombre d'entre elles à externaliser davantage leurs fonctions support pour limiter leur masse salariale. Concernant la gestion des services publics, beaucoup plus ancienne, des mouvements fréquents de balancier entre externalisation et réinternalisation s'observent. Les données récentes de l'Atlas des modes de gestion des services publics locaux conçu par l'Institut de la gestion déléguée (IGD) mettent cependant en lumière quelques évolutions intéressantes :

(1) Rapport disponible en ligne à l'adresse suivante :

<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/104000088.pdf>

- un recours croissant aux délégations pour les secteurs nécessitant des savoir-faire et des processus technologiques complexes (réseaux de chaleur, transports urbains, centres des congrès et zéniths) ;

- la conservation des deux modes de gestion (régie et délégation) dans le cas par exemple de la restauration scolaire. Ce constat peut refléter le choix volontaire de mettre en concurrence deux modèles et permettre une comparaison des avantages et limites des deux modes de gestion ou le souhait de maintenir des modes de gestion différents.

3. Un phénomène appelé à perdurer

L'externalisation est un processus mouvant. Elle est appelée à se poursuivre, notamment pour répondre aux grandes mutations technologiques du XXI^e siècle (digitalisation, services publics numériques) et transformer le mode d'action publique. Des besoins spécifiques de réinternalisation de compétences clés sont cependant fréquemment exprimés.

Concernant les perspectives d'externalisation ou de réinternalisation à venir, les réponses fournies par les ministères permettent de relever plusieurs tendances au sein des administrations d'État :

- l'externalisation des services support de faible valeur ajoutée, déjà très avancée, devrait être approfondie pour les derniers domaines concernés ;

- un nombre restreint de ministères envisagent de recourir plus fortement à des expertises métier extérieures ;

- une attention particulière est portée aux services informatiques où la plupart des ministères expriment le souhait de se doter de capacités de pilotage stratégiques renforcées en interne. En dehors de cela, les perspectives de réinternalisation sont faibles à l'exception de la formation où deux ministères veulent muscler leur offre interne en l'absence de prestations vraiment satisfaisantes.

Dans l'ensemble, les administrations centrales entendent ainsi affermir encore davantage la démarcation entre les tâches qui relèvent de leur cœur de métier et les activités détachables du service pouvant être externalisées. À titre d'exemple, on peut citer le schéma directeur 2020-2023 de l'Opérateur des systèmes d'information interministériels classifiés (OSIIC) du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) : « Au-delà de la sphère étatique, l'OSIIC développera un panel de marchés adaptés pouvant être mis en œuvre dans le cadre d'externalisation ou de sous-traitance. Ces nouvelles sources viseront à sous-traiter les activités à faible valeur ajoutée lorsque cela est possible (site web, téléphonie, services clients NP, etc.) et à recentrer l'activité des personnels de l'OSIIC sur leur cœur de métier. »

B. UNE EVALUATION LIMITEE DES MONTANTS DEDIES A L'EXTERNALISATION

Depuis une trentaine d'années, le recours à des prestataires extérieurs pour assurer des tâches et fonctions nécessaires au fonctionnement des administrations semble s'être progressivement accru. Avancer un chiffre très précis et rigoureux n'est cependant pas possible.

1. Les marchés publics

a. Des estimations encore lacunaires de l'Observatoire économique de la commande publique et de la Direction des achats de l'État

Il existe aujourd'hui deux sources principales d'information concernant les achats publics au sein des administrations d'État : l'Observatoire économique de la commande publique (OECF) et la direction des achats de l'État (DAE).

Des modes de comptabilisation variables des achats publics

L'OECF effectue un **recensement annuel des marchés passés sur l'année**. Pour chaque marché passé, il prend en compte le **montant total hors taxes (HT) prévisionnel sur toute la durée d'exécution de celui-ci**. Il est centré sur les marchés de plus de 90 000 euros HT. Enfin, l'OECF utilise la nomenclature Européenne CPV (*commune procurement vocabulary*) commune à tous les achats publics (État, hôpitaux, collectivités territoriales) pour effectuer sa tripartition fourniture – service – travaux à partir du code CPV principal du marché.

La DAE présente une vue annuelle de la **dépense achats de l'État toutes taxes comprises (TTC)**. Elle inclut la **dépense achat portée par des marchés publics**, que ceux-ci aient été notifiés l'année considérée ou les années antérieures, ainsi que la dépense achat portée par d'**autres types de contrats publics** (conventions, carte d'achat, achats sous les seuils de procédure, remboursements de frais, baux). La DAE utilise la nomenclature achat propre à l'État, à partir de laquelle est effectuée une classification achat de produit/ achat de prestation, nomenclature s'appuyant sur la comptabilité de l'outil financier de l'État « Chorus ».

L'objet étudié n'est donc pas identique dans les deux cas : le montant global HT pluriannuel et prévisionnel des contrats d'un côté selon une tripartition fourniture – service – travaux pour l'OECF et la dépense d'achat annuelle TTC réellement comptabilisée selon une bipartition fourniture – services pour la DAE.

Les deux modes de comptabilisation ont donc une portée distincte et ont chacun leurs limites :

– le recensement de l'OECF, qui concerne les marchés publics de l'ensemble des autorités soumises au code de la commande publique (hors marchés de défense et sécurité soumis à des clauses de confidentialité), est encore imparfait, même si le nombre de déclarants est en hausse constante (plus de 7 000 acheteurs aujourd'hui). L'obligation de déclaration à l'OECF s'applique aux marchés à partir de 90 000 euros HT, les marchés d'un montant inférieur ne représentant qu'une très

faible part des achats en valeur. Pour autant, un travail de redressement statistique est nécessaire du fait de la sous-déclaration des marchés qui touche davantage les collectivités territoriales que les administrations d'État. Par ailleurs, les données de l'OECP portent sur les montants des marchés notifiés et non sur les dépenses effectives. Enfin, une autre limite réside, pour l'OECP, dans l'impossibilité de distinguer au sein des marchés de travaux, les achats de fourniture des achats de prestation de service, inversement à la nomenclature des achats de l'État ;

– pour le seul périmètre des administrations centrales (directions centrales, administrations déconcentrées et opérateurs), la direction des achats de l'État (DAE) dispose depuis 2015 de remontées précises concernant l'achat public grâce au logiciel de la comptabilité de l'État – Chorus –. Les évolutions permanentes de la nomenclature d'achats de l'État rendent cependant difficile le suivi année après année et domaine par domaine des différents types d'achats par les ministères ⁽¹⁾. Certains achats, au sens de la nomenclature de l'État, sont considérés comme des prestations de service, comme les frais d'hôtel ou les notes de frais, bien qu'ils ne correspondent pas réellement à une externalisation. Par ailleurs, au niveau agrégé, la DAE ne dispose des données des opérateurs que pour les établissements publics dont le montant des achats est supérieur à 10 millions d'euros, ce qui correspond à environ 200 établissements : les 450 établissements qui ont signé une convention permanente de groupement achat avec la DAE ne transmettent donc pas encore systématiquement leurs données. Enfin, si le développement du nouveau programme SI achat de l'État APPACH devrait permettre de réaliser à partir de fin 2021 des analyses achat précises par service acheteur, celui-ci ne concernera pas les achats du ministère des Armées (40 % environ du total des achats ministériels) ni la quasi-totalité des achats en procédure adaptée ou hors procédure (marchés inférieurs à 139 000 euros).

Des progrès dans la comptabilisation des achats publics sont attendus ces prochaines années : l'OECP rappelle que dans le cadre du **plan de transformation numérique de la commande publique (PTNCP)**, les données du recensement OECP et les données essentielles de la commande publique publiées en *open data* sur les profils acheteurs (à partir de 40 000 euros HT et de façon facultative à partir de 25 000 euros HT) seront rassemblées à terme en une seule déclaration ce qui permettra une mise à disposition de données supplémentaires. Cette simplification permettra de diffuser davantage de données. L'OECP voit également ses missions de suivi s'élargir notamment en matière d'achats responsables. La DAE développe, quant à elle, des outils informatiques devant permettre de faciliter la remontée de l'ensemble des établissements qui relèvent de son périmètre (750 à 800 établissements).

(1) La nomenclature des achats de l'État fait l'objet d'évolutions chaque année. La Direction générale des finances publiques (DGFIP), la DAE et l'Agence pour l'informatique financière de l'État recensent chaque année durant les mois d'été, les besoins de modification de la nomenclature auprès des ministères, avant d'être validés et intégrés à l'application Chorus et depuis 2020 dans l'application des achats de l'État (APPACH).

La rapporteure se réjouit que les données de la commande publique soient bientôt disponibles en *open data* et souhaite que les efforts de comptabilisation des achats publics, notamment pour le suivi des prestations de service, soient renforcés.

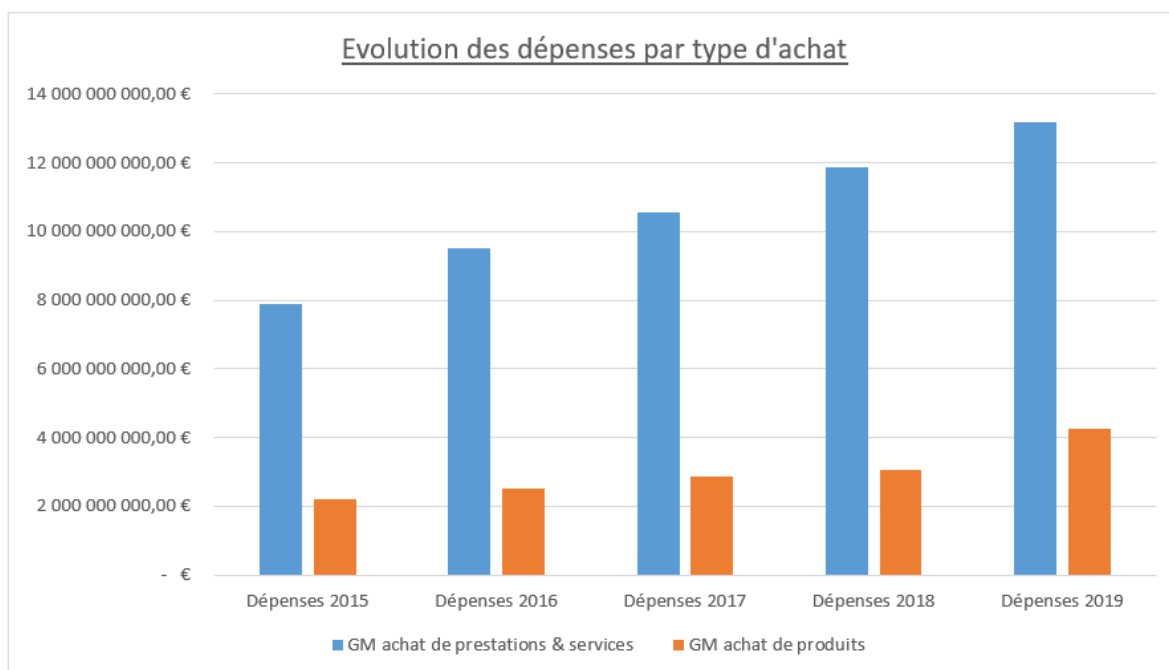
Recommandation : poursuivre les efforts visant à systématiser et fiabiliser les remontées d'information relatives aux montants des marchés publics.

b. Les données existantes

En 2019, le montant des marchés publics relatifs aux services recensés par l'OECP représenterait, *modulo* les limites énoncées ci-dessus, environ 43 milliards d'euros. **Pour le périmètre des seules administrations publiques en comptabilité nationale (APU), ce montant est de 27 milliards d'euros dont 14 milliards d'euros pour l'État et les hôpitaux** et 13 milliards d'euros pour les collectivités territoriales. Ce montant ne prend pas en compte la part des achats pouvant être considérés comme des prestations de service au sens de la nomenclature des achats de l'État au sein des marchés de travaux (29 milliards d'euros).

En ce qui concerne la dépense annuelle réelle TTC et pour le seul périmètre des administrations ministérielles (administrations centrales et déconcentrées) hors achat de défense et de sécurité, les données de la DAE font apparaître une hausse significative des dépenses de prestations de service de 7,90 milliards d'euros en cinq ans (+ 67 %) : **elles atteignent 13,17 milliards d'euros en 2019**. Les principales augmentations concernent la catégorie des fournitures et prestations générales intellectuelles « FPGI » (augmentation de 3,3 milliards d'euros en 2015 à 4,5 milliards d'euros en 2019) et les dépenses immobilières (augmentation des achats de 3,7 milliards d'euros en 2015 à 6,7 milliards d'euros en 2019). Cette forte hausse constatée pourrait refléter autant un effet « volume » (augmentation du nombre de prestations externalisées) qu'un effet « valeur » (augmentation du prix des achats).

ÉVOLUTION DU MONTANT DES ACHATS DE SERVICES POUR LES ADMINISTRATIONS MINISTÉRIELLES (DIRECTIONS CENTRALES ET ADMINISTRATIONS DECONCENTRÉES) DE 2015 A 2019



Source : DAE.

GM : groupes de marchandises.

2. Les concessions de travaux ou de services publics

Les concessions ne font l'objet d'aucun recensement public. Le chiffre de 120 milliards d'euros avancé par le ministère en charge de l'économie et des finances dans son document « Pour une commande publique au service de l'économie et de l'innovation »⁽¹⁾ s'appuie sur les données de l'IGD⁽²⁾. L'OECP indique « qu'une étude est en cours dans le cadre de [ses] travaux » pour une meilleure comptabilisation du montant des concessions.

L'institut de la gestion déléguée estime aujourd'hui à 130 milliards d'euros par an le montant des concessions de service public. Il calcule ce montant à partir de la part du chiffre d'affaires des membres publics et privés de l'institut correspondant à des concessions.

3. Des comparaisons internationales difficiles

Toute comparaison internationale relative au recours à des prestataires extérieurs entre différents pays est très délicate : comme pour la France, la plupart des gouvernements ne conservent pas de données périodiques normalisées ou comparables en la matière. Les méthodologies de calcul de dépenses

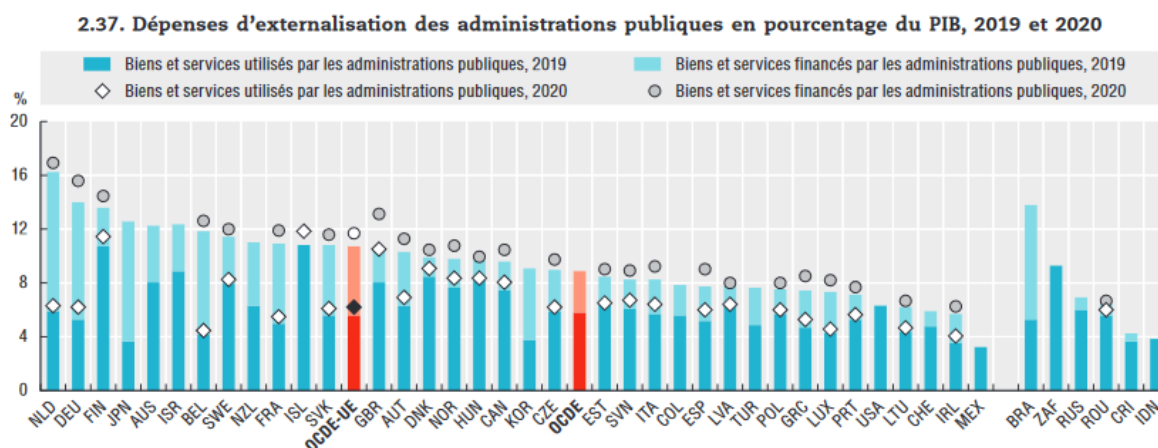
(1) Dossier de presse disponible à l'adresse suivante : https://www.economie.gouv.fr/files/files/2019/968_-_DOSSIER_DE_PRESSE-commande-publique.pdf

(2) Cf. Rapport de 2015 du sénateur Martial Bourquin, Passer de la défiance à la confiance : pour une commande publique plus favorable aux PME, disponible à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/r15-082-1/r15-082-1.html>

d'externalisation des administrations publiques qu'il s'agisse de la **consommation intermédiaire (approvisionnement en produits et services intermédiaires nécessaires pour la production des administrations publiques)** par les pouvoirs publics ou qu'il s'agisse des **dépenses de marchés publics** excluent certains acteurs comme les entreprises publiques dont le statut d'opérateur extérieur est à interroger.

Les seules comparaisons internationales quantitatives disponibles proviennent du *Panorama des administrations publiques* publié annuellement par l'OCDE. Dans son rapport de 2021 ⁽¹⁾, l'OCDE estime ainsi que l'externalisation des administrations publiques, mesurée par l'ensemble des biens et services achetés auprès d'entités non publiques qu'elles utilisent et financent ⁽²⁾ pour une année donnée, atteint en moyenne 8,8 % du PIB dans les pays de l'OCDE en 2019. Ce niveau atteint en France environ 12 %. Ce niveau relativement élevé témoigne surtout de la place qu'occupent les services publics en France par rapport à d'autres pays plutôt qu'un niveau d'externalisation plus poussé, selon les représentants de l'OCDE.

DEPENSES D'EXTERNALISATION DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES DE L'OCDE EN POURCENTAGE DU PIB, 2019 ET 2020



Source : OCDE, *Panorama des administrations publiques*, 2021 (p. 101).

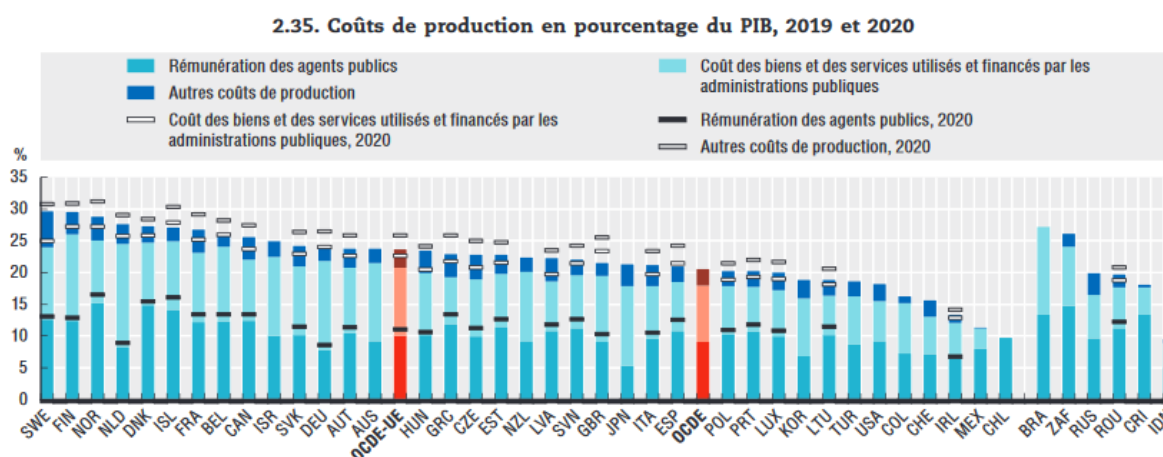
Si « ces données statistiques n'ont pas la granularité nécessaire à l'évaluation comparative de l'externalisation des services publics entre les différents pays membres », l'OCDE remarque une pratique généralisée de l'externalisation des fonctions supports (services d'assistance aux agents publics) comme le nettoyage de locaux, la gestion d'installations, la gestion des déchets, les services de surveillance, *etc.* L'extension de l'externalisation aux fonctions de soutien de valeur ajoutée est également constatée (ressources humaines, services

(1) OCDE, *Panorama des administrations publiques*, 2021. Rapport disponible à l'adresse suivante : <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9556b25a-fr.pdf?expires=1626862832&id=id&accname=guest&checksum=16838BB5642EBA9FD51D1CE6E42E5A15>

(2) Les biens et les services utilisés par les administrations publiques renvoient aux approvisionnements en produits intermédiaires nécessaires (fourniture de biens et services utilisés directement par l'administration publique) tandis que les biens et services financés par les administrations publiques renvoient à la fourniture de biens et services aux citoyens (santé, logement, transport et éducation).

juridiques) dans la plupart des pays. En revanche, la sous-traitance de services publics classiques considérés comme des fonctions intrinsèquement publiques n'existe que dans certains pays anglo-saxons (par exemple, la gestion des prisons aux États-Unis, en Australie ou au Royaume-Uni). Si les études empiriques soulignent une pratique accrue de l'externalisation des services publics dans les pays anglo-saxons et scandinaves, il faut rappeler qu'elle est sans rapport avec la place occupée par les services publics dans ces différents pays (très forte dans les pays scandinaves et beaucoup plus faible en Grande-Bretagne).

PLACE DES SERVICES PUBLICS DANS LES DIFFÉRENTS PAYS DE L'OCDE



Source : OCDE, *Panorama des administrations publiques*, 2021 (p. 101).

III. LES MODALITES D'EXTERNALISATION

Le recours à des prestataires extérieurs par les administrations publiques est encadré par le droit de la commande publique. Ce droit a été codifié avec l'entrée en vigueur le 1^{er} avril 2019 du code de la commande publique, qui reprend les évolutions législatives et réglementaires de ces dernières années et garantit l'application des trois directives européennes du 26 février 2014 ⁽¹⁾.

Les principes fondamentaux des contrats de la commande publique sont les suivants : liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement des candidats et transparence des procédures. **Le cadre de la commande publique vise ainsi d'abord à s'assurer du bon usage des deniers publics par la publicité des marchés et la mise en concurrence.** Ce faisant, il constitue un cadre protecteur pour l'acheteur public. **Ayant longtemps été considéré comme un pur acte juridique, l'achat public est aujourd'hui davantage marqué par la recherche de performance** : performance achat (réduction des coûts), recherche de qualité et d'innovation, responsabilité sociale et environnementale, etc.

(1) Cf. directive 2014/23/UE du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession, directive 2014/24/UE du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et directive et directive 2014/25/UE du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux.

La diversité des activités externalisées et de leurs caractéristiques entraîne une variété relativement importante des cadres contractuels à disposition des administrations : marchés publics de service, marchés globaux et marchés de partenariat, contrats de concession, *etc.* La présente partie décrit brièvement ces principaux modes contractuels ⁽¹⁾ à disposition des administrations publiques.

A. LES MARCHES PUBLICS « CLASSIQUES »

Les marchés publics de services, utilisés principalement pour l'externalisation des fonctions support et des prestations intellectuelles, sont fondés, comme les marchés publics de fournitures ou de travaux, sur deux principes fondamentaux ⁽²⁾ :

– l'**allotissement**, c'est-à-dire l'obligation de conclure autant de contrats qu'il y a de lots techniques dissociables ;

– le **financement public**, la personne publique payant les prestations au fur et à mesure de leur réalisation.

L'allotissement des prestations est gage de bonne mise en concurrence, de bonne évaluation du prix des prestations et d'efficacité pour l'acheteur qui bénéficie de la meilleure adéquation entre les compétences. Bien conçu (ni trop large ni trop restreint), il permet également de favoriser l'accès des PME à la commande publique tout en évitant une lourdeur administrative préjudiciable à l'acheteur public comme aux opérateurs économiques.

La durée des marchés peut varier selon les prestations. Au sein des ministères, à l'exception des marchés relatifs aux réseaux et aux télécommunications, la plupart des marchés sont passés pour une durée de 48 mois. Les marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage s'étendent sur une plus courte durée (entre un ou deux ans en moyenne).

1. Les seuils

Différents seuils, qui fixent les modalités de passation des marchés et de mise en concurrence (phase de publicité préalable, phase de candidature, phase d'offre, phase d'information des candidats) qui s'imposent aux acheteurs publics, existent aujourd'hui :

(1) Cette description n'est pas exhaustive. En raison de leur spécificité, les marchés de défense et de sécurité n'ont par exemple pas été abordés par la mission d'information.

(2) Ils ne diffèrent pas en ce sens des marchés de fourniture et des marchés de travaux, les principales différences reposant dans la variation des seuils.

– pour les marchés publics dont le montant est inférieur à 40 000 euros HT depuis le 1^{er} janvier 2020, le code de la commande publique autorise le pouvoir adjudicateur à s'exonérer des obligations de publicité et de mise en concurrence ⁽¹⁾ ;

– pour les marchés publics de service de moins de 139 000 euros HT (pour les autorités publiques centrales), et 214 000 euros HT (collectivités, établissements publics de santé) ou en raison de l'objet du marché, un marché à procédure adaptée (MAPA) est prévu. Cette procédure permet de faire varier les délais de l'appel d'offres ou d'entrer en négociation avec les candidats ;

– pour les marchés dépassant les seuils précités, une procédure formalisée est prévue. La voie de principe pour l'acheteur public est l'appel d'offres : « la procédure par laquelle l'acheteur choisit l'offre économiquement la plus avantageuse, sans négociation, sur la base de critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidats » (art. L. 2124-2 du code de la commande publique). L'appel d'offres peut être ouvert ou restreint (après sélection des opérateurs autorisés à émettre des offres).

2. Le recours à la négociation

Certaines modalités, pour rendre l'achat plus performant en favorisant la négociation, ont été fortement assouplies à l'occasion de la transposition des directives européennes de 2014 :

– **la procédure avec négociation** qui permet aux acheteurs de préciser les caractères des offres en les discutant directement avec les candidats. Cette procédure est ouverte lorsque leur besoin ne peut pas être satisfait en recourant à des solutions immédiatement disponibles, lorsqu'il consiste en une solution innovante ou lorsque le marché public ne peut pas être attribué sans négociation préalable en raison de sa complexité, de son montage juridique ou financier ou des risques qui s'y attachent. Les acheteurs de l'État semblent s'être appropriés cette procédure qui permet de réaliser d'importants gains financiers et/ou techniques (ajustement du besoin, intégration des innovations technologiques) ;

– **la procédure de dialogue compétitif** qui permet à l'acheteur d'échanger avec les candidats admis à concourir en vue de définir ou de développer de façon itérative « les solutions de nature à répondre à ses besoins et sur la base desquelles ces candidats sont invités à remettre une offre. » Le dialogue compétitif est adapté aux situations où l'acheteur public n'est pas en mesure de définir clairement les moyens pour répondre à ses besoins. La négociation porte moins sur les prix que sur l'émergence d'une solution technique adaptée aux attentes de l'administration.

(1) L'absence de publicité et de mise en concurrence préalable est également prévue dans un certain nombre d'autres cas : urgence impérieuse (art R 2122-1 du code de la commande publique), appel d'offres infructueux (art. R.2122-2), existence d'un unique opérateur économique pouvant fournir le service (art. R. 2122-3), etc.

Très utilisée par le passé selon le Mouvement des entreprises de France (MEDEF), la procédure rencontrerait un succès moins important à présent. Elle demande un investissement très significatif de l'opérateur privé ce qui, en cas d'échec (procédure infructueuse, choix d'un autre prestataire), génère une perte de temps et d'argent trop importante.

3. Les accords-cadres

Les administrations peuvent avoir intérêt à passer des accords-cadres, afin de faciliter l'acte d'achat des administrations publiques et, le cas échéant, de diminuer les coûts lorsqu'une prestation est récurrente ou qu'elle peut être mutualisée entre différents services.

Les accords-cadres permettent « de présélectionner un ou plusieurs opérateurs économiques en vue de conclure un contrat établissant tout ou partie des règles relatives aux commandes à passer au cours d'une période donnée » ⁽¹⁾. L'opérateur ou les opérateurs deviennent les fournisseurs exclusifs de l'acheteur public. Au sein des accords-cadres, on distingue les accords à marchés subséquents et les accords-cadres à bons de commande. Les premiers se contentent de spécifications partielles, à la discrétion du pouvoir adjudicateur, tandis que les seconds envisagent, à l'exception du volume, tous les aspects de la prestation requise.

La procédure de passation des accords-cadres est soumise aux mêmes modalités de passation que les marchés publics classiques. Dans le cadre d'accords multi-attributaires à marchés subséquents, une seconde mise en concurrence a lieu au moment de la passation des marchés subséquents : l'offre sera sélectionnée conformément au principe de « l'offre économiquement la plus avantageuse » tout en tenant compte les spécifications et critères envisagés par l'accord-cadre ⁽²⁾.

B. LES MARCHES GLOBAUX ET MARCHES DE PARTENARIAT

Si les marchés publics « classiques » sont adaptés pour les prestations de service et certains projets d'infrastructures et d'équipements où existe un fort risque d'évolution du cahier des charges et où un rôle important est confié à l'architecte, ils peuvent être moins adaptés pour les projets d'infrastructures d'envergure. L'allotissement des prestations empêche une répartition optimale des risques. La multiplication des intervenants crée un fort risque d'interfaces. Il peut être dangereux de laisser la puissance publique assumer seule les conséquences de malfaçons dues à un intervenant pour les autres cocontractants, dans le cas d'un marché public classique. Le rôle primordial donné à l'architecte peut par ailleurs conduire à privilégier le geste architectural sur la fonctionnalité de l'ouvrage et la limitation des coûts.

(1) art. L. 2125 du code de la commande publique.

(2) Dans le cas des accords-cadres de la DITP, le principe du « tourniquet » exige de sélectionner successivement les différents attributaires du marché (cf. 4^e partie).

Si les procédures de passation de droit commun s'appliquent dans l'ensemble à ces types de contrats (choix dans le mode de sélection : appel d'offres, procédure concurrentielle, dialogue compétitif – modalités de sélection des offres : délais, sélection de l'offre économiquement la plus avantageuse, *etc.*), **les contrats globaux et les marchés de partenariat, contrairement aux marchés publics classiques, permettent de s'exonérer du principe d'allotissement** (fonctionnel et géographique) : l'idée est d'éviter que l'allotissement restreigne la concurrence, en cas de difficulté technique et de risque financier. Ces marchés dérogent ainsi à la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (loi « MOP ») de séparation des équipes de conception (maîtrise d'œuvre) et de réalisation des travaux, en globalisant un ensemble de prestations au sein d'un même ensemble contractuel.

Les opérateurs se voient transférer la plupart des risques liés à la réalisation des travaux et à leur conception au bénéfice de la personne publique. Le coût global du projet est ainsi plus facilement appréhendé. **Enfin, en regroupant le plus souvent les prestations de conception, de réalisation et d'entretien-maintenance, ces contrats créent un effet d'incitation à optimiser la conception de l'ouvrage pour réduire les coûts de maintenance**, l'opérateur étant chargé de l'ensemble du cycle de vie du projet.

1. Le marché global de performance

Défini par l'article L. 2171-3 du code de la commande publique, le **marché global de performance est aujourd'hui de plus en plus utilisé par les administrations publiques**. Il conserve deux des caractéristiques des marchés publics « classiques » : (i) l'absence de transfert de la maîtrise d'ouvrage et (ii) le financement public (paiement au fil de l'eau).

Le recours à ce contrat est subordonné à la **fixation en son sein d'objectifs de performance** à atteindre pour le cocontractant de l'administration, définis en termes de niveau d'activité, de qualité de service, d'efficacité énergétique ou d'incidence écologique (performance énergétique, temps d'intervention en cas de panne, disponibilité des locaux, gestion des déchets, *etc.*).

Ces caractéristiques sont adaptées aux ambitions actuelles des acteurs publics et expliquent le succès que rencontre ce dispositif. À titre d'exemple, on pourra citer l'opération immobilière de création d'un « nouveau grand site pour l'administration centrale » sur le terrain domanial, anciennement occupé par l'Insee à Malakoff qui doit permettre de regrouper en 2027, les services des ministères chargés des affaires sociales actuellement installés dans des immeubles locatifs onéreux parisiens. L'opération, incluant travaux de déconstruction et de reconstruction, dont le coût est évalué à 160 millions d'euros, est réalisée en marché global de performance avec dialogue compétitif. Les prestations confiées au groupement d'entreprises, qui devrait être retenu en septembre 2022, intègrent la conception, la réalisation des travaux et une période d'exploitation de 5 à 7 ans.

La mission d'appui au financement des infrastructures (Fin Infra) regrette cependant que ce contrat ne permette pas explicitement d'autoriser son titulaire à percevoir des recettes annexes liées au développement d'activités commerciales en lien avec l'ouvrage construit (ex : antennes 5G sur l'éclairage public), ni de mener une opération de promotion immobilière connexe afin de diminuer le coût du projet pour la personne publique. Il existerait par ailleurs aujourd'hui une incertitude juridique sur la durée de la prestation d'entretien-maintenance qui peut être incluse dans un tel contrat : la durée habituelle de 5 à 10 ans, peut apparaître insuffisante pour certains ouvrages (infrastructures par exemple) dont la durée de vie est très longue.

2. Le marché de partenariat

À la différence du marché global, le marché de partenariat, anciennement appelé partenariat public-privé et défini à l'article L.1112-1 du code de la commande publique, permet :

– la **délégation de la maîtrise d'ouvrage au titulaire du contrat** (l'opérateur extérieur gère théoriquement sous sa seule responsabilité l'ensemble de la conception des travaux et leur réalisation) ;

– le **financement est pris en charge par l'opérateur privé** rémunéré sous la forme d'un loyer à compter de la livraison de l'ouvrage (ce qui garantit une livraison dans les temps) et sur une longue durée (habituellement de 20 à 30 ans) au bout de laquelle la personne publique récupère le bien en parfait état de fonctionnement.

Le marché de partenariat est censé améliorer l'offre de services (lancement plus rapide des projets, puissance publique recentrée sur la définition du service), et diminuer le coût pour le citoyen (meilleure intégration des phases du projet, délais de réalisation plus court, inclusion possible de prestation de services payants destinés à des tiers).

Après un fort succès rencontré entre 2009 et 2012, le marché de partenariat (anciennement contrat de partenariat) est aujourd'hui peu utilisé par les personnes publiques (3 à 5 marchés par an signés) en raison du faible coût de l'endettement pour les personnes publiques et de nombreuses critiques exprimées à son encontre : **loyers élevés, manque de transparence dans la passation des contrats, nécessité de parfaitement déterminer les besoins en amont sans quoi la modification du projet en cours d'exécution est particulièrement complexe et coûteuse, etc.** ⁽¹⁾. Des avantages réels, confirmés par la littérature économique, existent cependant : maîtrise des délais, amélioration du service rendu à l'utilisateur, etc.

(1) Voir les multiples rapports de la Cour des comptes. Par exemple : Les partenariats public-privé pénitentiaires (octobre 2011), Les partenariats public-privé du plan Hôpital 2007 : une procédure mal maîtrisée (février 2014), Les partenariats public-privé des collectivités territoriales : des risques à maîtriser (février 2015).

Interdit en deçà de certains seuils ⁽¹⁾, **le recours à ce contrat est aujourd'hui conditionné à la réalisation d'un certain nombre d'études et d'évaluations :**

– principalement l'étude préalable du mode de réalisation (EPMR) du projet, visant notamment à démontrer un meilleur bilan coût-avantage du contrat de partenariat, notamment sur le plan financier, sur les autres contrats de la commande publique ;

– une matrice de partage des risques ;

– une étude de soutenabilité budgétaire (coût prévisionnel global en moyenne annuelle, conséquences sur l'endettement, *etc.*).

Tous les projets de marché de partenariat sont soumis à l'avis de Fin Infra pour l'EPMR et à l'avis facultatif du ministre chargé du budget pour l'étude de soutenabilité budgétaire.

C. LA CONCESSION

La concession renvoie aux contrats confiant l'exécution de travaux et/ou la gestion d'un service public à un opérateur externe à qui est transféré le risque d'exploitation en contrepartie du droit d'exploitation du service ou de l'ouvrage par lequel le prestataire se rémunère ⁽²⁾. La concession comporte donc les mêmes caractéristiques que le contrat de partenariat (contrat global, transfert de la maîtrise d'ouvrage, financement privé), auquel s'ajoute le transfert de risque d'exploitation qui constitue le critère distinctif permettant de distinguer les concessions des marchés globaux et du contrat de partenariat. Le tarif appliqué aux usagers ainsi que ses modalités d'évolution sont fixés contractuellement, étant rappelé que « la détermination du prix du service ou de la redevance ne peut être laissée à la discrétion du concessionnaire » ⁽³⁾.

La collectivité publique reste responsable du service et de son bon fonctionnement : elle dispose d'outils (pénalités, résiliation, *etc.*) en cas d'exercice insatisfaisant de la mission confiée. Les principes de passation de la concession sont similaires à certains égards de ceux des marchés publics : rédaction des cahiers des charges, information des candidats et mise en concurrence, *etc.* Le code de la commande publique laisse en revanche une grande liberté à la collectivité concédante dans le choix de l'offre. Contrairement aux marchés publics, le régime de la concession montre par ailleurs une plus grande homogénéité.

Ce mode de gestion est aujourd'hui très répandu pour la gestion des services publics des collectivités territoriales, où l'on parle de délégation de service

(1) Cf. art. R. 2211-1 du code de la commande publique.

(2) Art. L. 1121-1 du code de la commande publique.

(3) CAA de Lyon, 20 mai 1999, *S. A Comalait industries*, n° 95LY00795.

public ⁽¹⁾: alimentation en eau et assainissement, chauffage urbain, pompes funèbres, transports publics urbains, stationnement, traitement des déchets, cantines scolaires, opérations d'urbanisme, *etc.* Au niveau national, les concessions ont notamment permis le développement des mobilités : aéroports, exploitation des voies fluviales, autoroutes, construction et exploitation de ponts et autres ouvrages exceptionnels, *etc.*

Le transfert des risques constitue un avantage majeur pour les acteurs publics : en cas de difficulté commerciale, la rémunération par l'utilisateur constituant une source importante de recettes, la collectivité n'est pas affectée. Comme pour les marchés de partenariat, les contrats de concession permettent de livrer les infrastructures dans les temps selon la théorie économique. L'opérateur s'engage par ailleurs à remettre les infrastructures aux pouvoirs publics dans le même état que lors de leur inauguration. Toutefois, le transfert du risque d'exploitation au titulaire du contrat peut impliquer un renchérissement significatif du coût du projet (marge, exigence de fonds propres plus importante pour les prêteurs du concessionnaire). Bien que de façon limitée, l'administration perd la maîtrise complète des tarifs à compter de la signature du contrat.

Sur les grands projets d'infrastructures, Fin Infra constate cependant une banalisation du financement des concessions par des subventions publiques en complément des recettes propres, ce qui conduit à les rapprocher fortement des marchés de partenariat d'un point de vue économique.

(1) Art. L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

DEUXIÈME PARTIE : L'EXTERNALISATION, UNE OPPORTUNITÉ POUR SE RECENTRER SUR SON « CŒUR DE MÉTIER »

Le recours croissant à des opérateurs extérieurs pour une organisation publique comme privée présente plusieurs avantages théoriques mis en avant par différents acteurs :

- la rapidité et souplesse (possibilité de faire face aux vagues saisonnières ou ponctuelles de pic d'activité) ;
- une qualité de service renforcée, les entreprises spécialisées bénéficiant d'un fort effet d'apprentissage et d'une plus grande capacité à innover ;
- la valorisation des ressources humaines en permettant de concentrer les effectifs sur les missions centrales de haute valeur ajoutée ;
- des gains financiers (les économies d'échelle et la plus grande productivité de l'entreprise privée devant compenser le coût du capital plus élevé et les coûts de contractualisation).

Parmi ces avantages conférés par l'externalisation, certains sont davantage mis en avant par les administrations publiques. Alors que la recherche de gains sur les achats constitue une attention permanente des autorités et des acheteurs publics, le choix d'externaliser est rarement motivé par les administrations comme un moyen de faire des économies, difficilement chiffrables quoique souvent réelles. Il s'agit pour elles essentiellement de **faire appel à des compétences techniques et spécialisées dont elles ne disposent pas en interne**. Et il s'agit aussi de **concentrer les moyens humains sur les fonctions stratégiques où la plus-value est la plus grande** : le plafond d'emploi constitue une contrainte forte qui plaide pour l'externalisation des fonctions support sans valeur ajoutée.

I. LE FACTEUR HUMAIN : LE MOTIF PRINCIPAL DU RECOURS À DES PRESTATAIRES EXTÉRIEURS.

Durant les auditions et par les réponses apportées aux questionnaires, il apparaît clairement que la question des ressources humaines au sens large constitue le premier motif de recours à des prestataires extérieurs.

Il s'agit pour l'ensemble des administrations publiques de chercher des compétences spécialisées dont elles ne disposent pas en interne. Par ailleurs, la contrainte du plafond d'emplois qui touche spécifiquement l'administration de l'État conduit ces services à se recentrer sur leur cœur de métier où la plus-value apportée est fondamentale.

A. LA RECHERCHE DE RESSOURCES HUMAINES.

Les administrations sont amenées à chercher les compétences extérieures dont elles ne disposent pas en interne, en cas de besoins ponctuels, parce qu'elles ne sont pas en mesure de recruter et pour faire face à des pics d'activité.

1. Des expertises très spécialisées pour des besoins ponctuels

Les administrations peuvent avoir besoin, de manière très ponctuelle, de prestations d'ordre technique : l'externalisation permet de répondre à un besoin spécifique, appelant une connaissance fine et précise dans un domaine donné. Il serait peu efficace de disposer de forces vives en permanence au sein de l'administration, non seulement pour des raisons de coût mais également d'efficacité : un prestataire extérieur qui réalise des prestations nombreuses auprès de clients différents bénéficie d'un fort « effet d'apprentissage » dont ne peut disposer un agent qui s'exerce plus rarement. Très souvent, l'externalisation de prestations intellectuelles (scientifiques, juridiques, techniques, *etc.*) permet ainsi d'obtenir des connaissances « à l'état de l'art », afin que les administrations transforment leur mode d'action et répondent à une situation qui ne se posait pas. À titre d'exemple, la Direction de l'information légale et administrative (DILA) a ainsi commandé ces dernières années une étude actuarielle sur le régime complémentaire de retraite des agents de droit privé de l'établissement et de la Société anonyme de composition et d'impression des journaux officiels (SACIJO). Un tel recours à un prestataire extérieur qui n'appelle aucune prestation complémentaire est pleinement justifié. Certains acteurs récuseront même la notion d'externalisation lorsque le besoin n'est pas récurrent et n'a jamais été pris en charge par l'administration.

Lorsqu'un besoin est fréquent mais ne constitue pas une tâche permanente, un arbitrage doit être réalisé quant à l'opportunité de conserver en interne des effectifs qui ne seraient pas mobilisés de façon ponctuelle. Des réflexions ont existé au sein de l'établissement FranceAgriMer au sujet du contrôle qualité.

Le cas des qualitiens chez FranceAgriMer : recruter ou externaliser ?

La question du contrôle qualité des denrées fournies par les prestataires de l'établissement au titre du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) s'est nouvellement posée pour l'établissement public – son attention se portait jusqu'à récemment sur le seul respect des normes sanitaires. Dans ce contexte, une question se pose : fallait-il recruter des qualitiens sous contrat de l'opérateur ou recourir à l'intérim ? La réponse choisie influe nécessairement sur le mode d'organisation des contrôles : en cas de recrutement, il faut s'assurer de pouvoir lisser l'activité sur l'année entière tandis, qu'en cas de recours à l'intérim, l'intérêt est de concentrer annuellement l'activité de contrôle qualité sur une période restreinte.

Le recours à l'intérim permet de s'assurer d'une expertise de l'état de l'art alors que le recrutement d'agents publics demande un effort important de formation pour le maintien des compétences. Par ailleurs, le coût du recours à l'intérim est sensiblement plus élevé à première vue (1,9 fois le salaire de base d'un agent public) mais plusieurs coûts cachés doivent être pris en compte dans le cas d'un recrutement, notamment la consommation de ressources support (entretien RH, rédaction d'une fiche de poste, rédaction du contrat, paiement). La souplesse et la rapidité de réaction de l'entreprise d'intérim sont également à prendre en compte.

In fine, le choix s'est porté sur le recrutement dans le cadre de CDD longs (cédés au bout de 6 ans) qui présentent d'autres avantages : l'internalisation permettra de sécuriser le processus et de structurer cette compétence au sein du service. Elle permettra de capitaliser sur l'expérience acquise, d'assurer la continuité vis-à-vis des interlocuteurs externes et contribuera également à la formation des autres agents de l'établissement à ces thématiques.

2. Des difficultés à recruter

Dans d'autres cas, les administrations sont amenées à recourir à des prestataires extérieurs alors même que les besoins auxquels il faut répondre, s'inscrivent dans un horizon de plus long terme. Faute de pouvoir recruter, les administrations externalisent de nombreuses tâches dans ces secteurs sous tension, parfois de façon contrainte.

Comme l'indique la direction interministérielle du numérique (DINUM), en dehors des projets touchant au cœur des intérêts stratégiques de la puissance publique (souveraineté, sécurité des données, etc.), les projets informatiques ou numériques n'ont pas, par principe, à être internalisés ou externalisés. Si l'externalisation s'impose dans un certain nombre de domaines pour disposer de compétences ultraspécialisées en perpétuel mouvement, la plupart des administrations publiques constatent des difficultés de recrutement ⁽¹⁾. Les acteurs publics interrogés émettent aujourd'hui le souhait de recruter davantage de compétences clés dans leur projet de transformation (*designer SI, architecte SI, data*

(1) Voir par exemple l'écart existant entre le nombre de postes offerts et le nombre de postes pourvus aux concours d'informaticiens de la DGFIP et de la DGDDI : cf. Rapport annuel de la Cour des comptes, tome II, 2021, disponible sur le lien suivant : <https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-02/20200225-07-TomeII-disposer-des-personnels-qualifiespour-reussir-transformation-numerique.pdf>

scientist, etc.) mais ils déplorent tous un manque d'attractivité dans un marché du travail du digital et de l'informatique ultra-concurrentiel. Les besoins sont sans cesse croissants, secteur public et privé confondus, quand les compétences en face de ces besoins restent insuffisantes.

Si ce contexte de pénurie touche les organisations publiques comme privées, le niveau de rémunération, souvent plus élevé dans le secteur privé, rendrait les administrations publiques moins compétitives et attractives pour attirer les nouveaux talents. Mais on aurait tort de réduire la faible attractivité des équipes SI des administrations publiques à la seule question de la rémunération. D'autres facteurs sont régulièrement évoqués, notamment les faibles perspectives de mobilité et une culture de travail peu adaptée aux attentes et envies de ces nouveaux talents.

3. La réponse face à un surplus d'activité

En cas de surplus d'activité, le recours à un prestataire extérieur ou à des agents en intérim est plébiscité : il permet notamment de faire face au besoin exprimé avec la réactivité souhaitée lorsque la procédure de passation est réduite (utilisation d'un bon de commande d'un marché cadre existant, procédure de passation réduite en deçà des seuils de publicité et de mise en concurrence, *etc.*).

Dans le cadre du plan de relance, FranceAgriMer a ainsi eu recours à une prestation d'intérim pour traiter les dossiers de demandes d'aides de renouvellement des équipements pour la transition agroécologique et pour face aux changements climatiques ou du plan protéines végétales. Quelque 40 000 demandes ont été déposées ou étaient en cours de dépôt au premier semestre 2021. L'établissement avait consacré à la fin juin 2021 plus de 380 000 euros pour 1 918 jours travaillés par intérimaire dans le cadre d'un marché public.

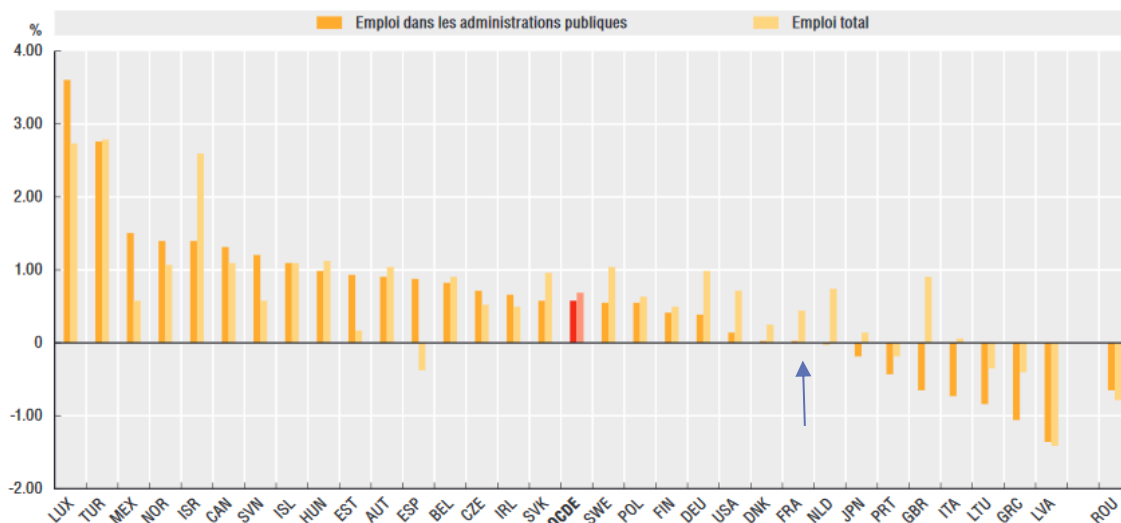
B. LA CONCENTRATION DES MOYENS SUR LE CŒUR DE METIER

La France, dont le nombre de fonctionnaires atteint environ 5 800 000 en 2019, soit un nombre sensiblement plus élevé que la moyenne de l'OCDE ⁽¹⁾, a entamé depuis la moitié des années 2000 un mouvement stabilisation des effectifs du secteur public.

(1) Cf. *France Stratégie*, Tableau de bord de l'emploi public : Situation de la France et comparaison internationales, décembre 2017. Rapport disponible sur le lien suivant : <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/tdb-emploi-public-20-12-2017.pdf>

TAUX ANNUEL MOYEN DE CROISSANCE DE L'EMPLOI DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES DES DIFFERENTS PAYS DE L'OCDE ENTRE 2017 ET 2019

3.2. Taux annuel moyen de croissance de l'emploi dans les administrations publiques et de l'emploi total, 2007-19

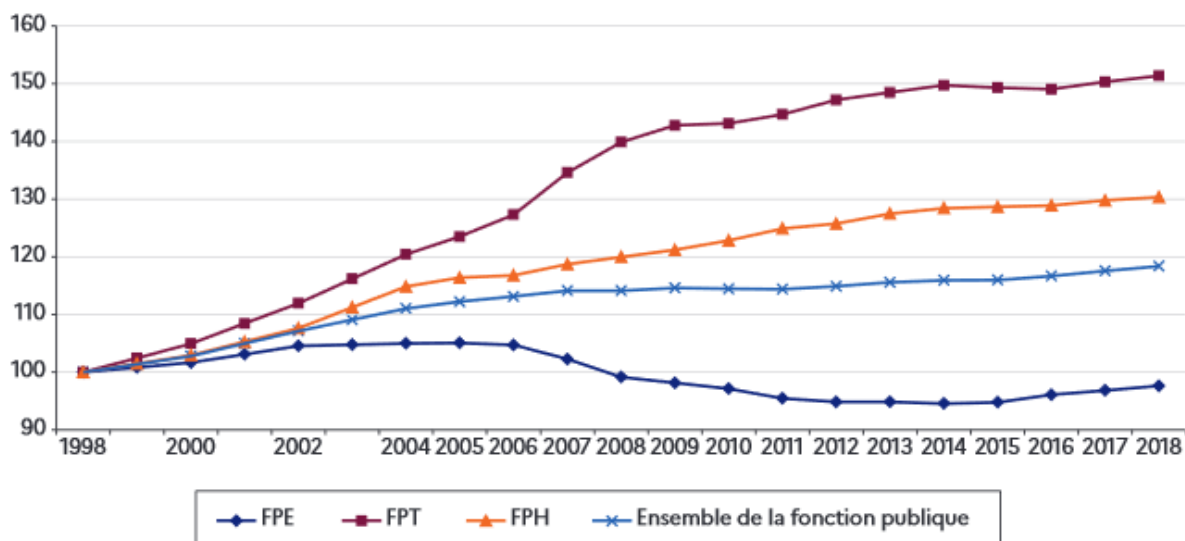


Source : Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux (base de données). Les données relatives aux États-Unis, à l'Islande, au Japon, au Mexique et à la Turquie proviennent de l'Organisation internationale du Travail (OIT), base ILOSTAT, données sur l'emploi public par secteur et sous-secteur des comptes nationaux.

Source : OCDE.

Alors que la fonction publique hospitalière et territoriale continue de croître, on constate une baisse marquée pour la fonction publique d'État entre 2005 et 2015.

EVOLUTION DES EFFECTIFS PHYSIQUES DE LA FONCTION PUBLIQUE EN FIN D'ANNEE PAR VERSANT DEPUIS 1998



Source : Rapport annuel sur la fonction publique de la DGAFP, 2020 ⁽¹⁾

(1) Rapport disponible sur le lien suivant : https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2020/07_Theme_01_RA2020.pdf

1. Le plafond d'emplois

Cette baisse des effectifs publics dans la fonction publique d'État a été rendue possible par le nouveau cadre instauré par la loi organique relative aux finances publiques du 1^{er} août 2001 (LOLF). La LOLF impose des « plafonds d'emplois » fixés ministère par ministère dans les lois de finances et étendus aux opérateurs à partir de 2009. Elle instaure également le principe de « fongibilité asymétrique » selon lequel les crédits budgétaires alloués aux dépenses de personnel peuvent être réorientés vers les autres titres des dépenses – investissement, fonctionnement, intervention, *etc.* – tandis que l'inverse est impossible.

Pour la quasi-totalité des ministères interrogés et des opérateurs auditionnés, la diminution progressive du plafond d'emplois constitue la première raison de recours à des prestataires extérieurs pour assurer certaines missions, ce qui n'est pas le cas pour les deux groupements hospitaliers de territoire rencontrés. Ces derniers ont ainsi développé des modèles de gestion interne de fonctions pouvant être considérées comme des fonctions support (services de blanchisserie et de restauration).

Si le plafond d'emplois peut ainsi apparaître comme une « contrainte », il est en réalité l'occasion pour une administration de gagner en agilité et d'opérer une réflexion stratégique en distinguant les activités relevant du « cœur de la mission » de l'administration des fonctions détachables du service pour lesquelles un prestataire extérieur peut être plus efficient. L'externalisation est ainsi un moyen de valoriser les ressources humaines en libérant les agents expérimentés de tâches subsidiaires à moins forte valeur ajoutée ou représentant un intérêt stratégique. On observe d'ailleurs que même pour certains opérateurs dont les effectifs ont augmenté comme l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), (870 ETP en PLF pour 2010 contre 1 188 ETP en PLF pour 2020), la dynamique d'externalisation ne s'est pas essoufflée : accueil, traduction, formation linguistique et formation civique pour les primo-arrivants, aide au retour volontaire, *etc.*

Un exemple : l'externalisation au sein de l'établissement FranceAgriMer pour faire face à la baisse des effectifs

Les effectifs de l'établissement sont passés de 1 406 ETP en 2010 à 986 ETP en 2020, soit une diminution de 30 % ce qui explique le recours croissant aux prestataires extérieurs.

Les achats au sein de l'établissement France AgriMer représentent en 2020 19 millions d'euros soit 15 % environ du budget de fonctionnement et d'investissement de l'établissement (hors dépenses d'intervention) dont une part minime (< 10 %) renvoie à des achats de fourniture. Concernant les prestations de service, les principaux postes de dépense sont les suivants :

- les études (acquisition de données et production de livrables) pour un montant de 6,1 millions d'euros ;
- les dépenses informatiques pour un montant de 5 millions d'euros ;
- les dépenses dites « métiers » (documentation, formation, honoraires d'actes juridiques ou d'interprétariat, etc.) pour un montant de 2,7 millions d'euros ;
- les dépenses immobilières (sécurité, nettoyage, travaux, etc.) pour un montant de 2,2 millions d'euros ;
- les dépenses liées à la gestion du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) dans l'assistance technique aux contrôles de conformité, dans les prestations de contrôle elles-mêmes ou dans le stockage des denrées alimentaires pour un montant de 1,1 million d'euros ;
- les dépenses de restauration collective pour un montant 0,850 million d'euros.

2. Une remise en cause du plafond par certains acteurs à nuancer

La rapporteure constate qu'un certain nombre d'acteurs, pour des raisons parfois différentes, regrettent le manque de souplesse causé par les plafonds d'emploi. Des recrutements seraient rendus impossibles alors même que le recours à des contractuels, même de façon temporaire, est jugé plus efficace et moins coûteux ⁽¹⁾. D'autres soulignent à l'inverse que les administrations publiques sont tentées de maximiser l'exécution de leur plafond d'emplois, de peur de perdre des moyens humains à l'occasion d'exercices budgétaires suivants, alors même que le recours à une compétence extérieure pourrait être plus judicieux du point de vue de la qualité de la prestation et de son coût.

Malgré cette limite, la rapporteure rappelle que la règle du plafond d'emplois donne un poids certain à l'autorisation parlementaire : le plafond et la masse salariale sont votés par le Parlement en fonction de l'évaluation des besoins par le Gouvernement et des choix politiques. Comme l'indique la Secrétaire

(1) Cf. la note du Cercle de la réforme de l'État, Le recours des administrations aux apports d'expertises externes : une pratique contestée, éclairer le débat, juin 2021 : « À cet égard, le manque de souplesse des règles budgétaires induit par le principe de la « fongibilité asymétrique » de la LOLF peut conduire à des arbitrages entre dépenses de personnel et crédits d'intervention externes (titres 2 et 3) pas nécessairement cohérents avec la rationalité économique et l'esprit de la loi organique ».

générale du Gouvernement : « ce n'est donc pas la norme budgétaire qui guide le politique mais le contraire ». Il revient aux services de l'État de s'interroger sur les meilleures modalités d'exercer leurs missions, dans un cadre visant à maîtriser la dépense publique tout en cherchant la meilleure adéquation entre besoins et moyens.

Le développement d'une comptabilité analytique rigoureuse doit être le meilleur moyen pour la rapporteure d'aider le décisionnaire public à moduler à la hausse ou à la baisse le plafond d'emplois et, en parallèle, le recours à des prestataires privés.

II. UNE OPPORTUNITE REELLE MAIS QUI DEMANDE A ETRE MIEUX EVALUEE

La recherche d'économies constitue rarement le facteur déclencheur d'une externalisation. Faute de modèle analytique développé, il est très difficile pour les administrations publiques d'évaluer réellement les économies ou éventuels surcoûts qu'une externalisation peut engendrer.

Les économies semblent cependant réelles pour les fonctions « support » de faible valeur ajoutée. Une attention permanente à réaliser des gains sur les achats est également observée. Cependant, l'approche économique et sociale de l'achat public doit dépasser aujourd'hui la seule approche des gains sur les achats. Le gain économique ne peut plus être considéré du point de vue du seul prix du marché public : une prestation dont le prix est « facialement » plus élevée peut également engendrer des gains de productivité et une amélioration de la qualité du service, ce qui conduit à terme à une baisse de la dépense publique. Plus encore, d'autres critères existent et doivent être pris en compte : responsabilité sociale et environnementale, accès des PME à la commande publique, *etc.*

A. LA RECHERCHE D'ECONOMIES : MOTIF SECONDAIRE D'EXTERNALISATION

La perspective financière et économique constitue souvent le prisme à partir duquel le recours à des prestataires privés est abordé dans le débat public : le rapport Webhelp-Altermind ⁽¹⁾ chiffre ainsi à 25 milliards d'euros les économies envisageables par l'accélération de l'externalisation des services publics (dans l'optique où les gains budgétaires atteindraient entre 20 à 40 % comme l'envisageait la Commission pour la libération de la croissance de 2008 ⁽²⁾) tandis que la note du collectif « Nos services publics » ⁽³⁾ souligne l'importance des facteurs de surcoût :

(1) Webhelp, L'externalisation dans les services publics : jusqu'à 25 milliards d'économie, 2019. Rapport disponible à l'adresse suivante : <https://webhelp.com/wp-content/uploads/2020/11/Rapport-Webhelp-VDef.pdf>

(2) Cf. Jacques Attali, Rapport de la Commission pour la libération de la croissance, 2008, p. 192.

(3) Cf. *Nos services publics*, 160 Md€ d'externalisation par an : comment la puissance publique sape

taux de TVA, rémunération des facteurs de capitaux (emprunt et rentabilité du capital), coûts de transfert, coûts de transaction ⁽¹⁾, *etc.*

Malgré cela, les administrations publiques d'État abordent très rarement le sujet de l'externalisation à partir de l'angle économique. Le ministère de la justice précise ainsi : « l'objectif des externalisations n'est pas de faire des économies mais d'assurer des missions que l'administration n'est pas en mesure d'assurer ». Ce constat pourrait être différent pour d'autres acteurs publics, comme les collectivités territoriales et les établissements hospitaliers qui ne sont pas soumis aux mêmes contraintes d'effectifs que les administrations d'État.

Cela n'en constitue pas moins un contraste saisissant avec le secteur privé : selon l'étude annuelle de 2020 du cabinet de conseil Deloitte relative à l'externalisation ⁽²⁾, la réduction des coûts est indiquée comme un objectif de l'externalisation pour 70 % des entreprises interrogées, devant la flexibilité que permet le recours à un prestataire pour 40 % d'entre elles.

B. LA NECESSITE DE DEVELOPPER UNE COMPTABILITE ANALYTIQUE PLUS PRECISE

Il est aujourd'hui très difficile pour une administration de quantifier les coûts ou économies générés par le recours à un prestataire privé en lieu et place d'une gestion interne. Les administrations ne disposent pas de modèle *a priori* permettant de juger de l'intérêt budgétaire ou non de recourir à une compétence extérieure.

Les modèles permettant de comparer, à coûts complets, la dépense représentée par une gestion en régie et celle d'une gestion externalisée sont très difficiles à mettre en œuvre :

– soit les missions sont externalisées de longue date ou dès l'émergence des besoins. L'évaluation des économies engendrées ne peut être que présumée : elle repose sur une évaluation théorique de l'économie de masse salariale et des autres coûts induits qu'aurait générés la mission en interne ;

– soit des missions ont été externalisées alors qu'elles étaient précédemment assurées en interne. Dans ce cas, une évaluation en « coût complet » paraît plus accessible par la comparaison de la masse salariale (agents métiers et fonctions supports), les engagements non couverts correspondants (pension des agents) ainsi

sa capacité d'agir, avril 2021. Note disponible à l'adresse suivante :

https://lib.umso.co/lib_ufoFEvhlRMwflNFx/6qxn1ssrizzmsk3b.pdf

(1) Les coûts de transfert sont générés par le passage des compétences de l'interne à l'externe, significatifs dans les domaines où le coût d'entrée est important. Les coûts de transaction renvoient aux ressources humaines nécessaires pour passer les contrats et en contrôler l'exécution.

(2) Étude disponible à l'adresse suivante: <https://www2.deloitte.com/global/en/pages/operations/articles/gx-global-outsourcing-survey.html>

que les dépenses de fonctionnement d'un côté, et le coût du contrat de l'autre (montant du contrat, masse salariale nécessaire au pilotage du contrat, coûts éventuels de renégociation).

Dans ce dernier cas, même si l'estimation *ab initio* du recours au prestataire à l'occasion du *sourcing* est établie, celle-ci ne peut pas permettre d'anticiper les dérives de coûts en cours d'exécution : c'est notamment le cas pour les projets plus complexes conduisant à une redéfinition fréquente des besoins de l'administration ou à l'obligation de surmonter des difficultés techniques qui ne pouvaient pas être anticipées (projets SI, infrastructures, *etc.*). Par ailleurs, il arrive souvent que les prestations externalisées ne recoupent pas exactement le même périmètre et les mêmes activités et tâches que les prestations assurées jusque-là en interne. L'externalisation tout comme la réinternalisation peuvent être l'occasion de répondre à de nouvelles exigences techniques ou de sécurité imposées par le législateur. Elles peuvent accompagner une redéfinition des besoins et du service proposé aux usagers.

Par le passé, la Cour des comptes a pu constater l'impossibilité pour les administrations, en l'absence d'une comptabilité analytique de qualité, de comptabiliser objectivement les éventuels gains et pertes engendrés par l'externalisation : instabilité du périmètre des comparaisons, gestion du personnel et des fournitures astreinte à une logique organique plutôt que fonctionnelle, difficulté à chiffrer le coût d'une réinternalisation future, *etc.* ⁽¹⁾

Ce constat reste encore d'actualité même si des progrès ont été accomplis et de nouveaux outils pourront être prochainement développés. La rapporteure note ainsi que l'accès aux données de comptabilité générale dans le système d'information financière de l'État a été ouvert à l'ensemble des ministères en juillet 2021. Cet accès doit permettre de définir les premiers modèles d'analyse de coûts en vue de les gérer dans le système d'information financière de l'État. Le ministère des Armées a ainsi déjà déployé dans Chorus une dizaine de modèles analytiques, dont certains sont directement conçus pour objectiver le recours à la sous-traitance dans le cadre des prestations et des produits de soutien fournis par le commissariat des Armées. D'autres modèles existent en dehors du ministère des Armées, comme pour la formation continue de l'État. En ce domaine, des progrès doivent être accomplis au regard de la qualité des données connues de gestion RH (personnels affectés à la formation, temps consacré) ainsi que celles relatives à la gestion des formations (suivi des actions de formation, des stagiaires, *etc.*).

Si le critère économique ne constitue pas et ne doit pas constituer le seul objectif du recours aux prestataires, il doit conserver un avantage relatif dans la décision des responsables d'administration. L'analyse en coûts complets

(1) Cf. *Rapport de la Cour des comptes, mars 2011 : Les coûts et bénéfices attendus de l'externalisation au sein du ministère de la défense. Rapport disponible à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-cout-et-les-benefices-attendus-de-l'externalisation-au-sein-du-ministere-de-la>*

permet d'ailleurs d'aller au-delà de la seule analyse budgétaire. Elle s'inscrit parfaitement dans les objectifs du nouveau plan national des achats durables qui vise à promouvoir les grilles d'analyse en coûts complets afin d'évaluer les gains économiques ainsi qu'environnementaux des procédures achats (objectif 1 de l'action 1 du projet de PNAD mis en consultation entre juin et juillet 2021) ⁽¹⁾ ainsi qu'avec l'article 36 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.⁽²⁾

Même si la rapporteure reconnaît la complexité des enjeux, **elle se félicite des engagements pris visant à développer des modèles d'aide à la décision publique permettant de déterminer plus rigoureusement le coût de gestion d'une fonction, en régie ou externalisée.**

Recommandation : concevoir dans le cadre des engagements du Plan national des achats durables 2021-2025 et de la loi « Climat et résilience » des modèles d'aide à la décision afin d'évaluer l'intérêt économique, social et environnemental du recours à un prestataire privé.

C. DES GAINS ECONOMIQUES CEPENDANT REELS

En l'absence de comptabilité analytique, les comparaisons des coûts d'une gestion en régie et en gestion déléguée sont donc très difficiles notamment pour les services publics industriels et commerciaux selon l'IGD (les acteurs n'obéissant pas aux mêmes règles budgétaires, comptables et financières que les régies). À l'inverse, **un consensus très large existe au sein des différentes administrations quant aux économies générées par le transfert à des acteurs privés des fonctions support de faible valeur ajoutée (restauration, gardiennage, nettoyage, prestation SI de premier niveau, accueil, etc.)**

La comparaison des coûts, concentrés sur la masse salariale, est plus aisée. La concurrence souvent plus forte dans ces secteurs permet de réduire les marges des entreprises. Le risque de dérapage des coûts est réduit et le pilotage par la performance plus aisé. À titre d'exemple, l'externalisation complète du système restauration au sein de la direction de l'information légale et administrative (DILA) a constitué une source importante d'économie pour ce service. Jusqu'en 2018, le système de restauration de la direction était basé sur une organisation en cogestion entre la direction et un prestataire privé. Des agents de la DILA assuraient la production des repas tandis que le prestataire était chargé de l'ensemble des autres missions (gestion financière, hygiène, approvisionnements, maintenance, etc.). Si

(1) Le projet de PNAD est disponible à l'adresse suivante : http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pnad_2021-25.pdf

(2) « Au plus tard le 1er janvier 2025, l'État met à la disposition des pouvoirs adjudicateurs des outils opérationnels de définition et d'analyse du coût du cycle de vie des biens pour les principaux segments d'achat. Ces outils intègrent le coût global lié notamment à l'acquisition, à l'utilisation, à la maintenance et à la fin de vie des biens ainsi que, lorsque c'est pertinent, les coûts externes supportés par l'ensemble de la société, tels que la pollution atmosphérique, les émissions de gaz à effet de serre, la perte de la biodiversité ou la déforestation. »

cette cogestion permettait d'exercer un contrôle permanent sur le respect des prestations attendues dans le cadre du marché, le système s'est révélé coûteux. Couplée à une participation renforcée des agents, l'externalisation complète du service de restauration rendue possible par les plans de départs volontaires et des dispositifs de reconversion professionnelle proposés aux cuisiniers restants, a permis de faire baisser le montant des dépenses constatées sur ce poste de 1,034 million d'euros en 2016 à 0,584 million d'euros en 2020.

La délivrance des visas constitue un autre exemple d'externalisation réussie aussi bien d'un point de vue économique que de celui de la qualité du service rendu à l'usager.

**L'externalisation de la délivrance des visas :
une externalisation qui rapporte de l'argent**

Afin de résoudre la difficulté résultant de la saturation des capacités d'accueil des demandeurs de visas par les postes diplomatiques et consulaires, la France a fait le choix, comme la plupart des pays européens, de déléguer à des prestataires de service extérieurs certaines tâches non régaliennes liées au recueil des demandes de visas à l'étranger :

- la prise de rendez-vous ;
- l'accueil du demandeur ;
- la collecte du dossier, qui inclut la vérification de sa complétude ;
- l'acquittement des droits de visa ;
- le recueil des données biométriques ;
- la restitution du passeport au demandeur.

Le service de dépôt de demande de visa étant à la charge du demandeur, les coûts ne sont plus portés par l'administration. Le dispositif gagne en efficacité : la hausse des effectifs est limitée (de 800 ETP en 2008 à 950 ETP aujourd'hui malgré un doublement de la volumétrie) et des délais moindres sont constatés. Des recettes supplémentaires qui atteignent 221,8 millions d'euros en 2019 sont enregistrées. En 2020, plus de 93 % de la totalité des demandes de visa présentées à la France étaient collectées dans des centres externalisés. D'ici la fin de l'année 2021, la France devrait disposer de 128 centres de collecte dans 45 pays.

Inversement, l'externalisation génère rarement des économies pour les prestations numériques et intellectuelles, le taux journalier moyen (TJM) externe étant souvent plus élevé que le même taux en interne. L'amélioration de la comptabilité analytique pourrait ainsi conduire à des mouvements de réinternalisation. À titre d'exemple, la DINUM envisage de réinternaliser 10 profils de développeurs informatiques pour les startups d'État en les mutualisant dans une brigade interministérielle, mobilisable par toutes les administrations en fonction des priorités gouvernementales. Il a été calculé que l'internalisation coûtait dans ce cas de figure précis deux fois moins cher que l'externalisation.

D. UNE RECHERCHE PERMANENTE D'OPTIMISATION DANS L'ACTE D'ACHAT

Si le choix d'externalisation n'est pas toujours motivé par la recherche d'économie, la recherche de « gains achats » par la réduction du prix des marchés publics n'en constitue pas moins une priorité permanente notamment pour l'État : dans le cadre de la programmation pluriannuelle des achats ministérielle et interministérielle, un pourcentage d'économie potentiel est ainsi fixé pour chaque procédure achat.

Si le code de la commande publique oblige à sélectionner l'offre économiquement la plus avantageuse, les pondérations de critères doivent permettre de prendre en compte d'autres critères et notamment la qualité du service rendu. *De facto*, pour les administrations publiques dans leur ensemble, le critère prix a un poids souvent prédominant dans l'évaluation des offres. Certains appels d'offres présentent même des ratios trompeurs selon le témoignage des entreprises : même si la pondération peut donner un poids relatif supérieur à la qualité sur le prix, les notes obtenues, identiques pour les aspects techniques font reposer le choix de l'acheteur public uniquement sur le critère prix. Les représentants des entreprises se plaignent ainsi « d'une pratique encore beaucoup trop généralisée à des prix anormalement bas » (CPME). La rapporteure constate cependant que certaines administrations comme les Hospices civils de Lyon distinguent la stratégie d'achat très orientée sur le prix pour les marchés de fourniture et de celle des prestations de service où une attention particulière est portée au risque de « dumping social ».

La recherche du prix le plus faible est sans aucun doute aucun doute gage de la volonté de bonne gestion des deniers publics. Elle témoigne aussi des difficultés pour l'acheteur public à distinguer des offres selon la qualité de service proposé. La sélection des offres à partir du seul critère prix n'est pas toujours judicieuse d'un point de vue économique : faible niveau d'innovation et d'investissement du prestataire, risque de défaillance du prestataire, faible incitation à la performance, *etc.* L'entreprise Webhelp donne l'exemple de la relation usager, où l'efficacité et la qualité du service rendu par un centre d'appels permettraient de réduire le temps de traitement des demandes et le nombre de contacts à traiter, ce qui peut être *in fine* source d'économie pour l'administration : « ce n'est pas parce que c'est plus cher que l'on va payer plus cher ». Le renforcement de la qualité d'un service, le pilotage par des indicateurs, l'investissement dans des technologies nouvelles doit aussi faire partie du choix de l'acheteur public s'il s'avère possible de partager la valeur ajoutée générée entre le prestataire extérieur et l'administration. Webhelp regrette ainsi que pour les administrations publiques ou para-publics, au demeurant encore peu nombreuses à externaliser la relation-usager, le top 5 des acteurs du secteur soit très rarement représenté.

Par ailleurs, la recherche d'un prix toujours plus bas peut entrer en contradiction avec d'autres priorités environnementales, sociales (clauses

d'insertion) et d'accès des PME à la commande publique ⁽¹⁾ même si la rapporteure rappelle qu'aujourd'hui l'objectif de baisser la dépense relative aux achats publics tout en développant une politique d'achats responsables est clairement affirmé ⁽²⁾.

(1) La CPME constate « certaines dérives en matière de sous-traitance. Recherchant une baisse constante des coûts, les donneurs d'ordre exercent de plus en plus de pression sur leurs sous-traitants, lesquels répercutent ces contraintes sur d'autres entreprises. La sous-traitance en cascade fragilise donc les entreprises sous-traitantes (généralement des plus petites entreprises) de dernier rang, alors qu'elles conditionnent pourtant toute la chaîne de production. »

(2) Le Gouvernement lors du troisième comité de la transformation publique (CITP) en juin 2019 a fixé l'objectif de réduire le coût des achats interministériels, ministériels et des opérateurs de l'État afin de générer 1 milliard d'euros d'économies budgétaires en trois ans et ce, en poursuivant les objectifs de renforcement de l'accès des TPE/PME à la commande publique tout en accélérant la mise en œuvre de la politique d'achats responsables. Les travaux ont été lancés le 23 octobre 2020 sous la direction de la DAE.

TROISIÈME PARTIE : LES CLÉS DE LA RÉUSSITE DE L'EXTERNALISATION

Au-delà d'analyses teintées d'idéologies valorisant ou critiquant *a priori* le recours à des opérateurs extérieurs pour les administrations publiques, l'ensemble des auditions menées par la mission d'information permet de converger sur un point fondamental : la réussite d'une externalisation réside dans sa préparation, son pilotage et son évaluation.

Une externalisation mal opérée présente des risques importants : dégradation de la qualité du service délivré, surcoût, perte de maîtrise et de compétences qui peut entraîner *in fine* une dépendance vis-à-vis des prestataires, *etc.* Externaliser ne peut jamais consister à « laisser faire » et les opérateurs extérieurs eux-mêmes demandent le plus souvent un meilleur accompagnement des administrations.

I. UNE DEMARCHE COLLECTIVE A RENFORCER

Le choix de l'externalisation n'est aujourd'hui encadré par aucune doctrine interministérielle. Si cette absence de doctrine n'est pas nécessairement préjudiciable à la réussite d'ensemble du processus d'externalisation au sein des services de l'État, **il apparaît nécessaire aujourd'hui de renforcer la synergie et le partage d'expériences ou de bonnes pratiques entre administrations.**

A. DE LA NECESSITE D'AVOIR UNE DOCTRINE, OU PAS

Si travaux du comité CAP 2022 avaient débouché sur des recommandations d'externalisations sectorielles et circonscrites ⁽¹⁾, il n'existe aujourd'hui aucune doctrine interministérielle explicitant clairement les cas où le recours à un prestataire extérieur est nécessaire et, inversement, les cas où ce recours n'est pas possible.

Ce constat n'est pas nouveau. L'incitation à externaliser a pu constituer un axe de transformation de l'action publique de plusieurs gouvernements de ces trente dernières années (voir *supra*). Mais cette orientation ne s'est jamais accompagnée d'une doctrine univoque et contraignante. Si la conférence des achats de l'État permet de réunir l'ensemble des ministères sous la responsabilité de la secrétaire générale du Gouvernement (SGG) pour délibérer des grandes orientations de la politique des achats de l'État et si le comité des achats de l'État sous la direction de

(1) La proposition n° 21 du rapport propose notamment de « mutualiser davantage l'achat public et [de] développer les externalisations » notamment au sein du ministère des Armées (habillement, restauration, entretien), dans le domaine des transports (externalisation des réseaux routiers), ou des contrôles (concurrence, protection du consommateur, répression, etc.) ». Rapport disponible à l'adresse suivante : https://www.modernisation.gouv.fr/files/2021-06/rapport_cap22_vdef.pdf.

la Direction des achats de l'État (DAE) réunit les responsables pour chaque segment d'achat des différents ministères afin d'améliorer l'achat public, chaque ministère conserve un contrôle total sur le fonctionnement de son administration et, le cas échéant, sur les modalités de transition d'une gestion interne au recours à un prestataire. Il est à noter que certains ministères ont pu se doter d'une doctrine précisant les modalités de recours à l'externalisation comme le ministère des Armées au moyen de son instruction du 12 mars 2018 relative au processus ministériel de préparation, de conduite et de suivi des projets d'externalisation ou de régie rationalisée optimisée, mais cette pratique reste limitée.

Pourtant, dans certains pays, tel n'est pas le cas. La circulaire du Gouvernement fédéral des États-Unis n° A-76 datée du 4 août 1983 (voir en annexe) contraint ainsi fortement les administrations d'État. L'État fédéral ne devant pas faire concurrence à l'initiative privée, chaque département ministériel doit faire la liste des fonctions qu'il peut externaliser et justifier de son choix de maintenir certaines fonctions en régie. En particulier, la circulaire définit ce qui constitue une fonction intrinsèquement gouvernementale (« *inherently governmental function* ») : l'acte de gouverner, c'est-à-dire l'exercice discrétionnaire de l'autorité gouvernementale, ainsi que les transactions monétaires et la collecte de l'impôt. En dehors de ces missions, qui ne peuvent être déléguées à des entreprises privées, le recours au secteur privé est privilégié voire obligatoire. La politique d'*insourcing* portée par le Président Obama en 2009 marque un revirement par la prise en compte des risques de rupture « des chaînes de production » publiques (risques de vulnérabilité et de souveraineté) et une redéfinition des fonctions intrinsèquement gouvernementales.

Dans certains pays, le choix de recourir ou non à un prestataire est fortement encadré pour les collectivités territoriales : en Italie, le recours à la gestion déléguée est la règle concernant les services publics de l'État ou des collectivités territoriales. La régie est l'exception et doit être justifiée par l'administration afin de montrer qu'elle est à même d'assumer l'ensemble des missions de service public à un coût raisonnable et avec des indicateurs de performance ⁽¹⁾.

B. L'IMPORTANCE DE DEVELOPPER UN REGARD INTERMINISTÉRIEL DE L'EXTERNALISATION

Élaborer une telle doctrine gouvernementale est-il nécessaire ? **Comme la secrétaire générale du Gouvernement, la rapporteure n'est pas convaincue qu'édicter une circulaire globale soit une réponse adéquate. Une règle trop stricte serait source de rigidité** : des situations diverses et les particularités de chaque ministère justifient des solutions diverses. Même une prestation comme la **restauration**, éloignée du « cœur de métier » de nombreuses administrations, connaît des modes de gestion divers au sein des ministères ⁽²⁾. **Son fonctionnement**

(1) Source : IGD.

(2) À titre d'exemple, la restauration du ministère de l'intérieur est confiée à une association rémunérée par une subvention publique et non un marché public, contrairement à la plupart des ministères.

internalisé au sein de grands groupements hospitaliers de territoires comme l'Assistance publique - hôpitaux de Paris (AP-HP) ou les Hospices civils de Lyon (HCL), en dehors des administrations d'État, a montré son efficacité au regard des économies générées. Le recours ou non à l'externalisation et les modalités de recours, le cas échéant, doivent toujours être appréciés au cas par cas.

Renforcer une approche collective de l'externalisation, pour les administrations d'État, autour du partage de bonnes pratiques et d'une connaissance renforcée de la réalité de l'externalisation serait en revanche utile. Cela est d'autant plus nécessaire au regard du constat que dresse la direction des achats de l'État (DAE) pour qui l'achat au niveau des services de l'État est largement perfectible.

Pour des fonctions relativement standardisées entre les ministères comme la restauration, il n'existe aujourd'hui au sein de l'État aucune cartographie précise du mode de gestion (en régie ou externalisée) et des modalités d'externalisation. Ni la direction interministérielle de l'action publique (DITP), qui anime les travaux de modernisation de la gestion publique et est chargée de promouvoir un nouveau mode d'action et d'organisation des services de l'État en accompagnant les administrations dans leur projet de transformation publique, ni la DAE, pourtant en charge de la stratégie des achats publics, n'opèrent aujourd'hui le suivi des activités externalisées des différents ministères.

Les partages de bonnes pratiques entre ministères sont faibles au-delà de l'acte d'achat : les comités « achats », régulièrement organisés par la DAE au niveau interministériel, permettent d'ores et déjà de réaliser un partage d'expérience et d'apporter des informations précieuses (information sur le marché, présentation de nouveaux prestataires) ayant contribué à la professionnalisation des acheteurs. **Mais l'acte d'externaliser ne peut se résumer à l'achat des prestations de service. Le partage des bonnes pratiques et la recherche de synergies doivent dépasser le cercle des acheteurs publics vers les services « métier » pour approfondir les réflexions sur la manière dont les externalisations sont conduites, pilotées et évaluées.**

Recommandation : renforcer le pilotage interministériel des externalisations au sein des administrations d'État afin de mieux connaître la réalité du phénomène, permettre un meilleur partage des bonnes pratiques et rechercher de nouvelles synergies, tout en confirmant l'autonomie de gestion des administrations.

C. RENFORCER L'INFORMATION DU PARLEMENT

Le développement d'un pilotage interministériel de l'externalisation, centré sur la remontée d'informations, un meilleur partage des bonnes pratiques et la recherche de nouvelles synergies doit être l'occasion de **mieux informer le Parlement concernant les prestations externalisées au sein de l'État. Force est de constater que l'information relative à l'externalisation est, aussi bien qualitativement que quantitativement, lacunaire au sein des projets ou rapports annuels de performance (PAP et RAP).** Les programmes « support » qui supportent la masse salariale ainsi que les coûts de fonctionnement et d'investissement liés au bon exercice des missions d'un ministère traitent peu de la question, à l'exception de l'efficience de la fonction achat à travers un prisme uniquement budgétaire (gains d'achat) et sans prise en compte spécifique de l'externalisation. **Il n'existe pas d'indicateurs relatifs à l'externalisation au niveau ministériel et interministériel.**

En conséquence, la rapporteure souhaite que soit enrichie l'information du Parlement au sein des documents budgétaires. Renforcer le suivi transversal et interministériel de l'externalisation devrait permettre de concevoir des indicateurs de performance, par exemple au sein des missions *Gestion des finances publiques* et *Transformation et fonction publiques*. Au niveau quantitatif, des indicateurs permettant d'évaluer le montant des dépenses externalisées et la nature des fonctions externalisées seraient les bienvenus. À un niveau qualitatif, on pourrait envisager un taux de satisfaction des usagers vis-à-vis de la prestation ou un taux d'exécution des services contractuels, tout en prenant garde à ce que, comme le souligne la SGG, « la publicité des résultats inscrits dans les documents budgétaires [ne fasse pas] peser un risque réputationnel démesuré sur les cocontractants. » Des indicateurs visant à évaluer la qualité des marchés de prestation pourraient également être envisagés : taux de contrats incluant des clauses de renégociation, d'intéressement à la performance, de transferts de compétences, d'indicateurs de contrôle et d'évaluation, *etc.*

Quoi qu'il en soit, la rapporteure souhaite que ce travail de conception soit mené de façon conjointe avec les parlementaires comme le permet à son article 15 la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

Recommandation : créer des indicateurs de performance relatifs à l'externalisation au sein des services de l'État dans les projets annuels de performance (*Gestion des finances publiques* et *Transformation et fonction publiques*).

II. UNE ATTENTION PARTICULIERE A PORTER A L'ACTE D'ACHAT

Si l'acte d'achat ne peut être seul pris en compte pour juger de la pertinence et de la réussite d'une prestation externalisée, il n'en reste pas moins primordial.

L'acte d'achat a pendant longtemps été considéré comme un acte juridique visant à respecter le code de la commande publique. Les lourdeurs du droit de la commande publique étaient acceptées parce qu'elles étaient garantes de la sécurité juridique des marchés. Mais la performance de l'achat, sa capacité à répondre efficacement et rapidement à un besoin donné, n'était pas toujours au rendez-vous. Or cette réactivité est aujourd'hui une exigence.

Pour la plupart des acteurs, la fonction achats au sein des administrations publiques s'est professionnalisée au cours des dernières années. Malgré les avancées, des freins existent encore : outre la longueur des procédures souvent mise en avant comme l'une des principales limites de la commande publique, les nouveaux outils intégrés au code de la commande publique ne sont pas toujours connus des acheteurs et donc pas utilisés. D'autre part, des améliorations à la marge du code de la commande publique pourraient encore être envisagées dans le cadre du droit européen pour donner aux acheteurs plus de leviers de choix (au-delà du critère prix).

A. SE PREPARER A L'ACHAT : LES LEVIERS POUR FAIRE LES BONS CHOIX

Si la fonction achats s'est bien professionnalisée ces dernières années, cette montée en compétences reste très inégale selon les secteurs d'activité. Dans le secteur des technologies de l'information (IT), les entreprises privées déplorent encore un manque de qualification et de connaissances techniques. De même le MEDEF note une méconnaissance des conditions d'exécution d'une prestation dans l'élaboration des pièces particulières des marchés (cahier des clauses techniques particulières, cahier des clauses administratives particulières, garanties et assurance, responsabilité sociale des entreprises).

Au-delà de la formation des acheteurs publics, qui doit sans cesse être renforcée, une attention particulière doit être portée à la connaissance du marché, au choix du véhicule contractuel ainsi qu'à la phase de rédaction du marché et de la mise en concurrence.

1. Le *sourcing*

Pendant longtemps, le *sourcing*, c'est-à-dire le fait de sonder les entreprises sur leur capacité à répondre à des besoins et développer une solution spécifique pour un éventuel client, a été très peu pratiqué par les acheteurs publics, soucieux d'éviter toute pratique risquant de fausser la libre concurrence et inquiets de risques juridiques potentiels. Les acteurs privés eux-mêmes pouvaient d'ailleurs montrer une forme de réticence : crainte que des informations économiques confidentielles

soient révélées à la concurrence, crainte d’être reconnu uniquement pour les produits et services proposés sur catalogue, *etc.* Or, l’absence de *sourcing* affecte fortement la démarche d’externalisation : marchés infructueux (cahier des charges ne répondant pas aux prestations proposées par le marché), besoins mal définis conduisant à des difficultés émergeant au moment de la prestation, *etc.*

La pratique, aujourd’hui officiellement consacrée dans le code de la commande publique (art. R. 2111-1), et encouragée par la DAE qui a publié à destination des acheteurs publics un guide de l’achat public dédié à la question en mars 2019 (*Le sourcing opérationnel*) ⁽¹⁾, a permis de libérer les pratiques des acheteurs de l’État. **À titre d’exemple, l’OFII met aujourd’hui systématiquement en œuvre le *sourcing* avant chaque passation de marché. Dès sa mise en œuvre, cette pratique a permis de fortement réduire les risques d’infructuosité des marchés publics de travaux. Dans le cadre du renouvellement des marchés de formation linguistique de l’opérateur, il a permis d’attirer de nouveaux candidats et d’ouvrir un peu plus à la concurrence.** D’autres acteurs continuent d’exprimer une certaine crainte : « le recours au *sourcing* comporte des risques pour l’acheteur, qu’il acceptera de prendre uniquement lorsqu’il n’aura pas le choix. L’acheteur doit avoir une parfaite maîtrise du discours qu’il tient, afin d’éviter tout risque de favoritisme », selon le secrétariat général du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Pour les acteurs privés (MEDEF, CPME), l’absence de *sourcing*, encore constatée notamment au niveau des collectivités territoriales, contribue à une méconnaissance des marchés, des innovations et souligne plus généralement le manque de formation des acheteurs. Si le *sourcing* permet à l’acheteur public d’affiner le cadre du besoin et de qualifier le potentiel de marché avant sa publication, il permet aussi pour les entreprises de mieux anticiper les marchés à venir, de proposer des solutions innovantes, de se positionner et de gréer les bons dispositifs en réponse. La CPME regrette ainsi que les échanges préalables avec les acheteurs publics ne soient pas plus fréquents et plaident pour une systématisation des points de rencontre entre acheteurs publics et acteurs privés en amont des appels d’offres et des procédures de mise en concurrence. Pour le MEDEF, « il conviendrait de sensibiliser et d’encourager les commanditaires publics à généraliser cette pratique déjà courante dans la sphère privée ».

2. Le choix du véhicule contractuel

La question du choix du véhicule contractuel se pose assez peu pour les prestations de fonctions support ou les prestations intellectuelles où un marché public de service s’impose même si des questions peuvent surgir : pour les collectivités territoriales, la restauration scolaire est normalement confiée à un opérateur *via* un marché de service. Elle peut faire le choix d’une concession de

(1) Guide disponible à l’adresse suivante :

https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/fininfra/Guide_sourcing.pdf

service public uniquement si le prestataire assume le risque d'exploitation, ce qui est parfois délicat à établir.

En revanche, la question du type de contrat se pose pour les projets d'infrastructure, d'équipements et d'exploitation de service public. Là où la réflexion sur le bien-fondé du projet (évaluation socio-économique) est souvent correctement menée par l'autorité publique, il semble qu'elle n'est que rarement développée sur la question des modalités d'exécution (le « comment »).

Il a déjà été indiqué que seul le marché de partenariat nécessite aujourd'hui la préparation d'une étude préalable du mode de réalisation du projet qui amène la personne publique à comparer les différents montages possibles pour son projet et à sélectionner celui présente le meilleur bilan coût avantage d'un point de vue financier. **Selon la mission d'appui au financement des infrastructures (FIN INFRA), cette asymétrie entre les montages conduit, notamment les collectivités territoriales, à écarter le marché de partenariat pour économiser le coût financier d'une telle étude et réduire les délais de passation.** Cette asymétrie les conduit naturellement à préférer la concession sans que la personne publique n'ait préalablement mené une étude claire sur la pertinence du choix d'un tel montage, alors même que le projet en question repose parfois davantage sur des subventions publiques que sur le transfert de risque d'exploitation.

Le Gouvernement avait envisagé, à l'occasion de la transposition des directives de 2014, d'étendre l'obligation de réaliser une évaluation préalable pour tous les instruments de la commande publique et pour tous les acheteurs publics (État, établissements publics, collectivités territoriales, *etc.*), dès lors que le coût du projet aurait été supérieur à un seuil fixé par voie réglementaire. Un certain nombre de remarques avaient été soulevées :

- l'appréciation d'un seuil de dépense pour les concessions implique une appréciation concrète des dépenses qu'engagera l'autorité concédante. La nécessité pour les autorités concédantes de « monétiser » un certain nombre d'avantages pouvant être accordés au concessionnaire constitue un exercice délicat ;

- pour les collectivités territoriales, une telle règle atteindrait au principe de libre gestion des services publics et serait redondante avec le rapport prévu par l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales, au vu duquel la commission des services publics locaux rend son avis sur le principe de la concession ;

- le coût estimé pour la réalisation d'une telle étude (20 000 euros) est non négligeable.

La rapporteure reconnaît que généraliser l'obligation d'évaluation préalable à tous les montages globaux pour la réalisation des projets d'investissement des personnes publiques constitue un coût certain, notamment pour une collectivité. Cependant, elle demeure persuadée que pour les projets d'une grande ampleur, le

temps et l'argent dépensé en amont permettent d'éviter des déconvenues *a posteriori*.

Recommandation : renforcer les obligations d'évaluation préalable pour les projets d'infrastructure de grande ampleur.

3. Optimiser le processus de passation des marchés publics

Le processus de passation des marchés publics est un moment crucial qui préjuge bien souvent de la qualité future de la prestation demandée.

Plusieurs aspects fondamentaux sont à prendre à compte :

– la bonne définition des besoins au sein des cahiers des charges constitue un axe central de réussite des prestations. Elle conditionne tant la procédure à mettre en œuvre, la forme du marché que son exécution (durée, pénalités, résiliation, engagements de performance ou de volumétrie). D'après les résultats du baromètre de l'externalisation dans le secteur public 2020 conduit par Webhelp/Infopro Digital, la bonne définition du cadre de l'externalisation (clarté du cahier des charges ou de la charte, contractualisation et définitions claires des objectifs en amont, *etc.*) constitue la priorité pour 31 % des élus et agents de catégorie A des collectivités territoriales, un chiffre très insuffisant au regard de l'enjeu que cela représente. Bien des fois, une définition imprécise des besoins conduit à une relation contractuelle difficile entre l'acheteur public et le prestataire extérieur ;

– la mise en concurrence est évidemment primordiale. Sur le cas particulier de l'hôpital Sud Francilien, la Cour des comptes ⁽¹⁾ a ainsi pu montrer que la brièveté de la phase de dialogue compétitif dans le cas de la conception, la construction, la maintenance et l'exploitation de l'établissement a conduit à bâcler la rédaction du programme fonctionnel des besoins. De plus, les offres finales ont été analysées et classées en l'espace de trois mois, sans l'aide de l'équipe projet. Cet exemple illustre à lui seul toutes les conséquences que peut avoir sur un marché une phase de mise en concurrence menée trop rapidement ;

– l'inscription au sein des différents cahiers des charges d'indicateurs de performance, de clauses de renégociation, de clauses de transfert de compétence ou de réversibilité (voir plus bas) est également prioritaire.

Pour accompagner les acheteurs publics, le Cahier des Clauses Administratives Générales (CCAG) est un outil essentiel qui permet de n'oublier aucune clause obligatoire mais qui ouvre également la possibilité de se poser des questions sur des clauses optionnelles qui sont de nature à améliorer la qualité de la prestation et de la relation entre les cocontractants. À titre d'exemple, les clauses

(1) Cour des comptes, Rapport d'observations définitives et sa réponse concernant le Centre hospitalier sud francilien, juillet 2014. Rapport disponible à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/29006>

d'insertion sociale qui sont maintenant intégrées dans les CCAG permettent à l'acheteur public de se poser systématiquement la question de l'insertion par l'activité économique de publics éloignés de l'emploi et de l'intégrer au cahier des charges de son marché. La dernière mise à jour du CCAG, le 30 mars 2021 ⁽¹⁾, n'appelle pas d'autre remarque particulière de la rapporteure qui salue le travail du ministère de l'économie, des finances et de la relance, pour le travail d'actualisation et de modernisation effectué.

B. DES EVOLUTIONS DU CODE DE LA COMMANDE PUBLIQUE A ENVISAGER.

Les souplesses successives apportées au droit de la commande publique constituent une vraie avancée : encadrement du *sourcing*, élévation des seuils au-delà desquels une mise en concurrence et une publicité sont nécessaires, assouplissement des conditions permettant de recourir à la négociation, possibilité d'inverser les phases d'analyse des candidatures et offres, assouplissement des conditions d'exécution, dispositif de circonstances exceptionnelles, *etc.* Un bilan devra cependant être tiré de l'utilisation de l'ensemble des outils à disposition de l'acheteur public.

1. Un exemple d'outil encore trop peu utilisé par certaines administrations : l'achat innovant

Parmi les différents outils mis à la disposition des acheteurs, certains apparaissent comme étant encore trop peu utilisés : c'est le cas de **l'achat innovant** qui doit permettre aux acheteurs publics de passer des marchés négociés sans publicité ni mise en concurrence préalable. **Jugé trop complexe, suscitant la crainte des acheteurs publics, ce type de marché se heurte de plus à une définition de l'innovation qui reste encore trop floue. De plus, pour les projets visés par cette procédure simplifiée, le plafond de 100 000 euros établi par le décret n° 2018-1225 du 24 décembre 2018 portant diverses mesures relatives aux contrats de la commande publique, apparaît comme étant trop faible pour de nombreux acteurs (groupements hospitaliers de territoire, ministères, opérateurs).**

Certains ministères n'ont toujours pas eu recours à ce type de marché comme le ministère de l'Europe et des affaires étrangères tandis que la plupart affichent un ou deux marchés innovants par an depuis 2019. Le ministère des Armées se détache nettement puisque 37 projets représentant 3,3 millions d'euros ont été enregistrés en 2020 sur le fondement de l'achat innovant : ces projets portent notamment sur des prestations de conception, d'expérimentation et de mise au point de solutions et produits dans les domaines du numérique, de l'infrastructure, du médical, du matériel technique et du matériel du commissariat des Armées. **Il convient de se demander si les écarts constatés ne relèvent que des besoins**

(1) Arrêté du 30 mars 2021, portant approbation du cahier des clauses administratives générales des marchés publics de prestations intellectuelles, *obligatoire depuis le 1^{er} octobre 2021.*

spécifiques aux différents ministères ou s'ils révèlent des différences de « culture » d'achat public pouvant exister entre administrations.

2. La nécessité de généraliser le recours à la négociation

Tous les acteurs (publics et privés) souhaitent aujourd'hui renforcer les possibilités de négociation, *a minima* avec une augmentation des seuils au-delà desquels il n'est pas possible de déroger aux procédures d'appels d'offres, quand il n'est pas demandé une pure et simple suppression de ces seuils. Même pour des ministères où la professionnalisation de l'achat est particulièrement avancée et où les acheteurs publics savent pleinement utiliser les souplesses accordées par le code de la commande publique comme le ministère de l'économie, des finances et de la relance, la procédure ordinaire d'appel d'offres représente encore 75 % des marchés publics de service.

Le SGG reconnaît que « l'expérience française des MAPA (marchés à procédure adaptée) plaide dans le sens d'une plus grande liberté des pouvoirs adjudicateurs ». **À condition que la formation et la professionnalisation des acheteurs publics soit renforcée, la rapporteure souhaite que cet élargissement soit envisagé et se félicite que le Gouvernement prévoit d'aborder cette question à l'occasion des travaux menés dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne.**

3. Assouplir les conditions de modification d'un marché en cours d'exécution

Au-delà de la possibilité de recourir à la négociation, élargir les possibilités de modification du marché public en cours d'exécution constitue une autre priorité des acteurs publics : il s'agit de pouvoir modifier plus facilement la tarification d'une prestation ou encore la nature des prestations réalisées par le prestataire extérieur. L'acteur privé Webhelp souligne de son côté un autre point très important : il peut être complexe de formaliser à l'avance des prix fixes dans des environnements techniques évolutifs permettant une augmentation des gains de productivité ou une amélioration de la qualité de la prestation qui ne sont pas disponibles au moment de la passation du marché. Rendre rigide le prix du marché et la prestation rendue est contreproductif dans cette situation.

Aujourd'hui des limites juridiques entravent encore la possibilité de recourir à cette flexibilité : le secrétariat général du ministère de la justice estime ainsi que les modifications de prix devraient être plafonnées à un pourcentage du marché et non pas à une valeur absolue comme cela est le cas aujourd'hui (139 000 euros HT).

Par ailleurs, le recours aux clauses de réexamen ou aux clauses de circonstances imprévues est difficilement compréhensible pour les acteurs publics. Comme l'indique le MEDEF, les renégociations en cours d'exécution ne sont jamais évidentes : même des opérations simples comme la prolongation de contrat ou le rajout d'unités d'œuvres nécessitent d'être soigneusement préparées en amont : « la

clause de réexamen doit être rédigée minutieusement afin de préciser son champ d'application, la nature des modifications ou options envisageables ainsi que les conditions dans lesquelles il peut être fait usage des modifications ».

Recommandation : simplifier les clauses de réexamen des contrats pour les rendre plus souples et mieux adaptées à tous types de marchés.

III. UNE MUTUALISATION À RENFORCER

La stratégie de mutualisation des achats de l'État est aujourd'hui déterminée par la direction des achats de l'État (DAE) qui définit la politique achat de l'État et ce, pour chaque segment d'achat, en collaboration avec les autres directions ministérielles et interministérielles concernées.

Dans ce cadre, la DAE porte elle-même les marchés interministériels ou en confie la passation à une direction ministérielle ou interministérielle : le service d'information du Gouvernement (SIG) pour tous les marchés en appui de la communication gouvernementale, la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) pour les services d'audits et conseils en transformation publique (voir *infra*), la direction interministérielle du numérique (DINUM) pour certains marchés en appui des stratégies SI, *etc.* La stratégie d'achat peut aussi conduire à recourir aux offres de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) *via* son offre générale existante dite « sur étagère » ou en lui confiant la réalisation d'un achat spécialement adapté aux besoins des services de l'État, ainsi qu'aux plateformes régionales d'achat (PFRA), à qui 73 groupes de marchandises ont été confiés au niveau local. Il convient de noter que les marchés ministériels, pour des besoins spécifiques, permettent également de mutualiser les besoins des différents services et opérateurs d'un même ministère.

La logique de mutualisation est également importante pour les autres collectivités publiques : outre l'UGAP, les collectivités territoriales disposent de centrales d'achat propres, tout comme les établissements hospitaliers qui ont créé leurs propres plateformes (UNIHA, RESAH, *etc.*).

La rapporteure est convaincue de la nécessité d'avancer vers une plus grande mutualisation des achats, au niveau ministériel et interministériel. Cette mutualisation étant assez peu développée pour l'externalisation des prestations de service contrairement aux marchés de fourniture, elle pense qu'il y a là une marge importante de progression. Mutualiser l'achat public est aujourd'hui un des vecteurs de professionnalisation des acheteurs et cela renforce le dialogue et le partage des bonnes pratiques entre ministères.

Le MEDEF souligne également l'intérêt d'une mutualisation renforcée notamment pour les entreprises peu habituées à la particularité des marchés publics (bordereaux de prix unitaires, mode de remplissage spécifique des grilles, *etc.*) : la mutualisation permet de simplifier les rapports entre pouvoirs publics et secteur

privé, réduire la mobilisation des soumissionnaires chargés de répondre aux appels d'offres (les entreprises étant parfois obligées de créer des cellules spécifiques en leur sein ce dont les PME-PMI n'ont pas les moyens) et favoriser la spécialisation des entreprises.

Néanmoins, la rapporteure entend également les remarques, voire les critiques, exprimées par certaines administrations. Les marchés interministériels doivent être évalués objectivement et corrigés lorsqu'ils ne répondent pas parfaitement aux attentes des services métiers demandeurs. Les limites des marchés de service de l'UGAP, au demeurant très utiles, montrent que des progrès peuvent être accomplis en la matière, notamment pour mieux prendre en compte les remontées de terrain et pour mieux associer les acheteurs aux renégociations en se servant de leur expérience.

A. LA MONTEE EN PUISSANCE DES MARCHES INTERMINISTERIELS

Bien que les achats mutualisés se soient encore fortement développés ces dernières années, la DAE regrette encore aujourd'hui que « les directions ministérielles métiers raisonnent et agissent selon une logique de service et non dans une vision globale et à l'intérêt général », ce qui « nuit à la mutualisation des moyens achats et à la mutualisation des procédures au détriment parfois de la performance générale ».

Hors achats de défense et de sécurité (évalués par la DAE à plus de 15 milliards d'euros, biens et services confondus en 2017) et achats des établissements publics (également évalués à 15 milliards d'euros en 2017, biens et services confondus), **les achats de l'État représentaient 17,5 milliards d'euros en 2019, dont 13,17 milliards renvoient à des prestations de services. En 2019, sur ce montant de 13,17 milliards d'euros d'achats de services par les administrations d'État, 2,17 milliards d'euros correspondaient à des achats de prestation mutualisés soit plus de 16 % des achats de service. À titre de comparaison, le niveau de mutualisation pour les achats de marchandises est de 60 %, soit un niveau nettement plus élevé. Les marges de progrès sont donc encore significatives, d'autant que la DAE estime à 5,51 milliards d'euros les achats de services non mutualisés qui pourraient l'être à l'avenir.**

On constate aujourd'hui pour les opérations standardisées nécessitant une faible adaptation aux besoins du client public que le degré de mutualisation est déjà très élevé. Le ministère de la justice, qui n'est pas isolé dans ce cas, affiche ainsi un taux de recours aux marchés interministériels très élevé pour les prestations d'accueil (100 % *via* l'UGAP), de gardiennage (99,6 % *via* l'UGAP) de nettoyage (93 % *via* l'UGAP). L'enjeu est aujourd'hui de développer la mutualisation pour les prestations intellectuelles ou de haute valeur ajoutée (conseil urbanisation, expertise, conseil qualité et méthode, étude projet applicatif, *etc.*) alors que la spécificité de chaque opération plaiderait pour une approche individualisée.

B. AVANTAGES ET LIMITES DE LA MUTUALISATION

La mutualisation confère aux administrations publiques de nombreux avantages :

- des passations assurées par des équipes achat spécialisées et expertes dans le domaine couvert ;

- une simplification des procédures à suivre notamment pour les marchés à bons de commande et un raccourcissement important des délais (stratégie, *sourcing*, passation déjà effectués) ;

- des gains achat.

Pour autant, l'achat mutualisé apporte aussi son lot d'inconvénients selon les ministères et opérateurs interrogés :

- une prestation qui n'est pas toujours adaptée aux besoins spécifiques de l'administration. À titre d'exemple, le choix d'une offre interministérielle de téléphonie mobile dont bénéficie le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et qui ne prend pas en compte la spécificité du niveau de télécommunication vers et depuis l'étranger, a fait exploser le montant de l'enveloppe dédiée à ce service. Le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales souligne quant à lui l'inadéquation de l'offre interministérielle aux besoins concernant les chantiers de travaux publics sur le réseau routier national ;

- certains marchés mutualisés présenteraient un surcoût important, notamment en cas de situation monopolistique ou oligopolistique. Ce serait par exemple le cas dans le secteur de la téléphonie ou pour les marchés de maintenance des ascenseurs partagés entre trois acteurs principaux au niveau national.

D'autres inconvénients doivent également être évoqués : allotissement des marchés mutualisés moins favorables aux PME, lisibilité de l'offre interministérielle à renforcer, maîtrise imparfaite du planning de renouvellement des marchés interministériels.

Les administrations ministérielles sont normalement tenues par les stratégies interministérielles même si des phénomènes de « dissidence » sont parfois observés par la DAE. Tout l'enjeu est de savoir si ces phénomènes de « dissidence » sont légitimes, ce dont la rapporteure ne peut pas juger à son niveau. Elle constate seulement que, si les marchés interministériels semblent recevoir un *satisfecit* général pour les besoins simples communs à l'ensemble des administrations, plusieurs ministères relèvent une baisse de qualité de service pour les prestations plus complexes (assistance à la maîtrise d'œuvre ou d'ouvrage dans le domaine immobilier et numérique).

C. L'UGAP : UN ROLE CROISSANT MALGRE DES CRITIQUES FONDEES

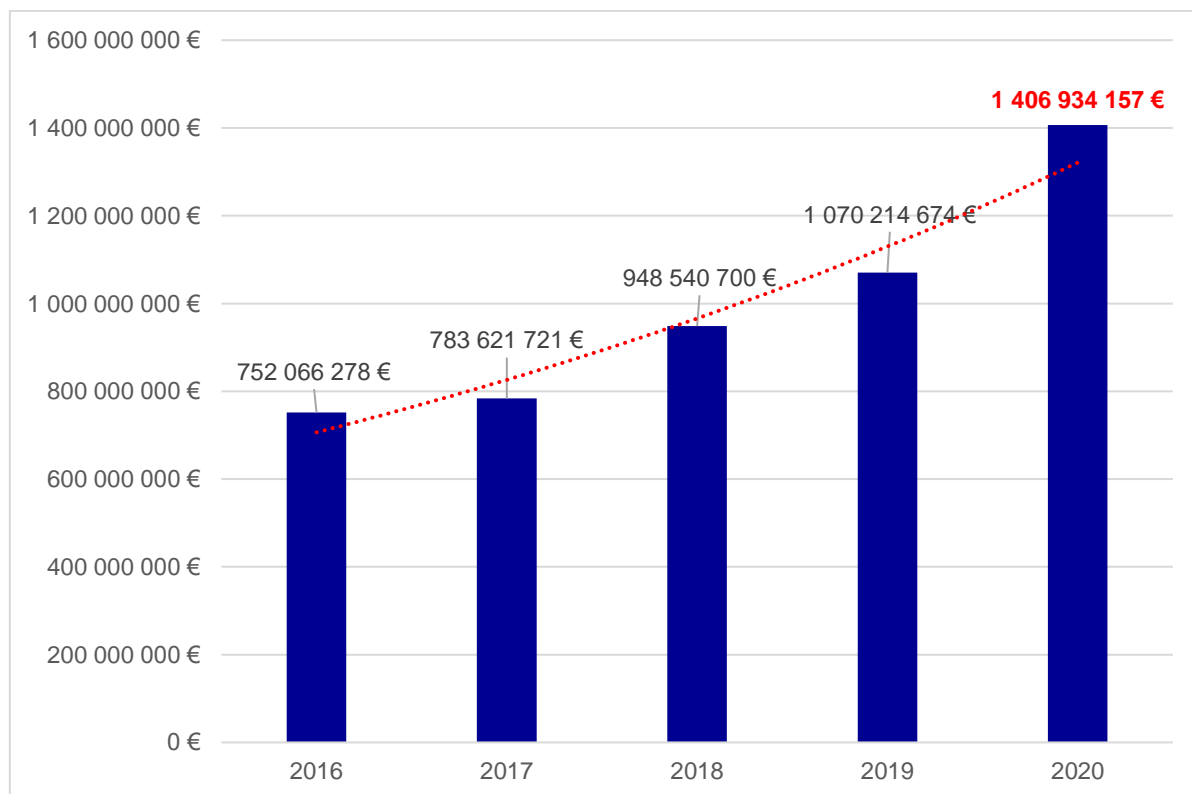
L'UGAP est un établissement public industriel et commercial qui joue le rôle de centrale d'achat généraliste. Il exerce au bénéfice de l'État, des collectivités territoriales et du secteur hospitalier. Par les exigences de rentabilité qui le caractérisent – l'établissement est entièrement autofinancé – l'UGAP se rapproche fortement du modèle des entreprises privées.

L'établissement développe à la fois une offre propre qui répond aux besoins identifiés d'acheteurs publics – son offre sur étagère est alors aisément déployable par son réseau territorial. Mais l'UGAP répond aussi aux demandes de la DAE qui joue à la fois le rôle de prescripteur et client ainsi que celui de tutelle. Il est à noter que l'articulation des offres n'est pas parfaite : il peut arriver que les ministères et la DAE ne recourent pas à une offre existante de l'UGAP si celle-ci est considérée comme insuffisamment performante (prix, qualité, *etc.*) et ne répondant pas parfaitement aux besoins des administrations.

1. Un rôle croissant vis-à-vis des administrations d'État dans leur stratégie d'externalisation

L'UGAP, qui opère comme « grossiste », – l'établissement acquiert lui-même ses biens et services qu'il revend ensuite à ses clients publics : il ne s'agit donc pas d'accords-cadres – joue aujourd'hui un rôle de plus en plus important pour les administrations ministérielles et ses établissements publics. **Le poids des ministères et des établissements publics dans les commandes enregistrées par l'UGAP est passé de 39,9 % en 2011 à 43,9 % en 2020.**

LE RECOURS A L'UGAP PAR LES SERVICES DE L'ÉTAT (HORS OPERATEURS)



Source : direction des achats de l'État.

Cette hausse du recours à l'UGAP est notamment portée par les prestations de services. Principalement connue pour ses marchés de fourniture, la part des prestations de services dans l'ensemble des commandes enregistrées par l'établissement public a presque doublé en 10 ans : elle est passée de 9,2 % en 2011 (1,69 milliard d'euros) à 16,2 % en 2020 (4,67 milliards d'euros).

Positionnée jusqu'en 2011 sur des fonctions support à faible valeur ajoutée (nettoyage, gardiennage, déménagement, accueil, maintenance, contrôle réglementaire, espaces verts), l'offre de la centrale d'achat s'est fortement étoffée depuis 2012. Les prestations intellectuelles cantonnées originellement à l'informatique en 2012 ont été étendues au conseil en stratégie, en organisation, en finance et en immobilier à partir de 2019.

L'OFFRE DE SERVICES DE L'UGAP

(en millions d'euros HT)

Services	2011	Poids	2020	Poids	Évolution
Offres existant en 2011					
<i>Nettoyage</i>	92,4	59,7 %	147,7	19,5 %	59,9 %
<i>Gardiennage</i>	37,5	24,3 %	120,4	15,9 %	220,6 %
<i>Déménagement</i>	16,6	10,7 %	18,2	2,4 %	9,3 %
<i>Accueil</i>	3,3	2,1 %	19,0	2,5 %	474,6 %
<i>Maintenance multitechnique</i>	1,8	1,1 %	19,3	2,5 %	996,9 %
<i>Contrôle réglementaire</i>	1,8	1,1 %	30,7	4,0 %	1 653,7 %
<i>Espaces verts</i>	1,4	0,9 %	1,9	0,3 %	41,6 %
Offres introduites depuis 2012					
<i>Prestations intellectuelles (2012)</i>			275,1	36,3 %	
<i>Maintenance de parc informatique (2012)</i>			76,0	10,0 %	
<i>Formation professionnelle (2015)</i>			15,0	2,0 %	
<i>Mise en œuvre de systèmes de sécurité (2016)</i>			20,0	2,6 %	
<i>Gestion de flotte de véhicules légers (2018)</i>			14,8	2,0 %	
Total périmètre offres existantes avant 2011	154,7	100,0 %	357,2	47,1 %	130,9 %
Total périmètre étendu	154,7	100,0 %	758,1	100,0 %	390,0 %

Source : UGAP.

2. Des critiques néanmoins fondées

Les atouts de l'UGAP sont reconnus par tous les acteurs :

- une commande rapide pour les prestations « sur étagère » qui permet de satisfaire certains besoins dans des délais très courts ;
- l'allègement des démarches administratives et la sécurisation juridique de l'achat public ;
- l'efficacité dans le traitement des demandes de devis et des commandes.

Si pour les achats standards de marchandises hors informatique (mobiliers, fournitures de bureau, etc.), le recours à l'UGAP s'impose au regard de la sécurité juridique et de la rapidité d'achat, la situation est plus mitigée concernant son offre de services :

- le gain de temps qui constitue normalement le premier atout des offres de l'UGAP est le plus souvent vérifié mais certaines administrations soulignent que le rôle d'intermédiaire joué par l'UGAP entre le prestataire et le prescripteur peut ralentir le délai d'obtention des devis pour certaines prestations ;
- l'effet de massification des coûts n'est pas toujours évident aux yeux des acteurs publics. Plusieurs d'entre eux indiquent des prix pratiqués supérieurs à ceux qui sont constatés pour des marchés ministériels comparables. Au-delà de la marge de l'établissement (évaluée à 3,89 % par l'UGAP en 2020), l'existence de nombreux intermédiaires, dont l'utilité est parfois discutée, renchérirait le coût de certaines offres ;

– la qualité des prestations n’est pas toujours vérifiée, certaines n’atteignant pas « l’état de l’art » pouvant être raisonnablement attendu par l’acheteur public. En cas de difficultés avec le prestataire, l’obligation de passer par l’UGAP empêche un traitement rapide et direct des difficultés entre l’opérateur extérieur et l’acheteur public. Il est à noter que contrairement aux accords-cadres, les conditions d’exécution des contrats qui régissent la relation entre l’UGAP et le fournisseur ne sont pas transmis aux bénéficiaires qui disposent des « conditions générales d’exécution » jugées insuffisantes ou trop succinctes. De nombreux acteurs publics souhaitent ainsi un renforcement de la visibilité du contrat liant l’UGAP au titulaire du marché. La rare application des pénalités est également évoquée par certains.

L’UGAP est aujourd’hui conscient de ces difficultés : les enquêtes de satisfaction montrent que des efforts peuvent être réalisés en matière de facturation ainsi que de résolution et de suivi des réclamations. **L’établissement a engagé un plan d’actions destiné à renforcer le pilotage des enjeux de qualité de service en 2019** :

– **une mission centrale qualité créée en avril 2020 et composée de deux collaborateurs** placés auprès du directeur général est chargée d’élaborer une politique générale de qualité et de son suivi au moyen d’indicateurs en collaboration avec les différentes lignes métiers. Elle anime une réflexion sur le renforcement des clauses contractuelles présentes dans les différents marchés de l’établissement, de manière à ce que ces **clauses précisent mieux encore les exigences de l’UGAP en matière de qualité de service et de qualité d’exécution des prestations** et définissent plus précisément la manière dont les manquements aux engagements sont pénalisés ;

– un **pôle « Pilotage de la performance fournisseurs »**, créé au mois d’avril 2020 et composé de cinq agents pour un pilotage renforcé des fournisseurs qui concentrent l’essentiel des enjeux en termes de volume d’activité et donc d’impact sur la qualité de service. Des comités stratégiques pluriannuels et des revues de contrat annuelles permettent ainsi de revoir l’ensemble des étapes de la relation tripartite UGAP/fournisseurs/client public (suivi des indicateurs, suivi des dossiers de litiges, situation financière et comptable, politique publique et responsabilité sociale des entreprises, *etc.*). Cette démarche de l’UGAP va indéniablement dans le bon sens et le suivi de la mission d’information devra être attentif au résultat de ces initiatives.

En sus, différentes actions correctives pourraient être apportées à l’action menée par l’UGAP pour les services de l’État selon le secrétariat général du Gouvernement :

– allègement du processus de passation des commandes et raccourcissement des délais (un contrat de service entre la DAE et l’UGAP a, à cet égard, pour objectif d’améliorer la relation client/fournisseur) ;

– harmonisation des processus d'exécution entre segments de prestations au sein de l'UGAP ;

– renforcement de la transparence sur le contrat liant l'UGAP et son titulaire pour remédier à l'absence de visibilité des administrations ;

– revue de l'offre de l'UGAP avec l'enrichissement sur certaines références et retrait sur celles où les prix pratiqués ne sont pas compétitifs.

La rapporteure encourage toutes les initiatives qui permettront de bénéficier pleinement des atouts des marchés de l'UGAP.

Recommandation : mettre en œuvre un plan d'amélioration des marchés de l'UGAP (qualité de service, qualité de la relation client fournisseur, prix, transparence des relations liant l'UGAP aux fournisseurs, *etc.*) s'inscrivant dans la stratégie de mutualisation des achats de l'État.

IV. LE SUIVI DE LA PRESTATION, LA CONSERVATION DES COMPÉTENCES CLÉS ET LE MAINTIEN D'UNE AUTONOMIE STRATEGIQUE : DES PRIORITÉS MAJEURES

Une prestation non contrôlée est une prestation qui échappe à la puissance publique et est condamnée à l'échec. Les prestataires extérieurs eux-mêmes sont bien souvent les premiers à regretter l'absence de pilotage et d'évaluation de leur prestation : il n'est jamais souhaitable de ne pas avoir un dialogue nourri avec son client.

Des progrès ont été réalisés ces dernières années, mais la route est encore longue et il est important pour les administrations de s'assurer aujourd'hui qu'elles disposent de toutes les compétences nécessaires en interne pour assurer ce rôle de suivi. L'existence d'une expertise interne est également le meilleur moyen de garantir une forme d'indépendance de l'administration, toujours difficile à maintenir.

A. LE PILOTAGE ET L'EVALUATION

Le pilotage et l'évaluation des prestations externalisées doivent constituer une priorité, si ce n'est la priorité pour l'ensemble des acteurs publics.

1. La complexité à piloter, contrôler et évaluer les tâches externalisées varie selon le domaine de prestation.

Évaluer correctement le niveau de qualité exige toujours de consacrer des effectifs pour le contrôle du prestataire. La Cour des comptes, dans son rapport public annuel de février 2020, consacre ainsi un chapitre aux services

communaux de restauration collective ⁽¹⁾. Elle remarque que si l'externalisation par une collectivité peut faire perdre une partie de son pouvoir de contrôle de la nature et de la qualité des prestations fournies, les collectivités doivent pouvoir « exiger le respect de critères de qualité dans le cadre d'un marché de fourniture de repas à condition d'être en mesure de maintenir une surveillance régulière des prestations pour garantir le respect des clauses contractuelles. » Elle remarque ainsi que certaines collectivités, s'étant donné les moyens de contrôler les prestations, ont mis en exergue de graves insuffisances et des quantités de nourritures inférieures à celles prévues dans les documents contractuels, allant parfois jusqu'à 50 %.

Dans le domaine logistique et le fonctionnement courant d'une administration, les enjeux sont moins importants et la surveillance continue de l'action du prestataire est souvent réputée plus aisée. Les incidents sont repérés facilement par contrôle sur pièce et visuel des agents publics. **Pour la plupart de ces marchés, un bilan a lieu à l'occasion du renouvellement ou avant la remise en concurrence.** Des grilles d'évaluation, permettent de prendre en compte le niveau de satisfaction de l'utilisateur et du service prescripteur ainsi que l'expression éventuelle de nouveaux besoins, même si la rigueur de ce processus d'évaluation varie selon les administrations.

Pour les **projets les plus complexes** dans les domaines immobiliers ou informatiques, la question du contrôle et du pilotage est plus sensible. Il est plus difficile de contrôler et piloter l'action des prestataires alors que c'est précisément là que ce contrôle et ce pilotage sont absolument nécessaires sans quoi on peut être confronté à la dilution des responsabilités, la dérive importante des budgets, la faible identification des objectifs, *etc.*

Plusieurs ingrédients doivent donc être réunis pour garantir la réussite d'une externalisation complexe :

- la **mise en place d'une équipe de projet** en relation permanente avec le prestataire pour suivre les avancées, identifier les points de blocage, contrôler et évaluer l'action du prestataire. Plusieurs personnes auditionnées ont souligné la tentation pouvant exister pour les administrations publiques moins structurées et ne disposant pas des compétences en interne, de confier le pilotage d'un prestataire à un autre prestataire (par un marché d'assistance à la maîtrise d'ouvrage) ce qu'il convient d'éviter ;

- des **réunions régulières** des divers comités de suivi sont nécessaires. Plusieurs établissements publics ont expliqué comment la mise en œuvre de rencontres régulières avait permis de fortement diminuer les difficultés rencontrées pour certaines prestations. Au-delà des comités de pilotage et de suivi au niveau opérationnel, des comités de plus haut niveau, permettent de témoigner de l'implication des décideurs publics auprès des prestataires ;

- la mise en place d'indicateurs de pilotage et de performance, *etc.*

(1) Rapport disponible à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-02/20200225-07-TomeI-services-communaux-restauration-collective.pdf>

La gouvernance des projets de l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) : l'exemple d'un pilotage serré et d'une comitologie multifactorielle

Le pilotage des prestataires des marchés de l'AIFE s'organise autour de 4 modalités : pilotage opérationnel, pilotage contractuel périodique, pilotage de la qualité, pilotage de la sécurité.

Le pilotage opérationnel repose sur différents outils : suivi de l'activité courante, tableau de bord des niveaux de service, plannings et jalons des actions et projets, actions et décisions prises au cours des réunions de niveau chantier ou lot, comptes rendus de réunion, livrables, risques (ou points d'attention), suivi des temps. Plusieurs instances sont prévues : comité de pilotage mensuel, comité de coordination mensuel des différents prestataires, comité de livraison hebdomadaire, comité de suivi des versions analysant l'avancement de la mise en œuvre des évolutions applicatives, comités opérationnels hebdomadaires organisés pour le suivi du fournisseur domaine, comités techniques hebdomadaires pour la maintenance technique.

Le pilotage contractuel périodique permet de s'assurer du respect du contrat : arbitrage des points ayant un impact contractuel, vérification des indicateurs et analyse des risques, mise en œuvre du suivi contractuel (procès-verbal de réception, livrables, bons de commande), suivi des niveaux de service, validation de la projection de l'activité et des moyens associés dans les mois à venir, suivi de la qualité de la prestation (revues qualité, évaluations fournisseurs, *etc.*).

Le pilotage de la qualité est encadré par le plan d'assurance qualité (PAQ) qui décrit dans le marché public l'ensemble des dispositions qualité à mettre en œuvre pour toute prestation réalisée pour l'AIFE ainsi que le plan de management de projet (PMP) pour l'exécution des prestations. Un comité de suivi qualité trimestriel pour examiner les contrôles effectués et les plans d'actions mis en œuvre tout comme un comité de pilotage annuel sont prévus. Une enquête interne d'évaluation des fournisseurs est réalisée chaque année, après lequel un plan d'amélioration doit être soumis par le titulaire.

Le pilotage de la sécurité s'exerce dans le cadre d'un comité mensuel afin de gérer la mise en place et l'évolution du volet sécurité de la prestation.

Dans le domaine numérique et informatique, l'évolution du projet nécessite une attention et une évaluation permanente, tant les développements prévus peuvent rencontrer d'obstacles. Une nouvelle scansion temporelle des projets s'impose d'ailleurs progressivement : les **projets « cycle en V »** (étude, cahier des charges, développements, recettes, puis redéveloppement), complexes et ambitieux, ont tendance à laisser une large part du développement informatique aux prestataires rendant le pilotage d'autant plus complexe. Comme la DINUM l'indique, si ces projets « cycle en V » restent parfois nécessaires pour les projets complexes et à gros volume, les projets agiles d'améliorations rapides et d'identification de fonctionnalités à haute valeur ajoutée pour les utilisateurs sont de plus en plus plébiscités. **Ces projets laissent une marge plus importante à l'administration pour contrôler les développements, les réorienter et s'assurer de la valeur finale pour les usagers. Grâce à ces nouveaux modes de travail, un projet est soumis régulièrement à des décisions de type « Go/Nogo », qui permettent d'éviter des accidents industriels du type « LOUVOIS ».**

2. Des pistes de progrès existent

La rapporteure constate que les pistes d'amélioration sont encore nombreuses. Comme cela a été dit, les cultures de pilotage et de suivi varient fortement selon les administrations, y compris au sein des seules administrations ministérielles.

a. Renforcer le contrôle et l'évaluation des prestations

Les différents rapports de la Cour des comptes le montrent trop souvent : le pilotage et le contrôle des prestations externalisées est encore largement insuffisant.

À titre d'exemple récent, le développement du système d'information de gestion des ressources humaines (SIRH) prévu pour le ministère en charge de l'éducation nationale, baptisé « Sirhen », n'a pas donné satisfaction et a dû être interrompu en 2018. En cause selon la Cour des comptes ⁽¹⁾ : la mauvaise qualité des applications livrées par le prestataire privé, une gouvernance éclatée et peu efficace, l'absence d'indicateurs de pilotage permettant le suivi de l'avancement du programme et un contrôle des prestataires très lacunaire.

La Confédération des petites et moyennes entreprises pu l'indiquer au cours de son audition : « **il n'y a pas actuellement selon nous, de critères d'évaluation clairement et objectivement définis dans la plupart des marchés publics** ». Les réponses apportées aux questionnaires semblent également le montrer : l'évaluation par des indicateurs de performance précis n'est pas systématisée et des progrès doivent être réalisés. L'évaluation ne doit donc pas avoir lieu seulement à chaque fin de marché mais elle doit être pensée de manière continue et systématique. La systématisation d'indicateurs de pilotage paraît en ce sens nécessaire, *a minima* pour les marchés complexes (prestations intellectuelles, marchés globaux, *etc.*)

Recommandation : renforcer le contrôle et le pilotage des projets externalisés, systématiser l'inscription d'indicateurs de performance quantitatifs et qualitatifs au sein des marchés publics.

b. Mieux rémunérer la performance

La recherche de performance ne peut se définir par la seule prévision de pénalités lorsque les objectifs ne sont pas atteints. Appliquées par la plupart des acteurs publics, en cas de carence du prestataire, les pénalités sont un outil nécessaire mais non suffisant pour promouvoir la performance. Sans plafond ou fixées à un niveau sans adéquation avec l'objet du marché, les pénalités pourraient même « inciter les entreprises à gonfler leur prix pour prendre en compte le risque lié à l'application des pénalités » selon le MEDEF qui plaide à l'inverse pour un encadrement de leur utilisation : pénalités progressives, pénalités proportionnelles au montant de la commande (et non forfaitaires), pénalités différenciées, *etc.*

(1) Cf. Rapport annuel de la Cour des comptes, 2020. Rapport disponible à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-02/20200225-08-TomeII-Sirhen.pdf>

À l'inverse, la rémunération « incitative » à la performance est encore peu développée. La nouvelle version du CCAG prévoit la possibilité d'inscrire des clauses « incitatives » prévoyant le versement de primes en cas de réalisation anticipée des prestations ou de performance financière pour les marchés de maîtrise d'œuvre, ce qui constitue des cas encore restreints. Rendre plus fréquente la rémunération de la performance est pourtant nécessaire : c'est non seulement un moyen d'optimiser la qualité de la prestation mais aussi une manière d'obliger l'administration à s'impliquer dans le suivi de la prestation.

Des bonnes pratiques existent. Ainsi, les Hospices civils de Lyon (HCL) incorporent à leurs marchés de maintenance des clauses permettant le partage du montant économisé sur la maintenance corrective : un intéressement financier est prévu pour le titulaire du contrat en vue de privilégier le préventif au correctif (incitation à la télémaintenance dans le cas des installations de transport pneumatique).

Recommandation : faire la promotion de clauses de performance incitatives pour les prestataires et en intégrer un modèle dans le CCAG.

c. Développer et valoriser le rôle de chef de projet/contract manager au sein des administrations publiques

L'échec relatif des partenariats publics privés s'explique selon les économistes auditionnés Frédéric Marty et Stéphane Saussier par le fait que « la puissance publique n'a généralement pas les compétences pour suivre ces contrats et ne valorise pas assez la fonction d'acheteur public ». Le profil « **contract manager** » censé piloter le processus de la rédaction du cahier des charges et de la sélection des prestataires du marché jusqu'au suivi, au pilotage et à l'évaluation de la prestation, est très peu développé au sein des administrations publiques. Si les tensions entre les services « métier » prescripteurs souhaitant recourir à un opérateur extérieur et la direction achat en charge de les accompagner semblent moins fortes qu'auparavant au sein des administrations, on sépare encore trop souvent l'acte d'achat du suivi et du pilotage de la prestation elle-même.

Parallèlement, **il faut aujourd'hui, pour la rapporteure, davantage valoriser le profil de « directeur/chef de projet »** pour conserver au sein de la sphère publique les savoir-faire et mettre en place des parcours professionnels et de formations ciblées en matière de pilotage et de coordination, comme cela est pratiqué dans les grands groupes du secteur privé. La formation des hauts fonctionnaires semble encore lacunaire en la matière. Cela va dans le sens du rapport Thiriez *Mission Haute Fonction Publique* du 30 janvier 2020, qui préconise l'approfondissement de la formation des hauts fonctionnaires au « mode projet » pour couvrir toutes ses dimensions : pilotage de projet, management du changement, innovation publique et transformation numérique. Cette préconisation alimente les travaux en cours en vue de la création de la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE) et de l'institut national de service public (INSP).

Recommandation : valoriser et développer la fonction de chef de projet et de *contract manager* au sein de la sphère publique (formation des fonctionnaires au « mode projet », rémunération, proximité).

B. LA CONSERVATION DES COMPETENCES

La question des compétences est étroitement liée à la question précédente du pilotage : **sans compétences, le pilotage d'une prestation est impossible** et une trop grande asymétrie entre le titulaire et le client public conduit à terme à un déséquilibre de la relation contractuelle qui peut se faire au détriment de la puissance publique. Le renforcement des compétences ⁽¹⁾ en interne, pensé qualitativement plutôt que quantitativement, ne constitue donc pas une alternative à l'externalisation mais le gage de sa réussite.

Ce constat explique que même en cas d'externalisation, la conservation d'agents disposant des compétences pour piloter les prestataires est nécessaire. Le ministère en charge des affaires sociales a ainsi décidé dans le domaine des prestations audiovisuelles d'opter pour une gestion mixte et de conserver des agents : outre la possibilité de répondre à des besoins en urgence, conserver une petite équipe interne permet de conserver la maîtrise des choix techniques dans le cadre d'une évolution extrêmement rapide de la technologie.

L'échec du projet PHENIX lancé en 2012 par l'OFII et arrêté en 2017, illustre quant à lui parfaitement les problématiques induites par un pilotage défaillant et l'absence de maîtrise des choix du prestataire en raison d'un manque de compétences.

(1) Des effectifs peu nombreux mais parfaitement formés et occupant des postes clés constituent un atout fondamental pour les administrations publiques.

Les difficultés de pilotage en l'absence de maîtrise de la technologie : le projet PHENIX à l'Office français de l'immigration et de l'intégration

PHENIX est un programme de modernisation de l'OFII lancé en 2012 et arrêté en 2017. Basé sur le progiciel de gestion intégré SIEBEL de l'entreprise Oracle, il avait pour objectif de remplacer en quatre ans le système d'information métier de l'OFII.

La société Accenture était le titulaire d'un marché négocié par l'établissement encadrant la conception et la mise en place d'une solution de logicielle de gestion des dossiers des étrangers et incluant la cession de droit d'utilisation, la maintenance et le support des licences, la spécification, le paramétrage, le développement, la mise en exploitation, la formation, le suivi, le support et la tierce maintenance applicative.

À l'occasion du changement de direction en 2016 et suite aux difficultés remontées par l'équipe projet, un audit du programme par un cabinet indépendant ainsi qu'une analyse de la valeur du projet ont été réalisés. L'audit a permis d'objectiver les problèmes rencontrés et d'identifier les possibilités de réduction des risques sur différents axes d'analyse (réponse aux besoins métiers, maîtrise des coûts, maîtrise technique du SI)

Cet audit a mis en évidence :

- un niveau de réponse au besoin fonctionnel insatisfaisant ;
- un risque de dérive importante des coûts ;
- **une dépendance extrêmement forte de l'OFII au marché d'intégration, dépendance technique due à une absence de maîtrise technique de la technologie SIEBEL**, mais également fonctionnelle, ce qui imposait d'avoir recours à un intégrateur pour pouvoir faire évoluer son SI.

La gouvernance DSI précédente de l'établissement public a fait le choix d'une externalisation très avancée pour être en capacité de prendre en charge toute la chaîne d'intégration de PHENIX. Malheureusement, dans le même temps, aucun plan de formation sur ces nouvelles technologies SIEBEL ORACLE n'a été défini pour les agents de la DSI et cela a inévitablement accentué la dépendance vis-à-vis du prestataire.

L'absence de maîtrise de cette technologie spécifique qui s'est ajoutée à un train de réformes très soutenu à cause de la crise migratoire a plongé l'établissement dans une relation de dépendance avec le prestataire unique de PHENIX.

Pour remédier à cette situation, L'OFII a adopté un nouveau schéma directeur du système d'information en 2017 visant notamment à **garantir la maîtrise des technologies à forte valeur ajoutée**. Une cellule d'appui en charge de l'amélioration continue de la gouvernance a permis de renforcer le pilotage des projets, la mesure de la qualité de service et la communication avec les métiers.

Les équipes internes ont été renforcées (exploitation et supervision des systèmes applicatifs, pôle ingénierie de la maîtrise d'ouvrage en charge du suivi des maîtrises d'œuvres délégués, *etc.*). La réponse apportée par l'opérateur a ainsi permis de remettre sur pied toute sa gouvernance et son approche des projets SI. Une telle expérience gagnerait ainsi à être partagée car elle montre l'importance de disposer de solides compétences en interne.

1. L'informatique et le numérique

Comme cela a déjà été dit, les administrations ont tout intérêt à conserver les compétences clés en interne (architectes SI, *data scientist*, responsable des technologies (« *lead tech* ») IA et développeurs, *etc.*). Or, en dix ans, la capacité des administrations à recruter des profils de haut niveau s'est réduite tandis que les projets se sont multipliés. Cela conduit mécaniquement à intensifier le recours à l'externalisation dans ces métiers. **À titre d'exemple, le taux d'externalisation de la direction du numérique du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) est passé de l'ordre de 25 % en 2010 à 75 % en 2020 (hors infogérance).**

La DINUM considère aujourd'hui qu'un taux d'externalisation de son besoin en ressources informatiques supérieur à 70 % constitue un risque. Au-delà de 80 %, le projet sera très probablement en grave difficulté. Le ratio optimal d'externalisation sur un projet informatique serait en moyenne de 60 %. Une action volontariste sous l'égide de la direction a été conduite par les ministères pour reprofiler le pilotage des grands projets informatiques de l'État, avec des résultats probants : le taux de glissement (augmentation des coûts) moyen des grands projets est ainsi redescendu de 36 % à 20 % en moins de deux ans. Il n'en reste pas moins que la situation n'est pas satisfaisante : la DINUM estime qu'aujourd'hui encore un projet moyen de 40 millions d'euros est externalisé au sein de l'État à hauteur de 75 % (ordre de grandeur). Et la plupart des ministères évaluent leur taux d'externalisation pour leurs principaux projets à des niveaux sensiblement supérieurs : **sur les cinq projets majeurs du MEAE (France visas, RECE, Saphir, Crocus et Portail Diplomatie), la part d'externalisation du développement est proche de 100 %, avec des équipes projets extrêmement minces.**

Pour remédier à cette situation, la DINUM cherche aujourd'hui à mieux mutualiser les compétences et à attirer les talents dans la sphère publique, en offrant des perspectives adaptées aux attentes des acteurs du système (projet stimulant, engagement de court terme, rémunération revalorisée, *etc.*) dans le cadre du programme « Talents » copiloté par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) :

- le recrutement des *data scientists* et des experts du développement informatique *via* le programme entrepreneur d'intérêt général ;
- une brigade d'intervention numérique constituée d'une dizaine d'agents recrutés pour quelques mois qui permet de traiter des sujets prioritaires ;
- le renforcement de la coopération interministérielle par la mise à disposition de compétences au service de projets numériques relevant d'autres employeurs publics, *etc.*

Cette dynamique doit aujourd'hui être accélérée tant les besoins sont importants. **La rapporteure souhaite que soit davantage intégrée aux parcours**

de ces nouveaux profils la mobilité interne et externe dans la gestion des ressources humaines publiques comme cela peut être réalisé au sein de la **direction interministérielle de la transformation publique (DITP)**, qui a su développer, elle aussi, un pool de consultants experts en s'appuyant sur des profils venus du privé qui avaient à cœur de s'investir pour l'intérêt général à un moment de leur carrière et pour un temps défini. **L'attractivité et la force de la fonction publique aujourd'hui sont liées au sens que revêt le service de l'intérêt général, et non au statut. C'est pourquoi il est essentiel de proposer des formes d'engagement plus souples et des plans de carrières moins linéaires.**

Recommandation : instaurer des cibles-plafonds indicatives au niveau d'externalisation des projets numériques et informatiques d'ampleur.

Recommandation : adapter les modes de recrutement des talents et des expertises dans les métiers en forte tension comme ceux de l'informatique (exemple de la DITP).

2. L'immobilier et les équipements publics

Des acteurs comme l'IGD constatent aujourd'hui l'appauvrissement de la maîtrise d'ouvrage étatique. Plusieurs facteurs sont mis en avant : fusion des corps d'ingénieur, disparition des directions départementales de l'équipement, *etc.* Actuellement, faute de cadres scientifiques et techniques suffisants, les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) pourraient connaître des difficultés de mise en œuvre de la politique de relance notamment dans le secteur du patrimoine.

Le constat est encore plus sombre pour les collectivités territoriales, notamment les plus petites communes, qui ne disposent pas en interne d'une expertise technique suffisante et se trouvent démunies. Parfois elles peinent même à identifier leurs besoins réels, à le formuler et à passer le marché adéquat. Elles peuvent alors avoir besoin d'un soutien, d'une prestation de conseil en amont du marché lui-même. **En plus du soutien des acteurs privés, des établissements publics comme le CEREMA ou l'Agence nationale de la cohésion des territoires ont un rôle à jouer pour accompagner en ingénierie les collectivités de petite taille dans la définition de leurs besoins et de leurs projets.** La complémentarité publique privée est évidemment à chercher mais il n'est jamais sain que les collectivités dépendent de leurs prestataires trop en amont de leur phase d'externalisation.

Un institut de la maîtrise d'ouvrage à l'initiative de plusieurs maîtres d'ouvrage et de l'IGD a été créé en mars 2020. La rapporteure soutient cette initiative qui vise à promouvoir la filière des maîtrises d'ouvrage de projets d'intérêt public, afin de renforcer l'attractivité de ces métiers essentiels, faire valoir auprès des pouvoirs publics les préoccupations et les propositions des praticiens maîtres d'ouvrage de projets de bâtiment et de travaux publics et créer un espace d'échanges techniques et de réflexions commun sur les grands enjeux de demain (numérique,

développement durable, maîtrise des coûts, *etc.*), pour renforcer la professionnalisation de la filière.

Recommandation : développer la filière des maîtrises d'ouvrage de projets d'intérêt public et faire émerger des espaces de dialogue et de réflexions partagées pour renforcer la professionnalisation de la filière.

C. PROTÉGER L'AUTONOMIE DES ADMINISTRATIONS

Une administration publique doit toujours veiller à conserver une forme d'autonomie et d'indépendance vis-à-vis de ses prestataires afin d'être, si cela redevient pertinent, en capacité de réinternaliser la prestation. Outre le sujet de la maîtrise des choix techniques par les équipes internes, la rapporteure souhaite mettre deux points en avant qui rendent cette option possible : la réversibilité des choix techniques et la conservation de l'historique de la relation.

1. Garantir la réversibilité grâce au transfert de compétences

Être en mesure de garantir la réversibilité de la gestion d'une fonction, notamment pour les systèmes d'information, est primordial. Recourir à un prestataire extérieur doit, dans la mesure du possible, être le moins contraint possible : il est essentiel pour une administration publique de conserver la possibilité de recourir à un autre prestataire voire à réinternaliser une fonction et veiller à ne pas se retrouver dans la situation d'un « client captif ». **La rapporteure fait remarquer que cette dépendance vis-à-vis d'un mode de gestion est aussi à interroger en cas de gestion internalisée. C'est le cas pour la blanchisserie des Hospices civils de Lyon : cette dernière atteint une taille critique et met en situation de vulnérabilité l'ensemble des acteurs hospitaliers du groupement hospitalier de territoire (GHT), aucun acteur privé n'étant en mesure d'assurer la charge en cas de défaillance.**

Les **clauses de réversibilité** garantissent, en fin de marché un transfert des connaissances opérationnelles et techniques du prestataire à l'administration elle-même ou à un autre prestataire. Ces clauses doivent être systématiquement intégrées au sein des cahiers des charges des marchés publics et constituer une prestation mobilisable (unité d'œuvre, bon de commande ou tranche optionnelle). Le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) de chaque marché en fixe les modalités (durées, informations et données, *etc.*). Bien qu'il soit difficile pour la rapporteure d'en juger, n'ayant qu'un aperçu limité des documents contractuels, la plupart des acteurs rencontrés concernant les administrations d'État soulignent les progrès accomplis notamment dans le domaine de l'informatique (infogérance, fourniture d'applications hébergées, *etc.*). Le Guide de l'achat public de la DAE sur les achats informatiques de mars 2019 accompagne aujourd'hui les acheteurs dans la rédaction de telles clauses.

Au-delà des clauses de réversibilité, **il est crucial pour un décideur public de toujours se questionner sur la possibilité de changer de mode de gestion.** Les données de l'Atlas des modes de gestion des services publics locaux de 2019 de l'IGD montrent qu'un faible nombre de collectivités envisageaient de modifier leur mode de gestion des services publics. **Si cela peut témoigner de la satisfaction de la part des élus et des usagers au regard du service rendu, qu'il soit assuré par une régie ou un prestataire extérieur, ces chiffres montrent également la difficulté pour une administration de se projeter dans un autre mode de gestion.**

2. Conserver l'historique

Au stade du suivi d'exécution pour les projets s'inscrivant dans le temps long (projet d'infrastructure et d'équipement, projets SI, développement du cloud, *etc.*), l'un des problèmes importants que rencontrent les administrations est de conserver l'historique des dossiers et le maintien d'une connaissance tout au long du projet.

Lorsqu'un contrat donnant lieu à la conception, la réalisation et l'entretien d'un ouvrage public est conclu pour plusieurs décennies, les administrations sont trop peu souvent en capacité de conserver les archives des conditions de sa négociation avant sa signature et de chaque événement qui jalonne son exécution, contrairement aux cocontractants privés, comme l'indiquent les économistes Frédéric Marty et Stéphane Saussier, spécialistes des partenariats public-privés.

La mobilité fréquente des agents dans les directions des systèmes d'information et l'absence de transmission des compétences et des savoirs acquis sur un projet donné constituent un danger important. **Certains prestataires ont même le sentiment fâcheux de devoir « assurer la continuité de l'État » (formation des équipes internes, présentation du projet et des outils, *etc.*) ce qui est pour le moins problématique.** La perte de connaissance crée non seulement une asymétrie dangereuse pour l'administration mais ralentit d'autant la conduite des projets pour le prestataire, notamment pour ceux qui nécessitent un temps d'apprentissage important.

<p><u>Recommandation</u> : garantir la réversibilité grâce au transfert des compétences et à la conservation de l'historique de la relation contractuelle dans la conception et l'exécution des marchés publics.</p>
--

QUATRIÈME PARTIE : UN POINT SPÉCIFIQUE, LE RECOURS AUX CABINETS DE CONSEIL

La mission d'information a souhaité porter une attention particulière au recours aux cabinets de conseil. Bien que ne constituant qu'une part faible du recours à des prestataires extérieurs – moins de 2 % du montant de l'ensemble des marchés publics de service ⁽¹⁾ en France en 2019 – le rôle joué par ces cabinets auprès des pouvoirs publics (administrations centrales, collectivités territoriales, hôpitaux, *etc.*) est bien souvent au cœur de l'actualité politique et médiatique. Mais au-delà de cette attention particulière qui leur est consacrée, le recours au conseil extérieur constitue un très bon exemple des défis et enjeux déjà soulevés précédemment.

I. DES ACTEURS PRESENTS AUPRES DES POUVOIRS PUBLICS

Pour objectiver le phénomène de recours aux cabinets de conseil et en analyser l'utilité et les limites, un certain nombre de constats préalables doivent être dressés.

A. DES ACTIVITES TRES DIVERSES

La notion de conseil est large et les champs concernés sont vastes : les systèmes d'information et le digital, l'organisation des administrations, les ressources humaines et le management, la comptabilité et les finances, la communication, la stratégie et la prise de décision, *etc.* Le déroulé des prestations, selon qu'elles relèvent du conseil en stratégie ou du conseil digital et de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, peut varier sensiblement tout comme les types de livrables (solutions digitales, algorithmes, cartographies, rapport, mise à disposition de données, présentation PowerPoint, *etc.*). Enfin, la diversité de taille entre les grands cabinets internationaux présents dans le monde entier et certains acteurs privés de plus petite taille implantés dans les territoires peut être soulignée.

Le rapport de la Cour des comptes *Le recours par l'État aux conseils extérieurs* rendu public en novembre 2014 ⁽²⁾ propose de définir la prestation de conseil comme une « prestation intellectuelle confiée à des personnes extérieures à

(1) On rapporte ici le montant annuel des marchés de conseil dans le secteur public, évalué en 2019 à 814 millions d'euros par la fédération européenne des associations de conseils en organisation des marchés publics pour les grands métiers du conseil (stratégie, organisation, innovation et digital, ressources humaines, communication, marque et études, *etc.*) au montant total des marchés publics de service comptabilisés par l'OECP (43 milliards d'euros, voir *supra*).

(2) Rapport disponible à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20150312-rapport-recours-etat-conseils-exterieurs.pdf>.

l'administration, que celles-ci soient privées ou publiques ⁽¹⁾, et dans lesquelles la part de « conseil » est supérieure à celle de « service » à proprement parler : *le conseil aide davantage à faire qu'il ne fait lui-même*. Les recommandations et procédés auxquels une prestation de conseil aboutit doivent être mis en œuvre *a posteriori* par l'administration bénéficiaire. La distinction entre la prestation de service, qui suffit seule pour être utile, et le conseil qui nécessite une prise en main par l'administration et l'application des solutions proposées doit cependant être nuancée : les cabinets de conseil peuvent être parfois amenés à « faire » à la place des administrations publiques ou en complément, notamment en cas de pic d'activité.

La Cour des comptes distingue ainsi cinq catégories ⁽²⁾ de prestation de conseil :

- conseil en stratégie (incluant audit et évaluation) ;
- accompagnement à la transformation et au changement au moyen d'assistances à la maîtrise d'ouvrage (dans ce champ sont incluses les prestations relatives à l'informatique et au déploiement du numérique) ;
- expertise juridique et financière ;
- conseil en communication ;
- conseil en gestion des ressources humaines.

Au sein de la nomenclature des achats de l'État, les prestations de conseil renvoient aux différents groupes de marchandises (« conseil en stratégie et organisation », « conseil en recrutement », « conseil et expertise métier, y compris recherche et développement », « enquête et sondage » et « étude à caractère général ») inclus dans le segment d'achat *prestations intellectuelles*. Toutes les prestations intellectuelles ne peuvent néanmoins pas être considérées comme des prestations de conseil *stricto sensu* : prestation de reconversion et retour à l'emploi, formation, services d'huissier et de représentation juridique, traduction, certification, *etc.* Ces prestations, pour certaines rendues obligatoires par la loi, renvoient davantage à une prestation de service qu'à une prestation de conseil. Alors que les prestations de conseil étaient toutes réunies en 2015 sous un même segment d'achat, d'autres groupes de marchandises relevant du conseil sont également comptabilisés dans les groupes segments « prestations informatiques » (« audit et conseil stratégie SI », « conseil urbanisation », « conseil qualité et méthode », « étude projet applicatif », *etc.*) et « prestations intellectuelles travaux »

(1) Les corps d'inspection et certains organismes d'État proposent également des prestations de conseil, à titre gratuit ou payant. À titre d'exemple, on citera dans le domaine de l'aménagement l'action du CEREMA ou de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) auprès des collectivités territoriales.

(2) On remarquera que la définition de la Cour ne permet pas de prendre en compte les prestations de conseil dans le domaine de l'urbanisme, de l'aménagement et des travaux publics, qui occupent une place importante pour les collectivités territoriales.

(« prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage », « étude préalable, audit, expertise liés aux travaux »).

B. LE RECOURS AUX CABINETS DE CONSEIL.

Bien que difficilement chiffrable, le recours aux cabinets de conseil s'est institutionnalisé et systématisé depuis plus de 20 ans dans le cadre de la réforme de l'État : la révision générale des politiques publiques (RGPP) constitue un moment important dans cette dynamique d'ensemble. Après le pic atteint au tournant des années 2010 suivi d'une légère baisse, on constate une légère augmentation du recours aux cabinets de conseil depuis cinq ans. L'utilisation de consultants extérieurs reste cependant en France largement inférieure à celle constatée dans les pays anglo-saxons.

1. La montée en puissance des cabinets de conseil auprès des décideurs publics dans le cadre de la réforme de l'État

Pendant longtemps, la France s'est différenciée par une forme de résistance au *consulting* d'inspiration anglo-saxonne, en raison du poids des grands corps assurant ce rôle d'expertise et de contrôle interne à l'État ⁽¹⁾. Cette méfiance vis-à-vis d'une coopération entre consultants privés et hauts fonctionnaires est encore prégnante aujourd'hui dans le débat public (voir *infra*). Si les cabinets de conseil commencent à contribuer à la modernisation de l'action publique dans les années 1970 dans le contexte de nouvelle gestion budgétaire, « l'expertise de l'État » demeure, à cette époque, l'apanage des hauts fonctionnaires, des élites politiques, des grands patrons, ainsi que certains universitaires, intellectuels, journalistes et responsables syndicaux au sein de clubs fermés.

Les années 1990 constituent un premier changement avec le succès du *New Public Management*. La culture de l'évaluation progresse au sein des administrations. C'est la période d'ouverture des départements « secteur public » au sein des grands cabinets anglo-saxons, qui proposent une large variété de services : infrastructures informatiques, bases de données comparatives, projets de transformation de l'organisation, évaluation des risques, stratégies de baisse des coûts et d'externalisation, *etc.* L'adoption de la LOLF et les audits de modernisation au début des années 2000 sont une étape supplémentaire, dans la logique d'évaluation de la performance de l'action publique. En outre, les cabinets de conseil accompagnent cette transformation, particulièrement dans le domaine des systèmes d'information.

(1) Pour une description de la genèse de l'implication progressive des cabinets de conseil dans la vie de l'État, voir : Julie Gervais et Frédéric Pierru, « Management consultants as policy actors » in *Policy Analysis in France*, Bristol, Policy Press, 2018, pp. 175-190. Voir également la contribution du Cercle de la Réforme de l'État, « Le recours des administrations aux apports d'expertises externes : une pratique contestée, éclairer le débat », 19 juin 2021, disponible à l'adresse suivante : file:///C:/Users/rrousset/Downloads/Note-CRE-apports-externes-19_06_21-Vdef-13h.pdf

Toutefois c'est la RGPP qui va marquer, si ce n'est une rupture, du moins une forte accélération du recours au consulting, fortement encouragée par le pouvoir en place ⁽¹⁾. Les cabinets de conseil sont systématiquement consultés et intégrés au pilotage de réduction de la dépense publique. **Le niveau des dépenses consacrées au conseil double ainsi entre 2007 et 2010.**

Après l'objectif de réduction systématique de la dépense publique et le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux sous la RGPP, la politique « Modernisation de l'action publique » (MAP) se démarque de cette dernière : au-delà des interrogations traditionnelles concernant l'efficacité de la dépense publique et les moyens adaptés aux objectifs poursuivis, elle renforce la culture de l'évaluation des politiques publiques et met la question de la relation administrative avec l'usager et du choc de simplification au centre de ses priorités.

Le programme « Action Publique 2022 » vient accentuer à partir de 2017 la dynamique de transformation des administrations publiques : développement des usages du numérique, simplification des normes et des procédures, modernisation de la fonction publique, culture du résultat, *etc.*

2. Une augmentation relative des dépenses de conseil de l'État depuis plusieurs années mais des montants qui demeurent très modestes par rapport aux voisins européens

a. Une augmentation des dépenses de conseil depuis 2017 au sein des administrations centrales

Dans son rapport de mars 2015, la Cour des comptes constatait qu'il n'était « matériellement pas possible, à partir des seules nomenclatures comptables disponibles, de dresser un inventaire fiable et exhaustif des dépenses de prestations de conseil engagées par les administrations de l'État ».

Sans disposer du même niveau d'expertise, et n'ayant pas le même accès aux données comptables que la Cour des comptes, la rapporteure constate que certaines difficultés ne sont pas levées :

- les modifications fréquentes de nomenclature rendent les comparaisons d'années en années délicates sachant que le périmètre des prestations devant être prises en compte au titre du conseil fait l'objet d'interrogations légitimes ;

- au regard des réponses apportées aux questionnaires, les ministères ne sont pas tous en mesure d'indiquer le niveau global des dépenses de prestations intellectuelles sans proposer une granularité plus fine des dépenses.

Il serait donc hasardeux pour la rapporteure d'avancer un chiffre précis pour la sphère de l'État.

(1) Voir par exemple : Philippe Bezes, « Morphologie de la RGPP. Une mise en perspective historique et comparative », *Revue française d'administration publique*, vol. 136, no. 4, 2010, pp. 775-802.

Cependant, d'après les ordres de grandeur dont la rapporteure dispose après interrogation des ministères, il est possible que le niveau de recours aux cabinets de conseil soit en augmentation depuis 2017, quoique la situation varie selon les ministères. À titre d'exemple, le tableau retrace ci-dessous, pour les deux ministères qui ont pu communiquer des éléments précis, l'évolution du montant global des prestations en stratégie et organisation ainsi qu'en expertise métier, deux groupes de marchandises qui renvoient aux principaux achats de conseil hors transformation numérique et digitale.

RECOURS AUX PRESTATIONS DE CONSEIL
(« STRATEGIE ET ORGANISATION », « CONSEIL EN EXPERTISE METIER »)

(en millions d'euros)

	2017	2018	2019	2020
Ministère en charge de l'économie, des finances et de la relance	6,1	10,5	32,2	37,1
Ministère de l'Intérieur	9,3	19,5	27	33

Source : ministère en charge de l'économie, des finances et de la relance, ministère de l'Intérieur.

La hausse du recours aux cabinets de conseil, si hausse il y a, s'explique par la dynamique de transformation de l'action de l'État, et de la révolution numérique et digitale des administrations publiques, particulièrement accélérée depuis 2017 : **les administrations, en sus de leurs missions habituelles, doivent dorénavant concevoir, déployer et accompagner le changement d'organisation et d'action, afin de libérer l'énergie des acteurs publics et de répondre au plus près des besoins des usagers. Les cabinets de conseil spécialisés dans la stratégie, l'organisation, la transformation numérique et digitale accompagnent ainsi les administrations afin de « faire évoluer le logiciel de l'action publique » pour reprendre les mots du Premier ministre lors de son discours de politique générale du Gouvernement tenu à l'Assemblée nationale le 15 juillet 2020. Accélérer aujourd'hui la transformation de l'action publique est plus que jamais une nécessité** ⁽¹⁾.

Il est également important de noter que l'augmentation des montants de prestation de conseil traduit vraisemblablement davantage un effet « volume » qu'un effet « coût ». À ce propos, Syntec Conseil, l'organisation professionnelle qui réunit l'ensemble des métiers du conseil en France, n'a pas hésité à préciser que la tarification de prestations dans certains secteurs du conseil était sensiblement inférieure pour les administrations publiques que pour les acteurs privés. **La fédération évoque un taux journalier de référence pouvant atteindre 600 euros par jour pour le ministère des Armées, soit sensiblement moins que les standards pour des prestations similaires proposées à des acteurs privés.** Ce même constat avait été dressé par la Cour des comptes, qui distinguait dans son rapport la situation selon les différentes branches du conseil.

(1) Syntec Conseil souligne la piètre image dont bénéficie l'administration française à l'étranger pour les sujets de digitalisation et de e-administration inversement à celle du Royaume-Uni ou de plusieurs pays du Moyen-Orient.

b. Un niveau très modéré par rapport aux autres pays européens

S'il est difficile d'avoir un chiffre précis ministère par ministère, les données de la fédération européenne des associations de conseils en organisation (FEACO) permettent de donner une bonne vision macro du recours aux cabinets de conseil par l'ensemble des acteurs publics (collectivités territoriales comprises).

En 2019, le niveau des dépenses de conseil dans la sphère publique (État et autres administrations) atteint en France **814 millions d'euros** environ selon la FEACO. **La France connaît ainsi un niveau de dépense très modéré. Rapporté aux dépenses de personnel des différentes administrations publiques tel qu'indiqué par Eurostat, c'est même un des niveaux les plus faibles de l'Union européenne.**

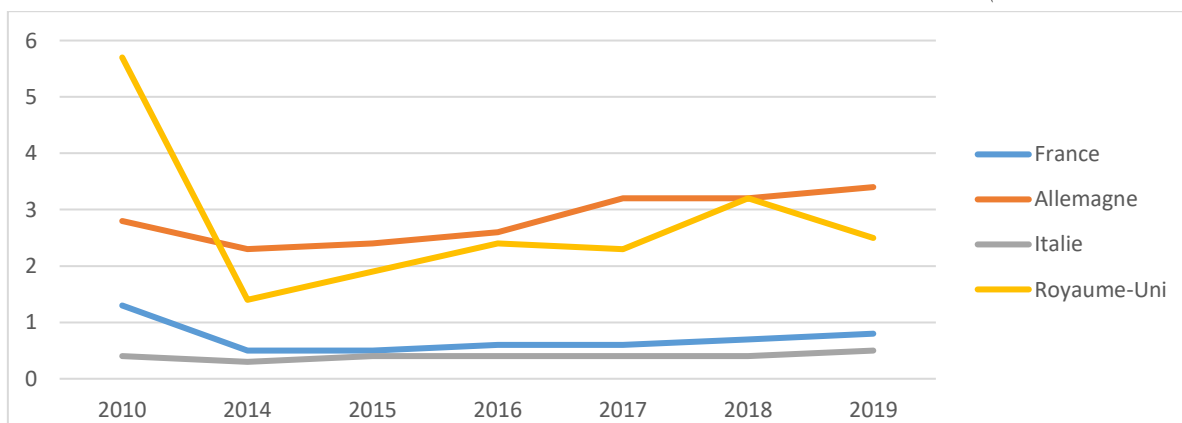
DEPENSES PUBLIQUES EN PRESTATION DE CONSEIL DANS DIFFERENTS PAYS DE L'UNION EUROPEENNE

	Part du secteur public dans les dépenses de conseil	Montant des dépenses publiques de conseil (en milliards d'euros)	Achats de conseil rapportés aux dépenses de personnel
Autriche	9,4 %	0,576	1,37 %
Danemark	22 %	0,687	1,47 %
Finlande	10 %	0,250	0,84 %
France	10 %	0,814	0,27 %
Allemagne	9,4 %	3,403	1,25 %
Hongrie	13 %	0,061	0,41 %
Italie	10,4 %	0,504	0,29 %
Slovénie	10,0 %	0,029	0,53 %
Espagne	17,5 %	0,432	0,32 %
Royaume-Uni	22 %	2,497 (en milliards de livres sterling)	1,23 %

Source : Commission des finances d'après les données de la Fédération européenne des associations en conseil en organisation (FEACO) et Eurostat.

EVOLUTION DES DEPENSES PUBLIQUES (VALEUR ABSOLUE) DE CONSEIL DE 2010 A 2019 EN FRANCE, EN ALLEMAGNE, EN ITALIE ET AU ROYAUME-UNI

(en milliards d'euros)



Source : Commission des finances d'après la FEACO.

Après un pic des dépenses au tournant des années 2010 constaté en France comme chez ses voisins, tous les pays connaissent une diminution de leurs dépenses publiques de conseil suite à la crise financière, des dettes souveraines et des politiques d'austérité budgétaire. Cette baisse atteint même 25 % au Royaume-Uni. On observe une nouvelle croissance de ces dépenses à partir de 2014-2015, quoique nettement plus faible en France et en Italie qu'au Royaume-Uni et en Allemagne. Cette augmentation aurait été d'abord portée en France par la fusion des régions et la montée en puissance des métropoles, d'après les indications communiquées par Syntec Conseil.

Le niveau de dépenses publiques en conseil en France est aujourd'hui beaucoup plus faible qu'au Royaume-Uni (2,5 milliards de livres sterling) ou l'Allemagne (3,4 milliards d'euros). **L'exemple britannique peut être rapproché de la situation aux États-Unis ou au Canada où le recours aux cabinets de conseil est systématique et constitue un mode d'administration ordinaire** (budgets très conséquents, contrats de très long terme et permanence de l'action des cabinets au cœur même des ministères, *etc.*). Cette différence montre les différences d'usage des concepts et pratiques de management du secteur privé dans les administrations de l'État (concurrence de marché, calculs de performance, *etc.*) qui s'imposent sur le contrôle bureaucratique wébérien ⁽¹⁾.

3. Les accords-cadres de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) de 2018

Pour pallier certaines difficultés soulevées par le rapport de la Cour des comptes (manque de coordination, nécessité de renforcer la diversification des cabinets, manque de professionnalisation des acheteurs publics, prestations souvent « trop cloisonnées » sans intervention d'un acheteur spécialisé, *etc.*), **la DITP, sur délégation de la direction des achats de l'État (DAE), a élaboré et notifié plusieurs accords-cadres interministériels à bons de commande multi-attributaires** en inscrivant le recours aux cabinets de conseil au sein de la stratégie et des processus d'achat de l'État :

– un marché intitulé « Appui pour la conduite de projets de transformation » notifié en 2018 et couvrant la période allant jusqu'à juin 2022. Ce marché est composé de trois lots : le lot 1 « Stratégie et politiques publiques » attribué aux cabinets Roland Berger, Boston Consulting, et Mc Kinsey, le lot 2 « Conception et mise en œuvre des transformations » attribué aux cabinets Ernst and Young, Eurogroup Consulting, INOP's, Cap Gemini et le lot 3 « Performance et réingénierie des processus » attribué à Cap Gemini, Eurogroup et Wavestone ⁽²⁾ ;

(1) Cf. Daniel Saint-Martin, « *How the Reinventing Government Movement in Public Administration Was Exported from the US to Other Countries ?* », International Journal of Public Administration, Vol. 24 (6), 2001.

(2) Selon la description de la DITP, « le lot 1 vise à apporter aux autorités publiques des éléments de décision, en s'appuyant sur une vision globale et à moyen terme, en mobilisant les techniques d'analyse stratégique, quantitatives et qualitatives *ex ante* ou *ex post*, d'analyse d'impact, d'évaluation des politiques publiques, et

– un deuxième marché intitulé « Accompagnement managérial de la transformation publique » dont le terme est fixé à début 2024, à la frontière de la formation et du conseil. Ce marché est constitué de deux lots : un premier lot 1 « Formation-action à la conduite de projet de transformation à l'innovation managériale » et un second lot « Coaching et facilitation de l'intelligence collective ».

Les titulaires référencés sur ces accords-cadres peuvent être rapidement mobilisés en procédant à l'émission des bons de commande. Concernant l'accord-cadre « Appui pour la conduite de projets de transformation » à disposition de l'ensemble des ministères à l'exception de celui des Armées ⁽¹⁾, plusieurs éléments doivent être indiqués :

– le principe du « tourniquet » vise à éviter une relation d'exclusivité entre un cabinet et une administration : après avoir attribué les 3 (lots 1 et 3) ou 4 (lot 2) premiers bons de commande dans l'ordre de classement des offres, chaque bon de commande suivant est attribué à celui des titulaires dont le montant total d'engagements est, au moment de l'établissement du bon de commande, le plus faible. Chaque prescripteur (ministères et DITP) applique cette règle de façon autonome ;

– le marché a été conclu sans montant minimum ni montant maximum ⁽²⁾. Conformément à la jurisprudence constante du Conseil d'État, **un montant estimatif annuel a été communiqué aux candidats pour chacun des lots à la date de publicité de l'appel d'offres** ⁽³⁾. Ces montants annuels, qui ne constituent pas un engagement de commande et ne revêtent aucune obligation contractuelle, sont les suivants : 5 millions d'euros HT pour le lot 1, 12,5 millions d'euros HT pour le lot 2 et 7,5 millions d'euros pour le lot 3. Selon les informations communiquées par le directeur interministériel à la transformation publique, 208 millions d'euros ont été consommés de l'entrée en vigueur de l'accord-cadre à octobre 2021 ;

la constitution de scénarios et de rationalisation des portefeuilles d'action.

Le lot 2 vise à apporter aux responsables de domaines ou d'organisation les moyens de conduire une transformation effective, depuis le diagnostic et l'alignement avec la stratégie, la mise en programme et l'élaboration de la feuille de route en incluant les volets numérique et conduite du changement. Le lot 3 vise à accompagner les démarches d'amélioration de l'efficacité des processus, sous tous leurs aspects : performance économique, performance opérationnelle, satisfaction des usagers et des agents.»

(1) Le ministère des Armées s'est doté de son propre accord-cadre.

(2) Cela ne pourra plus être le cas à l'avenir : le décret n° 2021-1111 du 23 août 2021 modifiant les dispositions du code de la commande publique relatives aux accords-cadres et aux marchés publics de défense ou de sécurité, transcrit dans l'ordre juridique français la jurisprudence européenne fixant l'obligation d'afficher un montant maximum aux accords-cadres à compte du 1er janvier 2022

(3) CE, 20 mai 2009, Ministère de la Défense, n°316601.

**CONSOMMATION EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DU MARCHE
« APPUI POUR LA CONDUITE DE PROJETS DE TRANSFORMATION » DE 2018 A 2021**

(en millions d'euros TTC)

Périmètre	2018	2019	2020	2021	Total	Répartition
ministère de l'Intérieur		6,4	12	17,4	35,8	17 %
ministère des Solidarités et de la Santé	1,7	5,8	8,6	17,5	33,7	16 %
ministère de la Cohésion des territoires		5,3	8,3	12,9	26,5	13 %
ministère de la Transition écologique	0,6	9,5	4,6	8,4	23,1	11 %
ministère de l'Économie et des Finances	3,1	10,8	5,2	1,5	20,6	10 %
ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion	1,6	2,5	1,4	1,9	7,5	4 %
ministère de la Culture		2,6	2,5	1,9	7	3 %
services du Premier Ministre	0,3	1,5	2,2	2,1	6,1	3 %
ministère de l'Éducation nationale	0,8	1,2	1,3	0,3	3,6	2 %
ministère de la Justice		0,7	1,3	1,4	3,4	2 %
ministère des Sports	1	0,1		0,8	1,8	1 %
ministère de l'Europe et des Affaires étrangères				1,7	1,7	1 %
ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation			0,6	0,6	1,3	1 %
ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche		0,5		0,1	0,7	0 %
ministère des Outre-mer		0,1			0,1	0 %
DITP	4,4	10,3	14,1	7,1	35,9	17 %
TOTAL	13,6	57,3	62,2	75,6	208,6	100 %

Source : DITP.

– l'accord-cadre est conclu à prix unitaire, sous forme d'unité d'œuvre (UO). Chaque prestation donne lieu à la livraison de livrables, dont la tarification est prévue dans les UO selon des niveaux de base ou avancé.

C. APPORTS DES CABINETS DE CONSEIL ET CRITIQUES DE LEUR ACTION

Souvent critiqués et faisant l'objet d'une attention médiatique toute particulière, les reproches adressés aux cabinets de conseil privés sont nombreux : prestations inutiles voire dommageables, mélange des genres avec la haute fonction publique, désarmement de l'État en situation de dépendance à leur égard, *etc.*

Indépendamment des majorités politiques et des systèmes de gouvernement et d'organisation de l'administration, le rôle que jouent les cabinets de conseils auprès des pouvoirs publics dans la totalité des pays de l'OCDE montre pourtant leur intérêt indiscutable. Mettant à disposition des connaissances et des compétences dont ne peut bénéficier l'administration en interne, apportant un regard et des méthodes de travail nouvelles et différentes, les consultants font également preuve de réactivité en apportant un soutien immédiat en cas de pic d'activité comme cela fut le cas lors de la crise sanitaire.

1. Des cabinets de conseil à l'action méconnue

La crise sanitaire de la COVID-19 a été l'occasion de mettre en lumière l'action des cabinets de conseil auprès des décideurs publics qui, en situation de crise, y ont eu plus fortement recours. On citera notamment la communication le 21 février 2021 de la présidente de la mission d'information, Véronique Louwagie ⁽¹⁾ : dans un travail sérieux et documenté que la rapporteure salue, la présidente, agissant en vertu de ses pouvoirs de rapporteure spéciale de la mission *Santé*, a ainsi montré qu'entre mars 2020 et février 2021, 28 commandes ont été passées par le ministère de la santé et des solidarités auprès de sept cabinets pour des prestations relevant de la création ou de l'évolution de systèmes d'information, de la modélisation, de l'analyse, de la simulation, de la logistique et de l'accompagnement stratégique. Au cours de sa communication, la présidente a pu regretter une perte de compétences et de savoir-faire du ministère de la santé notamment en matière de logistique.

En effet, en dehors de quelques ministères régaliens, les administrations centrales ne disposent pas aujourd'hui des compétences nécessaires en matière de logistique (gestion des flux et des stocks) au-delà des besoins connus en matière de système d'information et de numérique. Le recours à des compétences techniques et pointues dans ces domaines complexes et dans une situation particulière de crise s'est donc révélé indispensable : malgré tous les plans de continuité et de gestion des risques, l'État n'aurait pas été en mesure de relever seul ces défis inédits et la rapporteure constate que le Gouvernement français n'a pas été le seul, loin de là, à s'adjoindre les services de cabinets de conseil ⁽²⁾.

« Passer à l'échelle » une chaîne logistique adaptée aux contraintes du vaccin (différentiels de degrés dans la conservation pouvant aller de – 80 °C à 2/3°C) pour injecter plusieurs millions de doses ne constitue nullement une opération routinière pour le ministère en charge de la santé. Le cabinet Mc Kinsey rappelle quant à lui avoir déjà mené 700 opérations logistiques de campagnes de vaccination dans le monde, très souvent en coopération avec l'Organisation mondiale de la santé, leur conférant une expérience indispensable à la réussite de cette opération essentielle. Si l'on est en droit de s'interroger sur un manque hypothétique de compétences au sein de certains ministères, il ne paraît pas possible de remettre en cause l'opportunité de faire appel à un spécialiste reconnu dans un domaine aussi sensible à un moment aussi crucial. Par ailleurs, s'il a souvent été regretté par certains que les compétences logistiques du ministère des Armées n'aient pas davantage été sollicitées, il faut rappeler que ce dernier est davantage habitué à monter des processus logistiques *ex nihilo* que d'augmenter les capacités de chaînes déjà

(1) La communication est disponible à l'adresse suivante : https://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/commissions/CFinances/communication_finances_20200210.pdf

(2) Les missions octroyées par le gouvernement britannique aux cabinets de conseil de mars à août 2020 relatives à la crise sanitaire auraient atteint plus de 100 millions de livres sterling, soit un montant sensiblement supérieur que ceux évoqués en France, selon le Financial Times. L'article est disponible à l'adresse suivante : <https://www.ft.com/content/f872960d-bb68-4b9b-a85b-be932bb62df7>

existantes comme cela a été le cas pour le vaccin (qui s'est appuyé à la fois sur les grossistes répartiteurs et sur les Centres Hospitaliers Universitaires – CHU).

La présidente a également exprimé des interrogations concernant la nature de certaines tâches ayant été confiées aux cabinets de conseil et relevant normalement du cœur des métiers des directions centrales : réponses aux questionnaires budgétaires, exercice de la tutelle du ministère sur certains opérateurs, *etc.* **En effet, il n'est pas souhaitable de confier ces tâches fondamentales et classiques à des consultants externes.** La rapporteure rappelle cependant que la crise a mis sous tension les effectifs du ministère de la santé. La rapporteure rappelle aussi la baisse des moyens humains depuis 10 ans pour répondre à l'impératif de rétablissement des comptes publics (baisse des effectifs du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* de – 1 728 ETP depuis 2012) qu'il ne s'agit d'ailleurs pas de remettre en cause.

Il convient de préciser qu'avant de recourir aux consultants externes, le ministère indique avoir d'abord mobilisé l'ensemble des ressources internes du ministère des solidarités et de la santé (agents en fonction, agents disponibles, inspecteurs, *etc.*) Il a également fait appel à d'autres ministères pour compléter les effectifs en interne (bien que toutes les équipes dans toutes les administrations aient été particulièrement mobilisées à cette période). Bien que regrettable et regretté par l'administration elle-même, ce recours était inévitable et purement conjoncturel. De manière ponctuelle et exceptionnelle, recourir à des consultants externes demeure le moyen le plus rapide et le plus efficace pour mettre à disposition des agents formés et compétents sur des postes stratégiques, contrairement à un processus de recrutement aux délais importants (y compris pour des recrutements d'agents contractuels).

2. Des critiques récurrentes...

Au-delà de la crise sanitaire, les critiques plus ou moins fondées du recours aux cabinets de conseil ne sont pas nouvelles. Au-delà de la perte de compétences et des phénomènes de dépendance des administrations vis-à-vis des consultants, l'action intrinsèque des cabinets de conseil est parfois critiquée.

Parmi les critiques les plus récurrentes des détracteurs de ces cabinets conseils, on entend le plus souvent des allégations mettant en cause le sérieux et la qualité des travaux menés. Les travaux de certains cabinets de conseil, notamment en stratégie, seraient stéréotypés. Des consultants ne maîtrisant pas le fonds des sujets proposeraient des recommandations générales et peu adaptées au contexte particulier. Les cabinets ne prendraient pas en compte la culture de travail et les « routines organisationnelles » spécifiques aux administrations publiques. La qualité des travaux rendus serait parfois décevante. La Cour des comptes a souligné par le passé la piètre qualité des travaux des prestations de conseil auprès des

établissements publics de santé ⁽¹⁾ : très générales et laconiques, des livrables peu satisfaisants (manque de données chiffrées, absence d'évaluation des impacts financiers). Cette remarque a été parfaitement intégrée par les directeurs d'hôpitaux qui ont changé leurs pratiques en matière de recours au conseil. Dans un tout autre contexte, le directeur d'un établissement public sous tutelle du ministère de l'Intérieur a indiqué au cours des auditions qu'il ne souhaitait plus recourir aux cabinets de conseil que pour des aspects techniques (droit, finance, numérique, *etc.*), considérant que la « philosophie » ou la stratégie d'une politique publique ne pouvait être conçue et assumée que par le décideur public. Ce point de vue très tranché démontre certainement plus l'inadéquation de ce type de prestation dans le cadre spécifique du pilotage stratégique de certains établissements que le rejet pur et simple de prestations de conseil par ailleurs très utiles une fois la stratégie établie par les décideurs publics.

Dans le secteur de la santé encore, les cabinets de conseil ayant concouru à des réorganisations complexes souvent difficiles pour les agents publics ont souvent été accusés de servir d'alibi et de caution ⁽²⁾ à des directions n'assumant pas leurs choix. **Les conclusions des consultants ne seraient alors qu'une reprise de recommandations déjà formulées en interne, mais mal assumées.** Au-delà de la pertinence de cette analyse, qui appelle la nuance, il est bon de rappeler qu'un cabinet de conseil, s'il est parfois appelé à valider des hypothèses, n'est jamais décideur en dernier ressort des choix de l'administration qu'il conseille. Ce rôle de caution que certains décideurs tentaient de lui faire porter serait de moins en moins porteur, tant sa fonction légitimatrice a perdu en vigueur auprès des agents publics.

Enfin, la porosité entre haute fonction publique et cabinets de conseil est très souvent évoquée. Les cabinets de conseil sont soupçonnés de vouloir avoir un accès privilégié aux plus hautes sphères de l'État, en n'hésitant pas à concevoir leurs prestations, parfois à bas coût ou tout simplement gratuites (*pro bono*), dans une logique d'investissement de long terme et d'accès à la sphère décisionnaire. La connivence entre acteurs publics et consultants privés se manifesterait par l'aller et retour entre les cabinets de conseil et le monde politico-administratif de personnalités politiques et d'agents publics ayant assumé des responsabilités au plus haut sommet de l'État (directeur d'administration, chef d'état-major, autorités politiques). Cependant, force est de constater que le renforcement des contrôles déontologiques opérés par la HATVP depuis la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, a mis en place des barrières et des contrôles très stricts afin d'éviter des pantouflages et même des rétro-pantouflages litigieux de hauts fonctionnaires. De plus, les cabinets ont aujourd'hui une politique très

(1) *Cour des comptes*, Le recours aux marchés publics de consultants par les établissements publics de santé, juillet 2018. Rapport disponible à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-recours-aux-marches-publics-de-consultants-par-les-etablissements-publics-de-sante>.

(2) *Pour une critique du recours aux cabinets de conseil, on pourra se reporter aux travaux du sociologue et politologue Frédéric Pierru concernant les réformes de l'hôpital public. Cf. par exemple : Pierre-André Juven, Frédéric Pierru et Fanny Vincent, La casse du siècle. À propos des réformes de l'hôpital public, Raisons d'agir, 2019.*

stricte sur le « *pro bono* », certains allant même jusqu'à y renoncer dans la sphère publique.

3. Et un apport pourtant indiscutable

La plus-value des cabinets de conseil est néanmoins reconnue par de nombreux acteurs de la sphère publique sans lien ni intérêt direct avec ces cabinets de conseil.

Le recours à des consultants spécialisés est d'abord indispensable pour l'expertise qu'ils apportent, notamment dans les domaines de grande technicité (numérique, SI, intelligence artificielle, *etc.*). Les cabinets disposent de compétences entraînées à la « frontière technologique » grâce un apprentissage permanent rendu possible par le volume de projets traités et l'attractivité qu'ils génèrent. La spécialisation dans certains secteurs (expérience usager, coaching, sciences comportementales, transformations managériales) permet aux administrations de disposer de **méthodologies « à l'état de l'art »** pour permettre aux différentes administrations de se projeter dans toutes sortes d'innovations publiques. C'est l'un des atouts majeurs permis par l'externalisation à haute valeur ajoutée.

Un autre point fort des cabinets réside dans leur capacité d'industrialisation des *process*, dans des domaines techniques variés, qui permettent de passer de la démonstration de faisabilité (*proof of concept*) au **déploiement de la solution souhaitée à l'échelle nécessaire** (*scalabilité*) et ce, dans des délais extrêmement contraints.

Les grands cabinets internationaux implantés dans le monde entier ont également **la capacité à réaliser des parangonnages** (*benchmarking*) à l'échelle mondiale, ce que les administrations, même quand elles disposent de réseaux à l'étranger, ne sont pas toujours en mesure de faire.

La rapporteure fait sienne la critique entendue au cours de plusieurs auditions : le recours à des consultants extérieurs ne peut pas remplacer le courage ni le leadership des décideurs publics. L'utilisation des cabinets de conseil comme « caution » visant à légitimer une décision déjà prise n'est pas une utilisation judicieuse de leurs services. **Cependant, l'absence de courage ou de vision ne doit pas être confondue avec le recours à une aide pour expertiser et corroborer une solution imaginée en interne.**

Plus encore, le regard d'un acteur extérieur ayant une connaissance très fine de l'ensemble des secteurs d'activité publics et privés, constitue un atout unique. Il permet de sortir d'un cadre de pensée défini et d'imaginer des options qui n'auraient pas pu être envisagées en interne ⁽¹⁾. Par ailleurs, l'ensemble des cabinets de conseil

(1) À titre d'exemple, la direction générale de la cohésion sociale a ainsi eu recours à un cabinet de conseil pour envisager le transfert du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) de FranceAgriMer vers un autre

soulignent l'importance pour eux de ne jamais avoir à prendre les décisions. **Leur plus-value se situe en amont (documentation, étude, parangonnage) et en aval (mise en place technique de la solution choisie) mais jamais dans la prise de décision elle-même.**

Au-delà d'un regard extérieur, les cabinets de conseil apportent également des **méthodes de travail nouvelles**. Le « mode projet », qui se déploie progressivement au sein des administrations publiques, ou la culture de l'évaluation quantitative et qualitative, sont en partie importés du monde du conseil. **Ce changement de méthode dont les administrations peuvent bénéficier, à condition qu'elles s'impliquent dans le pilotage et le suivi de la prestation**, dans le déroulé de la prestation (lorsque l'acquisition de ces méthodes ne constitue pas tout simplement le résultat même souhaité de la prestation de conseil), **est alors un véritable atout.**

II. DES MARGES DE PROGRESSION POUR UNE MEILLEURE UTILISATION ET UN MEILLEUR ENCADREMENT DES PRESTATIONS DE CONSEIL

La rapporteure, comme la plupart des acteurs publics rencontrés, reconnaît pleinement la plus-value apportée par les cabinets de conseil. **Mais comme pour tout recours à un prestataire extérieur, sa réussite dépend des raisons qui ont conduit à y recourir, de la manière dont cette prestation est suivie, pilotée et évaluée et enfin, ce qui est peut-être spécifique au conseil, de l'utilisation des résultats des prestations et du respect de certaines règles de déontologie et de contrôle des données.** Le bilan du niveau quantitatif de recours aux cabinets de conseil est donc moins pertinent que l'évaluation qualitative de ce recours.

Pour la rapporteure, il ne s'agit donc pas de plaider pour plus ou moins de recours au conseil, mais de s'interroger sur les conditions à réunir pour que les prestations donnent pleinement satisfaction et soient réellement utiles. Le rapport de la Cour des comptes de 2014 comportait une série de recommandations et dressait certains constats.

établissement. Si cette option a été abandonnée, le cabinet de conseil mandaté a travaillé sur un changement de méthodes et a imaginé une scission des marchés publics en séparant les achats de denrée de la partie logistique. Cette proposition sera ainsi expérimentée cette année et la directrice de l'établissement a admis que cette solution n'aurait pas émergé en interne.

Les recommandations du rapport de la Cour des comptes :

1. Renforcer le suivi budgétaire et comptable des dépenses de conseil par les secrétaires généraux et les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, notamment grâce à la nouvelle nomenclature des achats.
2. Veiller au renouvellement et à la diversification des prestations de conseil.
3. Formaliser, dans chaque ministère, sous l'égide du secrétariat général du Gouvernement, des doctrines de recours aux conseils extérieurs et, pour chaque domaine, des guides de bonnes pratiques pilotés par une administration chef de file.
4. Créer des outils de recensement des expertises disponibles au sein de l'État et mettre en réseau les services de conseils internes et les corps d'inspection et de contrôle.
5. Développer l'intervention d'équipes mixtes de conseil, constituées des corps d'inspection ou des équipes internes et de consultants.
6. Utiliser davantage les possibilités, prévues par le code des marchés publics, de dialogue avec les candidats dans la phase de passation du marché afin de s'assurer de l'adéquation des offres aux besoins.
7. Renforcer, sous l'égide du secrétariat général du Gouvernement, les règles relatives à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts en systématisant, dans chaque ministère, les chartes de déontologie et en y incluant des dispositions sur les rapports avec les conseils extérieurs.
8. Recourir à la tarification à la performance chaque fois que les résultats attendus de l'intervention des conseils extérieurs sont clairement identifiés et attribuables à leur action.
9. Prévoir, dans les cahiers des charges des marchés de conseil, les modalités de transfert de compétences entre les prestataires et l'administration et inclure à cet effet une clause spécifique entre les prestataires dans le cahier des clauses administratives générales.
10. Valoriser les fonctions de responsable de pilotage des missions de conseil extérieur au moyen d'un positionnement plus attractif et de formation adaptées.
11. Développer, dans un cadre interministériel, des outils de capitalisation et de partage (bases de données, espaces partagés) des résultats des prestations.

Certaines avancées doivent être notées comme les accords-cadres de la DITP qui ont permis de répondre à plusieurs limites soulevées par la Cour des comptes. De même, les recommandations concernant le renforcement de la déontologie et la prévention des conflits d'intérêts, le sourcing ou encore l'introduction dans le CCAG de clauses de transfert ont été suivies. D'autres recommandations n'ont été que partiellement ou pas du tout mises en œuvre. Ce rapport doit être l'occasion pour l'ensemble des administrations centrales d'accélérer certains processus à l'œuvre ou de les enclencher tout simplement.

A. DES ACCORDS-CADRES A POURSUIVRE ET UNE STRATEGIE INTERMINISTERIELLE A RENFORCER

Les accords-cadres de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) constituent un véritable progrès. Ils doivent être à l'avenir une base pour approfondir la coopération au niveau interministériel.

1. Des accords-cadres qui répondent aux attentes

Les accords-cadres de 2017 portés par la DITP ont permis de renforcer la professionnalisation de l'acte d'achat. Outre la facilité d'utilisation que représentent les accords-cadres passés après négociation et mise en concurrence, les marchés ont satisfait les attentes des administrations ministérielles selon la plupart des réponses reçues par les ministères : l'expertise de la DITP en matière de recours à des consultants a permis de définir au mieux les besoins et de sélectionner les prestataires les plus adaptés. L'acte d'achat de conseil a ainsi été professionnalisé : le système de centralisation des contrats de conseil auprès d'une administration de référence est un succès à pérenniser.

Le principe du tourniquet, parfois contraignant pour les services prescripteurs qui souhaiteraient choisir le prestataire le plus apte à répondre à leurs besoins, a par ailleurs permis de garantir une diversification dans le recours aux cabinets de conseil évitant ainsi certains biais liés à de trop grandes habitudes de travail en commun.

Pour les cabinets de conseil, les accords-cadres de l'État, même s'ils sont parfois jugés brutaux pour les acteurs écartés, et moins accessibles pour des cabinets de petite taille, sont plébiscités :

- la centralisation des contrats permet d'apporter clarté et transparence, notamment au sujet des tarifs pratiqués ;

- la garantie d'être sollicité par les administrations d'État conduit les cabinets sélectionnés à constituer davantage d'équipes spécialisées dans la sphère publique, ce qui est gage d'efficacité. Des équipes intégrées aux administrations publiques sont ainsi constituées sur des durées de plusieurs années ;

- la massification de l'achat en prestations de conseil permet d'obtenir des diminutions de prix.

La centralisation de la conception des accords-cadres a permis de s'appuyer sur l'expertise de la DITP en matière de recours à des consultants pour définir au mieux les besoins et sélectionner les prestataires les plus adaptés. Administrations comme cabinets de conseil saluent les avantages représentés par ces marchés : prix de la prestation, qualité des prestations et des livrables, respect des délais, clarté des lots et montée en compétences des acheteurs publics, etc. Il semblerait même selon les cabinets de conseil que les

accords-cadres « à la française » soient analysés de près à l'étranger et constituent une forme de modèle.

En conclusion, la centralisation de l'achat public de conseil pour les administrations centrales est à poursuivre. La rapporteure salue à ce propos le renouvellement prévu de ces accords-cadres qui arrivent à échéance fin 2022, tout comme les réflexions à l'œuvre au sein de la DITP pour améliorer encore le cadre déontologique de ces contrats ainsi que leur accessibilité à des cabinets de plus petite taille.

2. Développer un suivi interministériel

Plusieurs clauses de l'accord-cadre actuel permettent aujourd'hui son suivi :

– dès la notification du marché, **les titulaires émettent une proposition de plan d'assurance qualité (PAQ)** qui fixe notamment les modalités détaillées de réalisation et de suivi des travaux. Le PAQ est un document unique qui décrit l'ensemble des dispositions qualité, de management projet et de maîtrise des risques devant être mises en œuvre dans la réalisation des activités par le titulaire. Une réunion entre le titulaire et la personne publique permet la validation du PAQ ;

– **tous les semestres, des réunions avec chaque titulaire de chaque lot doivent être organisées par la DITP** afin d'effectuer une revue des interventions effectuées sur la période. Ces revues permettent d'avoir un échange sur la qualité des prestations effectuées pour le compte de la DITP au cours des six derniers mois, d'avoir de la visibilité sur les thèmes des projets réalisés pour les ministères et de faire remonter des difficultés éventuelles de nature administrative ou contractuelle dans l'utilisation du marché. L'audition de Cap Gemini a semblé montrer que ce suivi et ce retour d'expérience semestriel relevaient parfois de l'initiative des cabinets de conseil (confirmant ainsi la volonté de coopération et de transparence de cet acteur majeur du conseil français) ;

– des réunions de suivi et de retour d'expérience sont menées avec les bénéficiaires de l'accord-cadre. Ainsi, **une réunion de retour d'expérience générale a été organisée en mai 2021 avec l'ensemble des bénéficiaires de l'accord-cadre** afin de prendre en considération les retours positifs et les axes d'amélioration dans le cadre du renouvellement de celui-ci.

Pour autant, le suivi de ces accords-cadres demeure lacunaire. Une fois notifié, chaque ministère peut utiliser un accord-cadre directement, de façon autonome, sans remontée d'information systématisée si bien qu'il n'existe pas de vision consolidée globale ni quantitative ni qualitative des bons de commande émis par les administrations publiques bénéficiaires de ces accords-cadres. Cela est dommageable non seulement en termes de contrôle pour le Gouvernement mais également de transparence pour le Parlement qui ne dispose que d'une information relativement parcellaire sur ces accords.

Le contrôle du recours aux bons de commande et l'évaluation des prestations varient fortement selon les ministères. L'exemple des ministères sociaux qui ont mis en place un processus d'évaluation *ex post* spécifique (fiche évaluation prévue par le pôle modernisation du secrétariat général) pour les marchés de la DITP qu'ils partagent avec elle à l'occasion d'un bilan annuel est à systématiser.

La DITP ou les autres directions interministérielles compétentes accompagnent déjà aujourd'hui les ministères dans leur projet de transformation en facilitant leur recours aux cabinets conseils. **La rapporteure est persuadée que la capitalisation des expériences à l'échelle de l'État peut être renforcée sans que cela soit perçu comme une « ingérence » par les autres ministères.** En renforçant le rôle de suivi et d'accompagnement par les directions interministérielles compétentes des différents services de l'État, le Parlement pourrait bénéficier d'une information enrichie et plus précise.

Les perspectives évoquées par le directeur interministériel de la transformation publique pour le prochain accord-cadre vont en ce sens, ce dont la rapporteure se félicite. **La DITP pourrait avoir à l'avenir davantage vocation à jouer ce rôle de « tour de contrôle » des prestations de conseil en :**

- **étendant le périmètre de l'accord-cadre à un plus grand nombre de parties prenantes (opérateurs de l'État notamment) et un champ plus large de conseil ;**
- **encadrant les politiques de consommation et la mise en place de procédures internes à chaque ministère afin de mieux maîtriser le recours aux conseils externes ;**
- **renforçant la mission de la DITP dans le conseil aux acheteurs de prestations externes et dans le suivi de l'exécution du marché, avec la création d'un reporting plus structuré qu'aujourd'hui.**

<p><u>Recommandation</u> : Renforcer le recours aux prestataires via des accords-cadres tout en renforçant le rôle de supervision du recours aux cabinets de conseil par la DITP et les autres directions interministérielles concernées.</p>

3. Les bonnes pratiques à partager

Renforcer le suivi des prestations de conseil devrait aussi permettre aux ministères d'échanger davantage. Car s'il est un point sur lequel la totalité des acteurs s'accorde, c'est la nécessité de renforcer le partage des bonnes pratiques entre administrations.

On l'a vu plus haut, il existe d'importantes disparités dans le recours aux cabinets de conseil. Certaines administrations particulièrement rodées (le ministère de l'économie des finances et de la relance, le ministère des Armées) sans même

évoquer certaines entreprises publiques comme la SNCF ou La Poste, sont particulièrement avancées dans leur capacité à concevoir, encadrer, évaluer et utiliser efficacement les prestations de conseil. Il est primordial de renforcer le dialogue entre les différentes administrations, et de permettre aux plus expérimentées d'apporter leur expertise aux administrations les moins acculturées par des partages d'expérience. C'est par le regard des pairs et l'entre-aide que les administrations pourront gagner en maturité. **Le ministère des Armées notamment (voir *infra*) s'est doté de toute une méthodologie dans son recours aux conseils qui gagnerait à être largement partagée.**

<p><u>Recommandation</u> : Systématiser les échanges entre administrations pour un meilleur partage des bonnes pratiques.</p>

B. LE RENFORCEMENT DU PILOTAGE, DE L'EVALUATION ET DE LA CAPITALISATION DES PRESTATIONS

Des progrès sont encore attendus concernant le pilotage, l'évaluation et la capitalisation des prestations. En toute transparence, le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales a transmis les conclusions d'un audit interne qui montre les progrès accomplis mais également les défis qui doivent encore être relevés.

L’audit interne (IGAS-IGS) sur l’achat de prestations intellectuelles des ministères sociaux (2016-2020) : des progrès insuffisants

En 2016, l’inspection générale des affaires sociales (IGAS) a été missionnée pour un audit sur les prestations intellectuelles au sein des ministères chargés des affaires sociales.

Le rapport d’audit a défini un plan d’actions sous le pilotage d’une mission permanente d’audit interne (MPAI) qui a fait l’objet d’un suivi avec des bilans de mises en œuvre sur 6 mois, 12 mois, 18 mois, 24 mois et un bilan définitif en juillet 2020.

Tous les comités ministériels des achats (CMA) de 2017 à 2019 ont mobilisé les directions acheteuses et ont permis de présenter la gouvernance et les stratégies ministérielles et interministérielles sur le recours à des prestations intellectuelles, et les progressions dans la mise en œuvre des actions inscrites dans les recommandations de l’audit.

Si l’audit interne montre une réelle progression dans la sécurisation juridique des marchés et la mise en œuvre d’outils de performance mis en œuvre par la direction des finances, des achats et des services (animation d’un réseau d’acheteurs formés, recherche d’une plus grande mutualisation, recours aux accords-cadres ministériels et interministériels), il montre également que « la culture de la performance de l’achat n’est pas encore diffusée auprès de l’ensemble des directions » :

- il n’existe pas de « stratégie ministérielle » élaborée par le responsable ministériel des achats (RMA) réellement opposable aux choix des directions métiers ;
- tous les éléments qui concourent à la mise en concurrence (sourcing, expression précise des besoins, allotissement, délais, négociation) sont insuffisamment maîtrisés. La négociation, possiblement avec les marchés à procédure adaptée et les bons de commande directs est peu utilisée ;
- l’évaluation de la prestation intellectuelle (hors marchés de formation) et la capitalisation des résultats est variable.

Source : Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales

1. Un pilotage renforcé : les équipes mixtes, l’apprentissage du « mode projet ».

Dans son rapport de 2015, la Cour des comptes constatait que **le suivi et le pilotage des prestations n’étaient pas toujours assurés par l’administration et qu’ils étaient souvent délégués aux prestataires** « qui établissent eux-mêmes les comptes rendus des réunions de pilotage, tiennent les tableaux de bord et les calendriers ».

Dans son rapport, la Cour des comptes avait fait de la constitution d’équipes mixtes, constituées d’agents publics et de consultants privés, un axe de progrès. En effet, la constitution d’équipes mixtes intégrées permet :

- de disposer des compétences d’agents de l’État qui connaissent particulièrement bien les enjeux du secteur public ;
- de faciliter un transfert de compétences efficient à la fin de la prestation ;

– de bénéficier de l’expertise de consultants disposant de compétences complémentaires et connaissant la sphère publique.

Ce mode de fonctionnement vertueux est aujourd’hui celui de la DITP. C’est également celui du ministère des Armées : dans le cadre de la prescription et du cadrage de besoin, le prescripteur doit indiquer son dispositif interne (nombre d’ETP) en charge du pilotage et d’assurer le suivi des intervenants externes. Le ministère de l’économie, des finances et de la relance a également développé la dimension du couple conseil-client.

La DITP signale cependant la capacité encore limitée des administrations à piloter leur prestataire en équipe mixte : elle propose ainsi que soit garantie la présence systématique d’un responsable ministériel lors de la conduite de missions assurées par des cabinets de conseils pour permettre une montée en compétences progressive, une responsabilisation accrue et une plus grande autonomie sur les suites des projets.

Recommandation : encourager la constitution d’équipes mixtes pour les prestations de conseil sous le pilotage d’un responsable ministériel.

La montée en compétences des équipes internes est primordiale pour optimiser l’apport de consultants extérieurs et mieux piloter leurs prestations. Elle doit permettre de mieux accompagner les projets de transformation menés par les cabinets de conseil. À ce titre, la compréhension du « mode projet » constitue un axe de progrès pour la haute fonction publique. Celle-ci a entamé une mutation méthodologique qu’il faut approfondir : piloter l’action publique ne consiste pas seulement à produire de la norme, domaine où elle excelle, mais également à assumer des rôles de conception et de contrôle. Un haut fonctionnaire doit être confronté aux difficultés « d’intendance », gérer des équipes et mener à bien des projets concrets et opérationnels. Il est malheureux d’entendre Syntec conseil indiquer que la formation et le profil des secrétaires généraux ne leur permettent pas toujours de gérer les projets de transformation, notamment de digitalisation, de la façon la plus efficace. **Cette culture du projet et de la transformation de l’action publique doit être une priorité de la formation des hauts fonctionnaires.**

L’acculturation aux méthodes de travail du conseil est considérée par certains comme une forme de « colonisation » du privé sur le public. **La rapporteure y voit au contraire le moyen de gagner en autonomie et en indépendance.** C’est justement ce mouvement qui permet à certains ministères de constituer ou d’enrichir des unités de conseil interne afin de constituer une alternative au recours à des consultants extérieurs.

À titre d’exemple, le secrétariat général des ministères sociaux a lancé plusieurs actions afin de se doter de capacités de projection internes, au moins de premier niveau, sur certains sujets qui étaient traditionnellement externalisés :

- réorganisation du pôle « modernisation » et définition d'un nouveau projet de service avec le développement d'une offre d'accompagnement de projet pouvant inclure la mise à disposition de chefs de projet internes ;

- création d'un « lab » d'innovation sociale et formation de 12 agents pour offrir un accompagnement de premier niveau ;

- développement au sein de la DRH d'une offre de coaching et d'accompagnement des transformations avec la mobilisation de « coachs » internes.

2. L'évaluation des prestations

Comme pour les autres prestations externalisées, l'évaluation demeure encore le parent pauvre du suivi de la prestation de conseil. Cette évaluation est pourtant primordiale pour faire progresser la culture de l'achat de conseil par le secteur public.

La situation s'est-elle améliorée aujourd'hui ? **Syntec conseil constate toujours un retard des administrations publiques, par rapport au secteur privé, relatif à l'évaluation de la performance et au système de notation des prestations des consultants.** La seule « récurrence des contrats passés », pour reprendre les termes utilisés par l'un des cabinets audités, ne peut suffire à prouver et à juger de l'utilité des prestations réalisées.

Certains ministères (le ministère des Armées, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, le ministère de l'économie, des finances et de la relance) **semblent aujourd'hui plus avancés que d'autres** avec une évaluation systématique pendant la prestation et *a posteriori*. **À l'inverse, le processus d'évaluation dans d'autres ministères semble trop léger** : les grilles d'évaluations, particulièrement concises, et pour la seule évaluation *a posteriori* du marché de prestation de conseil laissent la rapporteure pour le moins dubitative. Mais tous aspirent à mettre en place une démarche d'évaluation systématique pour mesurer la performance et l'efficacité des prestations qu'ils achètent. Le ministère de la justice soumet l'idée de mettre en place un **système de workflow** permettant le pilotage de l'ensemble des marchés de conseils : l'efficacité des prestations réalisées par le titulaire et les difficultés rencontrées par le prescripteur y seraient suivies grâce à des alertes.

Des progrès sont donc encore attendus. Les agents publics en charge du pilotage doivent être formés pour encadrer et évaluer en continu l'action des consultants. Les critères de performance, si la nature de la prestation le permet, doivent être systématisés ⁽¹⁾. **Les ministères gagneraient également à définir une méthodologie d'évaluation qui dépasse le cadre strict de l'analyse des livrables insuffisante pour se prononcer sur l'impact et la réussite d'une prestation**

(1) On notera qu'en matière de stratégie, seule une évaluation qualitative est possible en phase amont (clarté de l'étude, rigueur et factualisation des options et implications, etc.) tandis que la phase aval se prête davantage à des critères quantitatifs objectifs et observables (métrique informationnelle, métrique de santé).

externe : comme l'indique Syntec conseil, l'intervention externe doit apporter des méthodes nouvelles, être un catalyseur et accélérateur de changement. Enfin, la rémunération des cabinets à la performance, comme le demande la Cour des comptes dans son rapport de 2015, semble encore très peu développée.

Recommandation : renforcer l'évaluation quantitative et qualitative des prestations de conseil.

3. La capitalisation

La capitalisation peut prendre plusieurs formes : le transfert des compétences prévu au sein marchés de prestation mais aussi le partage au niveau ministériel et interministériel des livrables.

a. Le transfert des compétences

Concernant le transfert des compétences qui a déjà été évoqué plus haut dans le rapport, la Cour notait dans son rapport de 2015 que « le transfert des compétences des consultants vers les agents des administrations n'est pas organisé, limitant la valeur ajoutée de l'intervention des consultants, tout en accroissant le risque de dépendance externe de l'État, tant au plan des méthodes que des expertises ».

Il faut s'entendre sur ce à quoi renvoie le terme de « transfert de compétences ». Les cabinets sont attachés à ce que les solutions développées puissent être mises en pratique de façon autonome par l'administration, une fois la prestation achevée. La « métrique de santé », pour reprendre les termes d'un cabinet, permet de s'assurer du caractère pérenne d'une solution mise en œuvre. Certains cabinets opèrent un suivi après la prestation pour s'assurer de l'application des recommandations plusieurs semaines ou mois après la fin de leur prestation. En ce sens, les cabinets sont attachés à une forme de transfert de compétence opérationnelle liée à une solution précise.

Ce qu'entend la Cour des comptes dans son rapport est différent : il s'agit pour les administrations d'être en mesure d'apprendre des méthodes mises en œuvre par les cabinets pour être davantage autonomes, mieux évaluer leur prestation et pouvoir éventuellement se passer de leurs services en cas de besoin similaire.

Force est de constater que ce transfert-là des compétences n'est que rarement mis en œuvre. À l'exception du ministère des Armées qui prévoit spécifiquement des livrables en vue de la compétence des agents du ministère afin de pouvoir envisager une éventuelle réinternalisation, rares sont les administrations à exprimer le besoin de mieux s'approprier les méthodes des cabinets.

b. Le partage des livrables

La Cour des comptes notait dans son rapport de 2015 une très faible capitalisation des travaux et documents produits à l'occasion des prestations de conseil : aucune procédure définie ne permet de s'assurer que des mesures efficaces ont été prises sur le fondement du résultat des prestations de conseil et il n'existe aucun espace interministériel de collection des travaux. **« Capitaliser sur les travaux réalisés et lutter contre l'amnésie organisationnelle qui consiste à refaire souvent le même travail par des consultants différents »**⁽¹⁾ constitue pourtant une nécessité pour le cercle de la réforme de l'État qui s'est également penché sur le recours aux expertises extérieures.

Les sujets de propriété intellectuelle et de confidentialité justifient pour de nombreux ministères l'impossibilité de mettre en œuvre un tel partage. Par ailleurs, le partage des livrables ne signifie pas qu'une solution puisse facilement être simplement transposée. Il n'existe évidemment aucune prestation pouvant être répétée à l'identique⁽²⁾.

Pour autant, l'absence de capitalisation des travaux constitue une perte de valeur ajoutée pour l'ensemble des administrations : les administrations pourraient tenir compte des travaux déjà conduits pour affiner l'expression de leurs besoins. Elles seraient en mesure de connaître l'état de l'art du conseil et pourraient mieux anticiper les résultats de prestations. Elles pourraient ainsi mieux se préparer au pilotage de la prestation.

Il n'existe aujourd'hui aucune base de données interministérielle récapitulant l'ensemble des prestations livrées aux administrations centrales par thématique et la plupart des ministères sont dans l'incapacité présenter une base propre. **Il est curieux pour la rapporteure, que les cabinets de conseil soient enclins à ce que les administrations mettent davantage à disposition les travaux et documents produits à l'occasion d'une prestation de conseil tandis que les ministères y voient de nombreuses limites. Le seul ministère qui considère d'ailleurs qu'une plus grande mutualisation des livrables pourrait être envisagée est le ministère des Armées, ministère où la professionnalisation de l'achat et du suivi des prestations de conseil sont les plus avancés et où les sujets de confidentialité ne sont pas les moins importants**⁽³⁾. Améliorer le traitement et la protection des données pourrait permettre de surmonter la peur de diffuser des

(1) *Le Cercle de la réforme de l'État*, Le recours des administrations aux apports d'expertises externes : une pratique contestée, éclairer le débat, 19 juin 2021. Note disponible à l'adresse suivante : https://cerclereformeatat.eu/wp-content/uploads/2021/06/Note-CRE-apports-externes-19_06_21-Vdef-13h.pdf

(2) *Le sujet peut être différent pour les collectivités territoriales parfois confrontées à des problématiques très proches. Le Centre national de la fonction publique territoriale pourrait servir d'outil de mutualisation même si les questions de confidentialité nécessitent une complexe anonymisation des livrables.*

(3) *« Compte tenu de l'évolution actuelle du domaine du conseil, le développement d'un réseau interministériel de partage pourrait être l'occasion de repenser le partage de solutions développées et mises en œuvre au sein d'autres ministères » (ministère des armées).*

données interministérielles selon Cap Gemini alors que rien d'un point de vue juridique n'empêche la mutualisation des données ⁽¹⁾.

Recommandation : Développer le partage des livrables entre administrations ministérielles.

C. UN ENCADREMENT DE LA PRATIQUE A RENFORCER

Les prestations de conseil sont indispensables pour l'État et les acteurs publics en général. Il serait même pertinent de recourir davantage à leurs services dans certains cas. Pour autant, un certain nombre de contrôles s'avère nécessaire.

1. Préciser les conditions de recours

Certains secrétariats généraux tentent aujourd'hui de renforcer le filtrage et le contrôle du recours aux prestations intellectuelles par les services prescripteurs.

Le secrétariat des ministères en charge des affaires sociales a ainsi instauré une procédure de contrôle préalable en cas de recours aux marchés DITP relatif à l'assistance à la conception et à la mise en œuvre opérationnelle de projets de transformation de l'action publique. La direction demandeuse doit contacter les responsables du pôle modernisation du secrétariat général. L'échange qui s'ensuit doit permettre d'apprécier si la demande entre bien dans le périmètre du marché, si d'autres solutions n'existent pas pour répondre au besoin (autre marché, appui interne, recours à des labs, *etc.*) et remplir une fiche standard d'expression du besoin. Le secrétariat général remarque que si l'opportunité d'un besoin de prestation externe est le plus souvent vérifiée, ce travail préalable permet de préciser le contenu et l'ampleur précis de la prestation extérieure souhaitée. Par ailleurs cette procédure centralisée permet d'avoir une vision transversale des demandes d'assistance et concourt à l'amélioration générale du recours aux prestations intellectuelles.

Le ministère des Armées est quant à lui le seul, à la connaissance de la rapporteure, à avoir élaboré une doctrine relative à la politique ministérielle d'achats de prestations de conseil en 2015. Elle a permis de renforcer l'ensemble du processus, de l'expression des besoins, au pilotage et à l'évaluation des prestations.

(1) Du seul point de vue juridique, il est à noter que le *Cahier des clauses administratives générales applicable aux marchés publics de prestations intellectuelles (CAG PI) de 2021* dispose dans son article 35.1.1 sur les finalités et besoins d'utilisation des résultats que les besoins d'utilisation de l'acheteur comprennent le droit notamment de : « permettre à tout service au sein de la même personne morale que l'acheteur de pouvoir utiliser les résultats dans les mêmes conditions et finalités d'utilisation ». De telles dispositions semblent donc déjà permettre à tous les services de l'État d'utiliser les résultats dans les mêmes conditions que le service qui a initialement passé le marché.

La doctrine relative à la politique ministérielle d'achats de prestations de conseil du ministère des Armées.

Une doctrine a été formalisée 2015 à travers un guide définissant la politique ministérielle d'achats de prestations de conseil adopté par chaque grand subordonné de la ministre. Sa mise en œuvre effective repose sur un processus décisionnel d'engagement de l'achat formalisé par la fiche de prestation de conseil (FPC).

L'ensemble des items suivants doit obligatoirement y être argumenté afin de valider le recours à un cabinet de conseil extérieur : soutenabilité budgétaire, enjeux liés au besoin d'expertise externe, analyse des solutions alternatives à l'achat, structuration suffisante de la maîtrise d'ouvrage interne.

Ensuite, la FPC est d'abord soumise au visa systématique de la délégation à la transformation et à la performance ministérielle, puis des autorités fonctionnelles renforcées (AFR) pour les domaines les concernant, puis au grand subordonné de la ministre dont relève le service prescripteur du besoin et enfin, depuis 2018, au représentant concerné de la ministre. À l'issue de ce circuit, la FPC est retournée au responsable financier et comptable. Ce processus de visa préalable s'applique à tout lancement de procédure d'achat.



Par ailleurs, la doctrine définit également le processus de pilotage et d'évaluation centralisé auprès du sous-directeur chargé de la préfiguration de l'agence ministérielle de gestion SDPAMG, au sein duquel le référent interministériel pour le conseil est intégré (RMC).

La rapporteure pense que l'élaboration de chartes de bon usage des prestations de conseil, dont une version commune à l'ensemble des ministères, pourrait être utile.

Elle doit également permettre de s'assurer qu'au-delà des compétences internes, les compétences interministérielles ou relevant d'autres ministères soient également sollicitées quand elles peuvent l'être. Par ailleurs, une telle charte n'a pas vocation à déterminer uniquement la question de la décision de recours à un cabinet extérieur. Elle peut également traiter d'autres enjeux importants : prévention des conflits d'intérêts, sécurisation des données, méthode d'évaluation, transfert des compétences, recours possibles à des organes de conseil internes, *etc.*

Recommandation : instaurer des chartes relatives au recours et à l'utilisation des prestations de conseil au niveau interministériel et ministériel.

2. Les conflits d'intérêts

Pour certains, les cabinets de conseil constitueraient le nouveau secteur de « pantouflage » des hauts fonctionnaires attirés par des émoluments confortables et pouvant faire bénéficier aux cabinets leur connaissance du service public et leur réseau. Ce constat mérite d'abord d'être discuté et objectivé. Par ailleurs, le nécessaire contrôle des conflits d'intérêts ne doit pas se faire au détriment des mobilités entre le secteur privé et le secteur public, sources de progrès mutuels, que la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a favorisées (emplois fonctionnels ouverts aux agents contractuels, portabilité du compte personnel de formation, *etc.*) tout en l'encadrant plus strictement.

a. L'intérêt de recruter d'anciens consultants

Il est important, pour la rapporteure, de distinguer deux profils différents : les consultants ou les agents publics qui ont commencé leur carrière dans les cabinets de consultants et qui décident de travailler dans le secteur public, et les profils davantage « senior » de hauts fonctionnaires ou d'acteurs politiques ayant exercé des fonctions éminentes au sein de l'appareil de l'État, et faisant le chemin inverse du public au privé.

Dans le premier cas, les passages du privé au public existent et les administrations n'hésitent pas à recruter d'anciens consultants, comme à la DITP ⁽¹⁾ où on leur offre un contrat de 3 ans maximum. Ce recrutement est très bénéfique pour la rapporteure et présente plusieurs avantages :

- ces agents, qui ont une connaissance fine du fonctionnement et des méthodes des cabinets de conseil sont précieux pour le pilotage des équipes de consultants privés. Il serait paradoxal d'exiger un meilleur pilotage des prestations de conseil sans recourir aux personnes capables de juger du niveau d'investissement et d'engagement des consultants sollicités ;

- les compétences de conseil sont encore peu développées au sein des services de l'État. Recruter des anciens consultants est souvent le meilleur moyen de constituer des **équipes internes de conseil** ;

- parmi ces consultants, plusieurs ont tenté les concours de la haute fonction publique, ont une appétence particulière pour la sphère publique et souhaitent y poursuivre leur carrière. Parmi les 25 agents issus de la DITP qui ont quitté entre 2018 à avril 2021, 17 sont restés dans la sphère publique pour seulement 7 retours dans le privé. Parler de fort engagement pour le service public chez ces acteurs n'est donc pas exagéré.

(1) 24 agents en service actuellement à la DITP, composée de 86 ETP sont passés durant leur parcours professionnel dans un cabinet de conseil.

Évidemment, un ancien consultant de cabinet ne doit pas se retrouver en position décisionnaire dans la capacité d'attribuer un marché à son ancien employeur. C'est le rôle des chartes et de la loi que d'éviter ces situations.

b. Des contrôles déjà renforcés

Le deuxième cas parfois évoqué semble plus problématique, lorsqu'un ancien haut fonctionnaire ou responsable politique est recruté par un cabinet de conseil pour son réseau et sa capacité à influencer la décision publique et se retrouve en mesure d'intervenir pour des missions au bénéfice de son ancienne administration.

La rapporteure rappelle que les lois de déontologie (loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires du 20 avril 2016 ainsi que la loi du 6 août 2019 ⁽¹⁾ de réforme de la fonction publique) confient à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) la charge d'exercer un contrôle renforcé en cas de reconversion dans le secteur privé. L'avis préalable de la HATVP à la nomination est aujourd'hui obligatoire pour les plus hauts emplois des trois fonctions publiques ou membre de cabinets ⁽²⁾.

Dans les autres cas, il revient à l'autorité hiérarchique de se prononcer : elle peut solliciter l'avis du référent déontologue et saisir, en dernier recours, la HATVP. **La loi de 2019 a également instauré un contrôle pour les agents souhaitant revenir dans l'administration après un passage dans le secteur privé (rétro-pantouflage).** Le décret du 30 janvier 2020 renforce ainsi les contrôles déontologiques au moment du recrutement d'un agent issu du secteur privé, en responsabilisant les employeurs. Ce contrôle internalisé mené par le supérieur hiérarchique avec l'appui des services RH donne lieu, en cas de doute, à la consultation du référent déontologue.

Pour la rapporteure, il conviendrait de renforcer, si cela s'avérait nécessaire, les chartes de déontologie des acheteurs publics et de préciser, au sein des doctrines de recours aux consultants extérieurs, les règles précisant la nature des relations que les agents publics entretiennent avec les tiers ainsi que la passation de marchés auprès d'anciens cadres de l'administration. Mais elle rappelle également que les acteurs et responsabilités sont aujourd'hui bien identifiés au sein des ministères : référents déontologues professionnalisés grâce au réseau de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, sensibilisation des directeurs par les secrétaires généraux quant à leur responsabilité déontologique, *etc.*

(1) Cf. article 34 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

(2) Cf. décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique. Il s'agit : d'un membre du Gouvernement, d'un ancien membre d'une autorité administration indépendante ou d'une autorité politique indépendante (AAI et API), d'un président d'exécutif local pour les collectivités de plus de 20 habitants, des collaborateurs de cabinets présidentiel et ministériels, des directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet des collectivités territoriales, directeurs généraux des services, directeurs généraux adjoints, directeurs généraux des services techniques pour tout ou partie des collectivités de plus de 40 000 habitants, directeurs d'administration centrale, directeur d'un établissement public nommé en conseil de ministre, directeurs d'établissements publics hospitaliers dotés d'un budget de plus de 200 millions d'euros.

3. La protection des données

La protection des données avait fait l'objet d'une recommandation de la Cour des comptes en 2015 souhaitant un contrôle « renforcé et formalisé au plan interministériel, et placé, par exemple, sous la surveillance des hauts fonctionnaires de défense et de sécurité ».

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre et **plusieurs acteurs, notamment les représentants de Syntec Conseil ont souligné l'importance de renforcer la protection des données auxquelles ont accès les cabinets de conseil ainsi que celles des livrables confiés aux administrations.** Si les cabinets de conseil rappellent l'importance des processus internes de sécurisation des données (ordinateurs cryptés et protégés, sécurisation des centres de données, *etc.*) **une attention particulière devrait être portée aux clauses de confidentialité au sein des cahiers des charges des marchés publics.** Cette exigence est d'autant plus prégnante que le télétravail s'impose depuis la crise de la covid-19 et fait émerger de nouveaux défis pour la protection des données. Un renforcement des règles de protection des données au sein de marchés pourrait ainsi être légitimement exigé : destruction des données post-mission, obligation d'utilisation de VPN en cas de travail à distance, traitement des risques de conflit d'intérêts. **Sans nul doute, une vigilance accrue doit être portée à l'accès à des données stratégiques en matière de sécurité, de souveraineté économique ou portant sur des systèmes d'information de l'État.**

La SGG rappelle que les obligations en matière de confidentialité, de protection des données à caractère personnel et de propriété intellectuelle ont été renforcées à l'occasion de la révision des cahiers des clauses administratives générales (CCAG) applicables aux marchés publics. En matière de confidentialité, les CCAG prévoient que le titulaire, son personnel et ses sous-traitants ne peuvent divulguer à un tiers n'ayant pas à en connaître, toute information communiquée dans le cadre du marché, de quelque nature et sous quelque forme que ce soit, à moins que ces informations aient déjà été rendues publiques ou soient signalées expressément comme non confidentielles. Les CCAG rappellent en outre l'obligation du titulaire de respecter le RGPD lorsqu'il est chargé du traitement de données à caractère personnel. Enfin, s'agissant de la sécurisation des livrables pouvant être qualifiés de confidentiels, la clause de propriété intellectuelle des CCAG prévoit une cession des droits d'utilisation à titre exclusif au bénéfice de l'acheteur. Le titulaire ne peut donc pas les réutiliser pour ses propres besoins ou commercialement. Le SGG reconnaît cependant qu'« un rappel des règles applicables aux différents pouvoirs adjudicateurs par la DAE pourrait être utile. Une intégration de cette dimension dans la formation des acheteurs est également pertinente. »

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mardi 18 janvier 2022, la commission a examiné les conclusions de la mission d'information sur les différentes missions confiées par l'administration de l'État à des prestataires extérieurs (« outsourcing »).

La [vidéo](#) de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale. Le compte rendu de la réunion sera bientôt consultable en ligne.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE

– M. Thierry Lambert, délégué interministériel à la transformation publique (DITP), M. Axel Rahola, chef de service

– M. Frédéric Marty, chercheur au CNRS spécialiste des contrats publics, M. Stéphane Saussier, directeur de la chaire Économie des Partenariats Public-Privé (EPPP) à l'IAE de Paris, Université de Paris I, Université de Paris I, M. Florian Linditch, professeur de droit public à l'université d'Aix-Marseille, spécialiste des marchés publics.

– Ministère de l'intérieur : M. Vincent Roberti, directeur de l'évaluation de la performance, de l'achat, des finances et de l'immobilier

– Direction interministérielle du numérique (DINUM) : M. Nadi Bou Hanna, directeur

– Institut de la gestion déléguée (IGD) : M. Pierre-Émeric Chabanne, délégué général

– Mission d'appui au financement des infrastructures (FIN INFRA) : M. Jean Bensaïd, directeur

– OCDE : M. Edwin Lau, chef de la division de l'infrastructure et des marchés publics, M. Paulo Magina, chef de division adjoint, M. Matthieu Cahen, analyste senior

– Direction des achats de l'État : Mme Françoise Tuchman, sous-directrice en charge des politiques et stratégies achat

– Webhelp : M. Ludovic Lempire, directeur général, M. Fabien Adnet, directeur de Business unit service public

– CEREMA (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) : M. Pascal Berteaud, directeur général

– Hospices civils de Lyon : M. Philippe Pin, directeur des achats et des ressources matérielles, Mme Carole Richard, juriste à la direction des achats

– Collectif « Nos services publics » : M. Arnaud Bontemps

– France Agrimer : Mme Véronique Borzeix, directrice générale adjointe, M. Jean-François Kuntgen, secrétaire général, M. Marc Castaings, secrétaire général adjoint

– Assistance Publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP) : M. Pierre-Emmanuel Lecerf, directeur général adjoint, Mme Muriel Brossard-Lahmy, directrice des achats

– Direction de l’information légale et administrative (DILA) : Mme Anne Duclos-Grisier, directrice

– Office français de l’immigration et de l’intégration (OFII) : M. Didier Leschi, directeur général, M. Guy Baylacq, directeur du budget, des achats publics et du contrôle de gestion

– Union des groupements d’achats publics (UGAP) : M. Edward Jossa, président – directeur général, Mme Emilia Soeiro, chef de département, M. Frédéric Trinquecoste, directeur des achats informatiques

– Chercheurs et spécialistes de l’activité des cabinets de conseil : M. Jean-Michel Eymeri-Douzans, professeur des universités en sciences politiques à l’IEP Toulouse, M. Frédéric Pierru, sociologue chargé de recherche au CNRS

– Syntec conseil : M. Matthieu Courtecuisse, président, et M. David Ifrah, délégué général

– Eurogroup consulting : M. Gilles Bonnenfant, président

– Cap Gemini : M. Étienne Grass, global head of public sector

– Table ronde des acteurs économiques

Mme Sandrine Bourgogne, secrétaire générale adjointe de la CPME et de M. Olivier Lys, administrateur du CINOV

MEDEF : M. Gilles de Bagneux, président du comité commande publique, Mme Gwenaëlle Poillon, directrice économie, M. Guillaume Leblanc, directeur du pôle influence

Alliance française des industries du numérique (AFNUM) : Mme Françoise Vergiete-Matringes, présidente du groupe de travail « marchés publics », Mme Stella Morabito, déléguée générale

– Représentants des acheteurs publics : M. Jean-Pierre Gohon, administrateur de l’APASPS, M. Alain Bernard, président de l’AAP

– Mme Claire Landais, secrétaire générale du Gouvernement

– Mc Kinsey & Company : MM. Karim Tadjedinne, directeur associé senior, M. Thomas London, directeur associé

ANNEXES

EXTRAIT DE LA CIRCULAIRE A-76 DES ÉTATS-UNIS

Extraits de la circulaire A-76

Background.

a. In the process of governing, the Government should not compete with its citizens. The competitive enterprise system, characterized by individual freedom and initiative, is the primary source of national economic strength. In recognition of this principle, it has been and continues to be the general policy of the Government to rely on commercial sources to supply the products and services the Government needs.

b. This national policy was promulgated through Bureau of the Budget Bulletin issued in 1955, 1957 and 1960. OMB Circular No. A-76 was issued in 1966. The Circular was previously revised in 1967, 1979, and 1983. The Supplement (Revised Supplemental Handbook) was previously revised in March 1996 (Transmittal Memorandum 15).

Policy. *It is the policy of the United States Government to :*

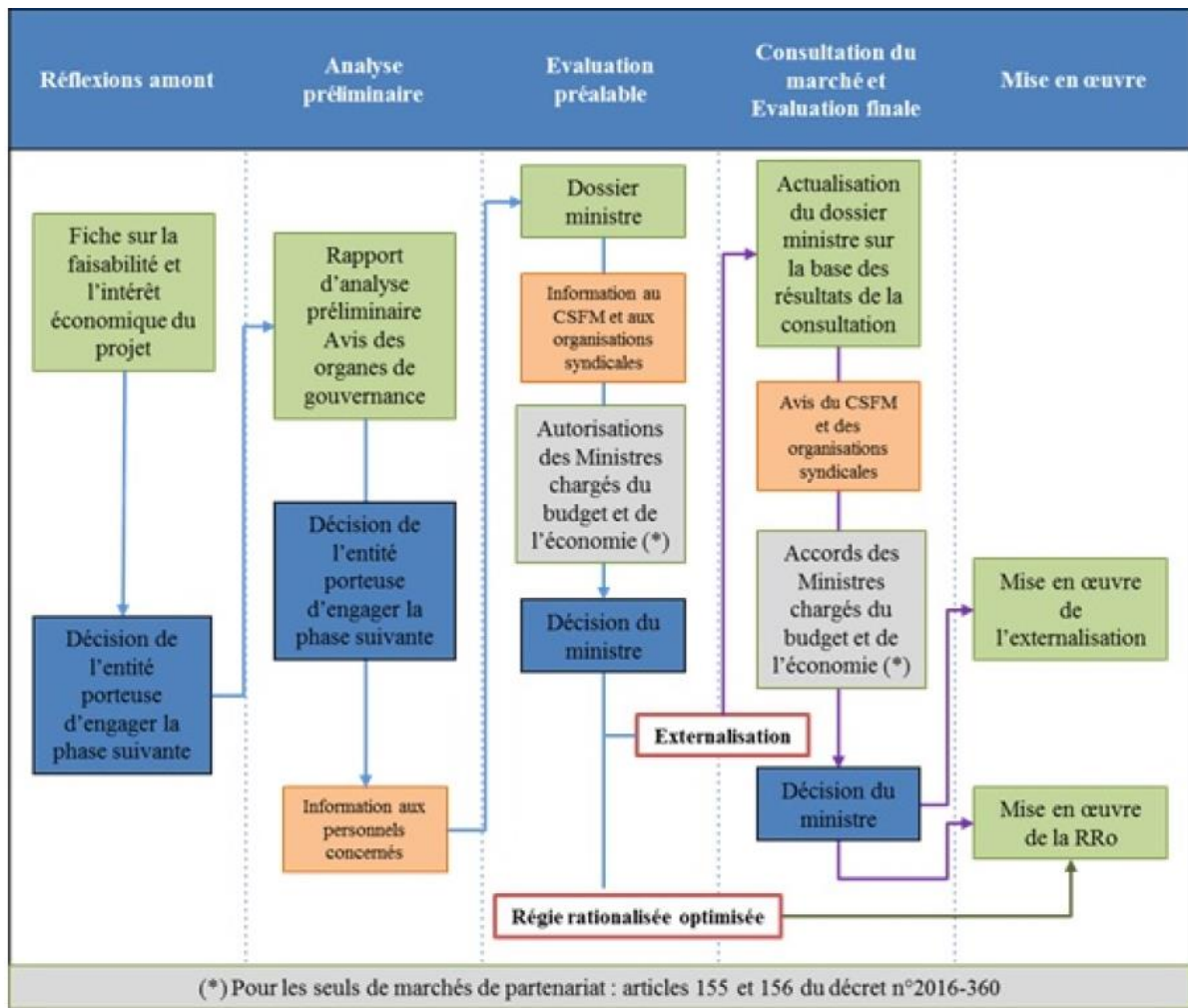
*a. Achieve Economy and Enhance Productivity. **Competition enhances quality, economy, and productivity. Whenever commercial sector performance of a Government operated commercial activity is permissible, in accordance with this Circular and its Supplement, comparison of the cost of contracting and the cost of in-house performance shall be performed to determine who will do the work.** When conducting cost comparisons, agencies must ensure that all costs are considered and that these costs are realistic and fair.*

*b. Retain Governmental Functions In-House. **Certain functions are inherently Governmental in nature, being so intimately related to the public interest as to mandate performance only by Federal employees.** These functions are not in competition with the commercial sector. Therefore, these functions shall be performed by Government employees.*

c. Rely on the Commercial Sector. The Federal Government shall rely on commercially available sources to provide commercial products and services. In accordance with the provisions of this Circular and its Supplement, the Government shall not start or carry on any activity to provide a commercial product or service if the product or service can be procured more economically from a commercial source

Source : <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/assets/omb/circulars/a076.pdf>

L'ENCADREMENT DU PROCESSUS D'EXTERNALISATION AU MINISTERE DES ARMEES



Source : ministère des Armées.

LA MATRICE DES PRESTATIONS DE CONSEIL AU SEIN DU MINISTERE DES ARMEES

	Stratégie	Cadrage	Pilotage de projet	Accompagne-ment
Exemples de livrables	Macro diagnostic	Feuille de route	Planning Projet	Planning et plans d'actions
	Macro études d'impact	Notes de cadrage	Tableaux de bord et suivi	Dashboard
	benchmark	Etude de faisabilité	Matrices des risques et recommandations	Kits de déploiement
	Définition des enjeux clefs	Analyse des risques	Plan de conduite du changement	Supports de formation
	Plan stratégique	Business case détaillé	Plan de coordination des chantiers	Outils de communication
	Business plan	Plan d'organisation fonctionnelle	Organisation, animation, compte-rendu	Rapport de clôture et d'évaluation
	Roadmap	Cahier des charges	Charte de projet / de chantier	Suivi des gains et bénéfices

Source : ministère des Armées.

EXTRAIT DU GUIDE METHODOLOGIQUE POUR L'ELABORATION DE CLAUSES TECHNIQUES RELATIVES A L'ACHAT DE PRESTATIONS DE CONSEIL AU SEIN DU MINISTERE DES ARMEES : LES CONDITIONS A REMPLIR POUR DEMARRER UN PROJET

1.2.2 Les questions auxquelles il faut avoir répondu avant de démarrer un projet

- Quel est le périmètre des prestations attendues ? Peut-on traiter le problème en interne ? (Dispose-t-on du savoir-faire, des compétences techniques)
- Un autre service a déjà eu un problème similaire (Si oui, comment le problème a-t-il été traité dans cet autre service, Si appel à un prestataire extérieur quel en a été le résultat et quel bilan tiré à posteriori)
- Quelle est l'équipe projet ? Détient-elle les compétences suffisantes ?
- Quel est le résultat attendu de la mission ? (Une aide, une impulsion, un accompagnement à la conduite du changement)
- Quel est le type de livrable attendu du cabinet de conseil ? (plan stratégique, étude de faisabilité, plan de conduite du changement etc.)
- comment organiser un transfert de compétences du cabinet vers le Ministère ?

Source : ministère des armées.

FICHE D'ÉVALUATION DES PRESTATIONS DE CONSEIL EN RESSOURCES HUMAINES AU SEIN DES MINISTÈRES SOCIAUX

ANNEXE N°4 – Fiche d'évaluation de la prestation

<p align="center">Fiche d'évaluation de la prestation</p> <p><i>A transmettre à l'adresse : appuiprojetsmodernisation@sq.social.gouv.fr et en copie le référent achat de la direction</i></p>
<p align="center">Personne ayant renseigné la fiche</p> <p>Direction :</p> <p>Contact :</p>
<p align="center">Nature de la prestation</p> <p>Objet du marché : Conseil en matière de ressources humaines</p> <p>Objet de la prestation : <i>Intitulé de l'UO – Intitulé du projet</i></p>
<p align="center">Niveau de satisfaction globale (de 0 à 5)</p> <p><input type="checkbox"/> 0 (prestation très mal ou pas exécutée)</p> <p><input type="checkbox"/> 1 (mauvaise exécution de la prestation)</p> <p><input type="checkbox"/> 2 (exécution moyenne)</p> <p><input type="checkbox"/> 3 (exécution satisfaisante)</p> <p><input type="checkbox"/> 4 (exécution très satisfaisante)</p> <p><input type="checkbox"/> 5 (exécution excellente, véritable valeur ajoutée apportée par le prestataire)</p>
<p align="center">Appréciation de la qualité de la prestation (compréhension des besoins et des enjeux par le prestataire, pertinence des préconisations, difficultés rencontrées dans la relation avec le prestataire)</p> <p>Commentaires :</p>
<p align="center">Respect des délais</p> <p><input type="checkbox"/> Oui</p> <p><input type="checkbox"/> Non</p> <p>Commentaires :</p>
<p align="center">Qualité des livrables</p> <p><input type="checkbox"/> Compréhensible (clarté, lisibilité)</p> <p><input type="checkbox"/> Personnalisée (adaptée à la situation du bénéficiaire)</p> <p><input type="checkbox"/> Opérationnelle (possibilité de mise en œuvre)</p> <p><input type="checkbox"/> Capitalisable (utilisable dans d'autres situations)</p> <p>Commentaires :</p>
<p align="center">Prix de la prestation (en € HT et TTC, frais annexes compris, le cas échéant)</p>

FICHE BILAN DES MARCHES PUBLICS DU CEREMA

FICHE BILAN MARCHÉ SERVICE PRESCRIPTEUR

Cette fiche permet un bilan qualitatif et financier du marché. Elle a pour but de faciliter la passation d'un prochain marché dans le même domaine en s'appuyant sur un retour d'expérience.

Désignation du marché :

Contacts Cerema	
Nom de la direction	
Nom du service	
Nom de la personne en charge du suivi d'exécution	
Contacts du titulaire	
Désignation du titulaire	
Contact administratif (prénom, nom, téléphone, mail)	
Contact technique (prénom, nom, téléphone, mail)	
BILAN QUALITATIF	
Procédure de passation (à remplir par le SAMP)	
Procédure choisie pour la passation	<input type="checkbox"/> Procédure adaptée (MAPA) <input type="checkbox"/> Appel d'offre ouvert <input type="checkbox"/> Appel d'offre restreint <input type="checkbox"/> Marché négocié sans publicité ni mise en concurrence <input type="checkbox"/> Autre :
Y-a-t-il eu des incidents de procédures préalables à la notification du marché ?	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non
Si « oui » précisez	<input type="checkbox"/> Déclaration sans suite <input type="checkbox"/> Procédure infructueuse <input type="checkbox"/> Annulation de la procédure
Si « déclaration sans suite » précisez le motif	<input type="checkbox"/> Dépassement du budget disponible <input type="checkbox"/> Disparition du besoin <input type="checkbox"/> Insuffisance de concurrent <input type="checkbox"/> Irrégularité de la procédure <input type="checkbox"/> Autre :
Si « annulation de procédure » merci de préciser le motif	<input type="checkbox"/> Référé pré-contractuel <input type="checkbox"/> Référé contractuel <input type="checkbox"/> Recours pour excès de pouvoir <input type="checkbox"/> Recours de plein contentieux
Est-ce que le marché a fait l'objet d'une mise au point	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non Si oui sur quoi portait-elle ?
Suivi administratif en cours d'exécution	
Des avenants ont-ils été conclus ?	<input type="checkbox"/> Oui (indiquer combien) <input type="checkbox"/> Non

Si oui pour quel motif	<input type="checkbox"/> Modification du BPU <input type="checkbox"/> Modification du montant initial <input type="checkbox"/> Modification des délais / de la durée <input type="checkbox"/> Cession du marché ou modification de la dénomination sociale du titulaire <input type="checkbox"/> Autre :		
Le marché a-t-il été résilié avant son terme ou non reconduit ?	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non Si oui préciser le motif :		
Le marché a-t-il donné lieu à un contentieux d'exécution ?	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non Si oui préciser le motif :		
Des fiches incidents ont-elles été rédigées en cours d'exécution ?	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non		
Qualité des fournitures, services, prestations en cours d'exécution			
	Tout à fait satisfaisant	Moyennement satisfaisant (précisez)	Non satisfaisant (précisez)
Réactivité administrative	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Respect du cahier des charges	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Respect des délais de livraison ou de réalisation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Respect des conditions d'exécution	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Qualité des produits, de la prestation ou des travaux	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Atteinte des objectifs du marché	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Qualité de l'équipe intervenante	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Respect des règles formelles et matérielles de facturation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Caractère facilement exploitable des commandes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Service client / SAV	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
BILAN FINANCIER			
Prix initial	<input type="checkbox"/> DPGF <input type="checkbox"/> Accord-cadre à bons de commande ou à marchés subséquents → Montant max annuel → Montant max global sur le marché		
Modification du prix initial par avenant(s) : indiquer les prix définitifs	<input type="checkbox"/> DPGF <input type="checkbox"/> Accord-cadre à bons de commande ou à marchés subséquents → Montant max annuel → Montant max global sur le marché		

En cas d'accord-cadre à bons de commandes ou à marchés subséquent quel est le montant des crédits réellement consommés ?	<input type="checkbox"/> Période 1 <input type="checkbox"/> Période 2 <input type="checkbox"/> Période 3 <input type="checkbox"/> Période 4 <input type="checkbox"/> Montant total
Les prix ont-ils été révisés ?	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non
La formule de révision a-t-elle posé des difficultés d'application ?	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non Si oui préciser le motif :
Des pénalités ont-elles été appliquées ?	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non
Si oui préciser lesquelles et pour quel montant	<input type="checkbox"/> Retard :€ <input type="checkbox"/> Autre :€
L'admission / réception a-t-elle fait l'objet de réserves, de réfaction ou d'un rejet ?	<input type="checkbox"/> Réserve(s) : Préciser <input type="checkbox"/> Réfaction : Motif + montant : <input type="checkbox"/> Rejet
Y-a-t-il eu des incompréhensions sur la facturation (ligne du BPU non adaptée au matériel du titulaire, mauvaise compréhension entre les prestations comprises dans le forfait de base et les options...) ?	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non Si oui préciser le motif :
Les factures du marché ont-elles fait l'objet de rejet par le comptable :	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non Si oui préciser le motif :
Evaluation des besoins pour un nouveau marché	
Le prix réellement payé dans le cadre de ce marché peut-il être utilisé pour l'estimation d'un nouveau marché	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non Si non préciser le motif :
La forme du marché peut-elle être reprise pour un nouveau marché ?	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non Si non préciser le motif :
Le titulaire actuel dispose-t-il d'une exclusivité (sur la vente de matériel compatible ou la maintenance du matériel installé etc)	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non Si oui préciser le motif :
Globalement, le marché vous paraît-il satisfaisant ?	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non Pourquoi ?
Commentaires divers	

Source : CEREMA.

OBJECTIFS D'EXTERNALISATION DANS LE DOMAINE DES SI AU SEIN DE LA DILA

Famille / Métier	Actuel	Cible
1. ORGANISATION ET GESTION DES EVOLUTIONS DU SI		
1.1. Consultant en systèmes d'information	○○○○○	○○○○○
1.2. Urbaniste des systèmes d'information	●●●●○	●●●●○
1.3. Responsable du système d'information « métier »	●●●●●	●●●●●
1.4. Gestionnaire d'applications	●●●○○	●●●○○
1.5. Chargé d'affaires internes	NA	NA
1.6. Architecte d'Entreprise	NA	NA
1.7. Responsable Green IT	NA	●○○○○
2. MANAGEMENT DE PROJETS		
2.1. Directeur de projets	●●●●●	●●●●●
2.2. Chef de projet maîtrise d'ouvrage	●●●●●	●●●●●
2.3. Chef de projet maîtrise d'œuvre	●●○○○	●●○○○
2.4. Coach agile	○○○○○	●○○○○
2.5. Scrum Master	●○○○○	●○○○○
2.6. Product Owner	●●●●○	●●●●○
2.7. Chargé de pilotage SI (PMO)	NA	●○○○○
3. CYCLE DE VIE DES APPLICATIONS		
3.1. Responsable des systèmes applicatifs	●●●●●	●●●●●
3.2. Concepteur –Développeur	●○○○○	●○○○○
3.3. Testeur	●●●●○	●●●●○
3.4. Intégrateur d'applications	○○○○○	○○○○○
3.5. Paramétreur de progiciels	●○○○○	●○○○○
4. MISE À DISPOSITION ET MAINTENANCE EN CONDITION OPERATIONNELLE DES INFRASTRUCTURES		
4.1. Technicien d'exploitation	●○○○○	○○○○○
4.2. Technicien poste de travail	●○○○○	○○○○○
4.3. Technicien réseaux-télécoms	●●○○○	○○○○○
4.4. Administrateur d'outils / de systèmes / de réseaux –télécoms	●●○○○	○○○○○
4.5. Administrateur de bases de données	●○○○○	○○○○○
4.6. Intégrateur d'exploitation	●●●●○	●●●●○
4.7. Pilote d'exploitation	●○○○○	○○○○○
4.8. Expert systèmes d'exploitation / réseau télécom	●○○○○	●○○○○
4.9. Architecte technique	●●○○○	●●○○○
5. SUPPORT ET ASSISTANCE		
5.1. Assistant fonctionnel	●○○○○	○○○○○
5.2. Technicien support utilisateurs	●○○○○	○○○○○
5.3. Expert méthode et outils / qualité	●●●●●	●●●●●
6. SECURITE		
6.1. Expert en cybersécurité	●●●●○	●●●●○
6.2. Auditeur SSI	○○○○○	○○○○○
6.3. Responsable sécurité des Systèmes d'Information RSSI	●●●●●	●●●●●
7. MANAGEMENT OPERATIONNEL		
7.1. Directeur des systèmes d'information	●●●●●	●●●●●
7.2. Responsable d'entité	●●●●●	●●●●●
7.3. Responsable Télécoms	●●●●●	●●●●●
7.4. Responsable d'exploitation	●●●●●	●●●●●
7.5. Responsable d'études	●●●●●	●●●●●
7.6. Chief Digital Officer	NA	NA
7.7. Responsable marketing de la DSI	●●●●●	●●●●●

8. DONNÉES		
8.1. Data Scientist	NA	●○○○○
8.2. Data Analyst	NA	●○○○○
8.3. Chief Data Officer	NA	●●●●●
8.4. Data Engineer	NA	○○○○○
8.5. Délégué à la protection des données	FSSI	FSSI

Légende : ●●●●● : présent à la DILA 100% en interne, ○○○○○ : présent à la DILA 100% avec appel à la sous-traitance, reste : situations intermédiaires.

Source : DILA.

EXTERNALISATION DES PRESTATIONS INFORMATIQUES AU SEIN DE LA DILA

(en euros)

Activités	Justification	Montants annuels 2020 décaissés HTR
Audit, conseil, expertise et formation dans le domaine de la certification TMMI (test Maturity Model Integration) de l'équipe de recette applicative	recours à une compétence non disponible interne	33 237 €
La réalisation de campagnes d'e-mailing	recours à une compétence non disponible interne	29 989 €
Prestation de co-marquage des préfectures	recours à une compétence non disponible interne	18 588 €
Prestation de réalisation de tests utilisateurs et de recrutement de panels d'usagers	recours à une compétence non disponible interne	60 289 €
Prestation de plan de marquage des sites (pour le suivi de la fréquentation)	recours à une compétence non disponible interne	49 449 €
Hébergement des sites Internet de diffusion	réduction des coûts, amélioration de la performance	3 163 030 €
Gestion applicative (suivi quotidien du bon fonctionnement des applications de l'administration électronique : démarches en ligne, plateforme d'échange)	amélioration de la performance	1 218 723 €
Support usagers	réduction des coûts, amélioration de la performance	
Support partenaires	réduction des coûts, amélioration de la performance	
Supervision et exploitation des Datacenter DILA la nuit et le week-end et administration de l'infrastructure	amélioration de la performance et recours à une compétence non disponible interne	774 606 €
Réalisation d'audit de code et de tests d'intrusion pendant les démarches d'homologation et, entre deux homologations, au titre du maintien en condition de sécurité.	recours à une compétence non disponible interne	324 163 €
Assistance aux analyses de risques dans le cadre des procédures d'homologations RGS (référentiel général de sécurité).	recours à une compétence non disponible interne	
Audit, conseil et expertise dans divers domaines transverses (conduite de projets informatiques, rationalisation des coûts, etc.)	recours à une compétence non disponible interne	103 098 €

Audit, conseil, expertise et formation dans le domaine de l'accessibilité numérique	amélioration de la performance	23 387 €
Audit, conseil, expertise et formation dans le domaine de la transformation vers les métiers de « DEVOPS » (unification du développement logiciel et de l'administration des infrastructures informatiques) et de l'agilité	recours à une compétence non disponible interne	178 472 €
Prestation d'ergonomie et de graphisme	manque d'effectifs	10 259 884€
Prestations de développements de sites Internet	recours à une compétence non disponible interne, amélioration de la performance	
Prestations de recettes applicatives	recours à une compétence non disponible interne et manque d'effectifs	
Support bureautique des postes de travail	réduction des coûts, amélioration de la performance	975 385 €
Appui au déploiement de Windows 10 et des outils de télétravail	recours à une compétence non disponible interne, amélioration de la performance	253 103 €
Maintenance applicative des systèmes d'information (SI)	recours à une compétence non disponible interne, amélioration de la performance	2 162 225 €
Exploitation des SI	recours à une compétence non disponible interne, réduction de coûts, amélioration de la performance	1 168 390 €

Source : DILA.