



HAL
open science

D'un envers l'autre : du rôle et de la place des cabinets de conseil dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques en France

Thomas Darmet

► To cite this version:

Thomas Darmet. D'un envers l'autre : du rôle et de la place des cabinets de conseil dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques en France. Science politique. 2022. dumas-04617136

HAL Id: dumas-04617136

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04617136v1>

Submitted on 19 Jun 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License

Thomas DARMET

Mémoire de recherche

D'un envers l'autre : du rôle et de la place des cabinets de conseil dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques en France

Année 2021-2022

Parcours Gouvernance Européenne – Deuxième année

*Mémoire de recherche portant sur : Stage en cabinet de conseil en affaires publiques –
Février-Juillet 2022*

Sous la direction de Fabien TERPAN

Thomas DARMET

Mémoire de recherche

D'un envers l'autre : du rôle et de la place des cabinets de conseil dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques en France.

Année 2021-2022

Parcours Gouvernance européenne – Deuxième année

Mémoire de recherche portant sur : Stage en cabinet de conseil en affaires publiques – Février-Juillet 2022

Sous la direction de Fabien TERPAN

Sommaire

Introduction :	8
Partie I : Les cabinets de conseil dans la décision publique : un rôle aux concours flous, à l’emprise croissante depuis plusieurs années.	10
Chapitre 1 : Elements de définition.....	10
1.1 Un terme générique, qui recouvre des réalités plurielles.....	10
1.2 Les chiffres du marché du conseil en France.....	11
Chapitre 2 : Le conseil au secteur public comme segment spécifique d’activité des cabinets.....	12
2.1 Des prestations de conseil segmentées, dont le suivi et le traçage par l’administration s’avèrent insuffisants.	12
2.2 Un secteur fortement concentré, aux dépenses réelles difficiles à estimer.....	17
Partie II : le recours aux cabinets de conseil comme miroir négatif des crises sous-jacentes de la fonction publique.	23
Chapitre 1 : Une fonction publique en crise, avec un potentiel d’attractivité au plus bas.....	23
2.1.1. Une crise des vocations qui interroge.....	23
2.1.2. Un défaut d’attractivité aggravé par le décrochage du niveau de vie des fonctionnaires depuis 20 ans.....	25
Chapitre 2 : Une administration pléthorique, contrainte par l’Etat à se réorganiser.	27
2.2.1. Une masse salariale en forte progression, à des rythmes cependant disparates selon la branche d’appartenance.	27
2.2.2. Des efforts de maîtrise entrepris au nom de la maîtrise des comptes publics, sous le vocable de « réforme de l’Etat »	33
Partie III : la fonction publique et les cabinets de conseil à l’aune des dynamiques contemporaines	39
Chapitre 1 : Un recours accru aux sociétés de conseil qui interroge quant au maintien en interne des compétences de l’administration.	39
3.1.1. Les cabinets de conseil au secours d’une administration aux compétences de pointe devenues rares.	39
3.1.2. Les cabinets de conseil comme pourvoyeurs d’expertise en matière de changement	41
Chapitre 2 : Des phénomènes divergeants et normés, aux imbrications parfois complémentaires	43
3.2.1. Le recours à des prestations de conseil externalisées comme solution de repli en cas de pic soudain d’activité.....	43
3.2.2. Le rôle des accords-cadres et les solutions d’internalisation du consulting.	44
Conclusion :	47
Bibliographie	49
Sitographie :	50

Introduction :

Placés fortuitement sous le feu des projecteurs ces derniers mois, le rôle des cabinets de conseil dans la conception, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques a suscité un vif intérêt dans l'opinion publique. Les révélations entourant les prestations dispendieuses effectuées par le cabinet McKinsey pour le compte de l'Etat ces dernières années – et leur forte accélération notée par un rapport d'information du Sénat daté du 16 mars 2022¹ – ont contribué à mettre un lumière un phénomène aux contours flous et évolutifs, manifestement devenu incontournable dans l'exercice des prérogatives de l'Etat et le fonctionnement de la machine étatique.

Phénomène indubitable de l'évolution des modes de gouvernance au cours des dernières années, le recours accru à des cabinets de conseil privés interroge quant à l'évolution et à la bonne santé des processus de gestion publique au niveau gouvernemental. Ainsi, l'accélération de la propension des décideurs à recourir à des services de prestations intellectuelles diverses et variées traduit l'existence de dynamiques au long cours dans les arcanes de l'administration, qui sous-tendent une transformation profonde des modes de pilotage classiques de l'action publique. Outre l'augmentation rapide de la charge financière associée, une telle pratique soulève par ailleurs une batterie de questionnements situés au carrefour de plusieurs thématiques-phares de la vie démocratique, dont, pour ne citer que quelques exemples, l'efficience de l'impôt ou le rôle de la représentation nationale dans le contrôle de ces dépenses. Dans cette perspective, notre question de recherche sera la suivante : dans quelle mesure les cabinets de conseil tendent-ils à jouer un rôle dans la conception, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques ?

A la lumière de ces éléments, ce travail ambitionne de faire la lumière sur les transformations de l'action publique sous-tendues par ce recours accru à des prestations intellectuelles externalisées. Loin de vouloir verser dans un esprit polémique ou de simple dénonciation au vitriol d'une pratique pouvant au demeurant s'assortir de bienfaits pour la collectivité, ce travail vise avant tout à souligner, cerner et comprendre les évolutions des modes de gouvernance intervenus à l'aune de cette expertise nouvelle, désormais située pour partie à

¹ Voir *Rapport n° 578 du 16 mars 2022 du Sénat relatif à l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques*. Le rapport dans son intégralité est disponible en ligne via le lien suivant : <http://www.senat.fr/rap/r21-578-1/r21-578-11.pdf>. Du fait du caractère inédit des informations qu'il contient, ce rapport constituera la base documentaire de travail principale de ce mémoire.

l'extérieur de la sphère administrative. Organe de transmission historique des décisions de l'Etat à la société, ce mémoire s'interrogera également sur le devenir de la fonction publique traditionnelle, et les liens qui unissent son déclin à l'essor de l'externalisation de prestations de services par l'Etat auprès de cabinets de conseil privés.

Pour des raisons de cohérence et de lisibilité, ce mémoire ne vise pas à produire un état des lieux exhaustif de la situation et entend, pareillement, faire comprendre que des disparités de situation fortes peuvent exister selon les secteurs et branches d'activité dans lesquelles l'Etat décide de faire intervenir des prestataires externes. Cependant, son ambition demeure de prodiguer un état des lieux aussi précis et proche du réel que possible, dans les limites permises par le périmètre de l'exercice et sa longueur. Afin d'explorer, autant que faire se peut, le sujet dans toute sa complexité, nous nous attarderons dans un premier temps sur le secteur du conseil en général, en compilant un certain nombre de données afin de rendre compte des dynamiques de son essor. Dans un second temps, nous évoquerons les dynamiques d'affaiblissement concomitantes de la fonction publique traditionnelle, observables depuis le début des années 2000, en tâchant d'établir un lien entre ces deux tendances. Enfin, nous nous efforcerons d'analyser pourquoi les cabinets de conseil tendent à exercer une emprise croissante sur la décision publique, à l'aune des processus de transformation puissants ayant actuellement cours de façon sous-jacente dans la société.

Partie I : Les cabinets de conseil dans la décision publique : un rôle aux concours flous, à l’emprise croissante depuis plusieurs années.

Chapitre 1 : Elements de définition

1.1 Un terme générique, qui recouvre des réalités plurielles

Le terme « cabinets de conseil » renvoie avant toute chose à des structures privées ou para-privées de type entrepreneurial qui facturent des prestations d’analyse, de prospective et de proposition tendant à la refonte ou à l’optimisation des processus de gestion. Dans la sphère administrative, ce type de missions renvoie particulièrement à des actions de suivi, d’étude et de modélisation tendant à l’amélioration ou à l’audit des politiques publiques, ou alors à des actions de communication, particulièrement dans le domaine politique, ou de conduite et d’accompagnement du changement. Ces dernières missions semblent avoir connu une dynamique de croissance accélérée au sein de la structure administrative française au cours des vingt dernières années, ainsi que l’illustre la place prépondérante qu’occupe le thème indépassable de la « réforme de l’Etat » dans le débat public depuis les années 1990². Par ailleurs, une forte croissance des activités de conseil à dominante technique, dont l’informatique, joue un rôle important dans l’augmentation des dépenses constatées au cours des vingt dernières années³. En ce qui concerne ce versant très spécifique, des prestations clés-en-mains peuvent être réalisées pour le compte de la puissance publique, notamment pour la création et la gestion des systèmes d’information, pour lesquels l’expertise sectorielle interne fait trop souvent défaut. En tout et pour tout, le recours à des prestations de conseil externes recoupe un panel de réalités larges et variées, qui ont néanmoins pour dénominateur commun de répondre à des ordres de mission ponctuels très spécifiques censés pallier des carences ou insuffisances d’expertise constatées en interne dans la fonction publique. La fugacité du besoin

² Ce retour en grâce inopiné de ce véritable serpent de mer de la vie démocratique française est particulièrement bien expliqué dans l’article de **Philippe Bezes**, « *Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Vème République : la construction du ‘souci de soi de l’Etat’* », paru dans la **Revue française d’administration publique** n°102, 2002, pp. 307-325

³ Selon les données compilées par la commission d’enquête sénatoriale et transmises par la Direction du Budget, les dépenses de conseil en expertise informatique engagées par l’Etat (hors acquisition de logiciels clés-en-mains) représentaient en 2021 646.4 millions d’euros, soit 72% de ses dépenses de conseil totales, en forte hausse depuis 2018 où elles représentaient moins de la moitié de cette valeur (274.4 millions). Ces chiffres conséquents traduisent aussi bien l’importance de la transition numérique comme lame de fond de l’évolution de la société que la difficulté de mobiliser des compétences adaptées en interne, dans un secteur en perpétuelle évolution.

constaté, ainsi que la difficulté et le coût associé au développement et à l'entretien de ce type de compétences en interne parmi les agents de la fonction publique, justifie ainsi en théorie le recours à une externalisation auprès de consultants issus du secteur privé, considéré comme plus rationnel sur un plan économique⁴.

Organismes polyvalents par essence, les sociétés de conseil se démarquent ainsi par le spectre large des prestations qu'elles réalisent pour le compte de leurs organisations clientes. Dotées d'un panel de compétences de pointe dans des domaines variés, ces entreprises spécialisées sont devenues au fil des années un véritable vivier d'expertise dans les stratégies de transformation et de conduite du changement au sein des organisations, au point de voir leurs services sollicités de manière de plus en plus importante, tant par des acteurs issus du secteur privé que public. Du fait de leurs excellentes capacités d'analyse, de leurs compétences dernier cri dans des domaines de pointe et en perpétuelle évolution et de leur propension à formuler rapidement des recommandations prêtes à l'emploi tendant à l'optimisation des chaînes de valeur ou des processus d'organisation, les cabinets de conseil sont progressivement devenus incontournables pour leur expertise sectorielle auprès de toute une myriade d'organisation, parmi lesquelles les services de l'Etat, administrations et délégataires de services publics, dans un contexte de tarissement général des moyens budgétaires alloués aux ministères et administrations centrales.

1.2 Les chiffres du marché du conseil en France.

Activité en forte croissance, le secteur du conseil apparaît comme un segment de l'économie en plein développement, qui flirte avec une croissance à deux chiffres depuis le début des années 2000. L'étude annuelle de l'organisation professionnelle Syntec Conseil, qui fédère une batterie large d'acteurs français du secteur, constitue la base d'appui documentaire privilégiée afin d'étudier son poids réel sur le territoire français. Selon l'édition 2021-2022 de l'enquête⁵, le secteur du conseil au sens large regroupait plus de 15.000 entreprises de toutes

⁴ Ce thème de la perte d'expertise au sein de l'administration et sa supplantation par des acteurs privés a été particulièrement évoqué par la recherche à la fin des années 2000. Pour davantage de détails, se référer aux travaux de **Isabelle Berebi-Hoffman et Pierre Grémion**, *Elites intellectuelles et réforme de l'Etat : esquisse en trois temps d'un déplacement d'expertise*, **Cahiers internationaux de sociologie**, Volume 126 janvier-juin 2009, *A quoi servent les experts*, Presses universitaires de France, pp. 39-59

⁵ Enquête *Le marché du conseil 2021-2022 en France* menée par l'organisation professionnelle **Syntec Conseil**. Les chiffres évoqués ont été récupérés via la synthèse gratuite proposée en ligne sur le site internet du groupement, accessible sur la Toile via le lien suivant : <https://syntec-conseil.fr/actualites/le-marche-du->

taillies opérant dans le domaine, pour un total de plus de 120.000 salariés répartis sur l'ensemble du territoire. Le domaine se singularise par la très forte proportion de cadres qu'il emploie (80% de ses effectifs), ainsi que sa forte rentabilité. Ainsi, le chiffre d'affaires des entreprises du conseil en France est estimé à plus de 20 milliards d'euros sur l'année 2021, renouant ainsi avec une dynamique de croissance forte (+11.5%), après un recul marqué en 2020 (-7.2%). Ce très fort dynamisme se trouve reflété dans la résilience du secteur, qui a rapidement tourné la page de la crise du Covid-19 pour s'inscrire en croissance de plus de 3% par rapport à ses niveaux d'activité pré-pandémie. En dépit de l'émergence de nouveaux défis propres au secteur⁶, la remontée en flèche des courbes d'activité se décline également dans les perspectives d'emploi, en dépit d'un taux de turn-over qui demeure important : en 2021, le nombre de salariés a ainsi progressé de 7.6% sur un an et les perspectives 2022 pour les différentes branches du conseil - hors études – font état d'une hausse anticipée d'environ 10%⁷. Ainsi, à l'instar d'autres branches professionnelles moins qualifiées, le secteur du conseil peut se targuer de souffrir d'une véritable tension sur les besoins en recrutement, alors même que l'étude anticipe un doublement du volume d'emplois disponibles d'ici 2031, après une augmentation semblable constatée sur la décennie 2009-2019⁸.

Chapitre 2 : Le conseil au secteur public comme segment spécifique d'activité des cabinets

2.1 Des prestations de conseil segmentées, dont le suivi et le traçage par l'administration s'avèrent insuffisants.

[conseil-en-france-2021-2022/#:~:text=Avec%20pr%C3%A8s%20de%2012%20%25%20de,que%20sur%203%20%25%20de%20progression.](#)

⁶ Parmi ceux-ci figurent notamment les enjeux liés aux modes d'organisation du travail (gestion du télétravail avec format hybride de présence, optimisation de la disponibilité de bureaux fixes, maintien du lien social entre les collaborateurs...) ou encore de l'équilibre entre vie personnelle et professionnelle, de la désirabilité des postes ou encore de la fidélisation des employés.

⁷ Cette forte croissance de l'emploi est à mettre en regard d'un taux de turn-over extrêmement élevé associé selon le rapport à une forte pression sur les salariés, soumis à un véritable culte de la performance et du résultat.

⁸ Le besoin en recrutement se fait en effet particulièrement pressant, comme en témoigne la croissance de 5% des effectifs totaux constatée entre janvier et juin 2021. Ainsi, les métiers du conseil demeurent fortement attractifs pour les jeunes diplômés, attirés principalement par des niveaux de rémunération élevés et des perspectives d'évolution professionnelle rapide, selon l'étude *Attractivité des Etudiants 2022* de **Syntec Conseil**.

Si ces bons chiffres attestent d'un dynamisme indubitable, il convient cependant de préciser que le marché du conseil au secteur public constitue historiquement un segment d'activité bien spécifique des cabinets, qui ne représente qu'une partie résiduelle de leur chiffre d'affaires⁹. De nature parcellaires car non recoupées et insuffisamment tracées par les services de l'administration, les données les plus fiables relatives au poids du marché du conseil auprès du secteur public en France ont été synthétisées et mises en avant pour la première fois par la Commission d'enquête dédiée du Sénat, qui, à cette occasion, a procédé au premier vrai recensement des commandes engagées par l'Etat et ses opérateurs sur les dernières années¹⁰. Parmi les nombreux enseignements à tirer de cette étude, l'on note que la forte croissance du secteur du conseil en général tend à diminuer la part relative du chiffre d'affaires imputable aux relations des cabinets avec le secteur public. Ainsi, s'il est ainsi vrai que le montant des commandes en services de prestations divers passées par l'administration a connu une forte hausse sur les dernières années, celle-ci progresse plus lentement que l'explosion générale du secteur du conseil et s'inscrit ainsi dans un contexte général de recours accru à ce type de services par l'ensemble des organisations, tant privées que publiques, désireuses de s'engager dans des processus ambitieux de refonte de leurs processus internes de fonctionnement. En d'autres termes, la hausse des commandes passées par l'Etat trahit un phénomène de fond qui concerne l'ensemble des acteurs économiques, et les données révélées par la commission tendent à indiquer que la croissance des demandes en prestations émanant de l'administration se fait à un rythme moindre que celles émanant des entreprises du secteur privé¹¹.

- Des prestations de conseil qui se décomposent en trois grandes catégories principales.

Au-delà du terme générique de « prestations », les services de conseil commandés par l'Etat peuvent être classés en trois catégories distinctes, qui répondent chacune à un besoin bien spécifique. Premièrement, les travaux de la commission d'enquête font ressortir une externalisation quasi-systématique par les services de l'Etat pour un accompagnement dans la conception et la mise en œuvre de projets structurants, dont l'écrasante majorité des grandes

⁹ Interrogé à ce sujet lors de son audition du 5 janvier 2022 par la commission d'enquête du Sénat, le Président de Syntec Conseil M. Matthieu Courtecuisse a indiqué que le marché du secteur public ne représentait en moyenne qu'environ 10% de l'activité des cabinets de conseil. Ce taux très faible peut s'expliquer pour partie par le cadre normo-législatif relativement strict entourant les relations entre acteurs publics et cabinets privés.

¹⁰ Chose surprenante, la commission indique dans son rapport qu'en dépit de ses efforts, il lui a été impossible d'établir un ordre de grandeur approximatif des dépenses de conseil engagées par l'Etat et ses opérateurs sur les exercices budgétaires antérieurs 2018, la Direction du Budget n'ayant pas conservé les données pouvant permettre ce type de calculs.

¹¹ Cet état de fait recouvre cependant des enjeux différents, les organisations privées ne remplissant pas les mêmes fonctions organique et fonctionnelle que le service public auprès de ses administrés.

réformes de structure « politiques », entreprises depuis 2017¹². Le tableau suivant, extrait de ces travaux, donne un aperçu d'un comportement qui semble à bien des égards devenu un véritable réflexe pour les décideurs publics, au point d'interroger la naissance d'une éventuelle relation de dépendance vis-à-vis à ce type d'expertise privée, particulièrement dans des contextes d'urgence dans lesquels la situation devient imprévisible et le rapport au temps contraint¹³.

Exemples de missions confiées aux consultants pendant le quinquennat

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

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

Les prestations réalisées à cette occasion peuvent ainsi être désignées sous le vocable de « conseil en stratégie » et répondent à un besoin d'adaptation ponctuel des politiques publiques face à un choc ou changement exogène affectant la société et qui nécessite une réponse de la part des pouvoirs publics. Ce type de services comprend le plus souvent la production de livrables de prospective et de recommandations comportant divers scénarios et qui peuvent s'apparenter la plupart du temps à de véritables outils d'aide à la décision à l'attention des décideurs. En outre, les contrats tombant sous cette désignation peuvent également comprendre des missions à l'aspect davantage opérationnel, dont notamment la

¹² Les travaux de la commission révèlent que, dans les faits, la quasi-totalité des grandes réformes de structure du premier quinquennat d'Emmanuel Macron ont fait l'objet, à des degrés divers, de missions externalisées d'assistance à la conception et mise en œuvre auprès de consultants privés.

¹³ C'est en tout cas une des nombreuses observations soulevées par la commission, qui souligne que cette accoutumance se fait au prix fort pour le contribuable pour des résultats souvent inégaux, voire impossibles à restituer.

gestion d'éventuels flux logistiques dans un environnement tendu¹⁴, ou alors de coordination des différents acteurs, publics comme privés, dans une conduite d'actions en mode projet¹⁵. Outre le volet portant sur l'assistance technique ainsi demandée par les services de l'Etat, cette externalisation systématique répond également à la volonté d'obtenir des résultats tangibles de façon rapide dans un contexte de crise fortement volatil, alors que l'action de l'administration est généralement considérée comme trop lente, inefficace et insuffisamment flexible. A cet égard, une logique véritablement idéologique semble également présider à la multiplication de ce type d'externalisations, avec la volonté d'inculquer au secteur public un système de valeurs et une culture foncièrement différents de ceux qui y prévalent historiquement, au bénéfice d'un hubris nouveau faisant la part belle à l'esprit d'entreprise et la culture du résultat¹⁶.

En parallèle à ces missions, l'Etat et ses opérateurs s'avèrent également friands de prestations de conseil dites « d'organisation ». Ces services répondent à une vocation tout autre et visent à implémenter des changements de structure dans les processus de fonctionnement interne des différentes strates administratives, avec pour objectif de dégager une efficacité nouvelle au quotidien, ainsi que des économies. Ces actions se concentrent principalement sur le redécoupage des périmètres de compétence des différents services, ainsi qu'un durcissement de la gestion des personnels ; comme nous le verrons plus loin, cette mission qui leur est dévolue s'inscrit à plein dans un impératif nouvellement assigné aux politiques publiques depuis les années 1990, pudiquement désigné par la formule emphémique de « transformation » de la fonction publique. Dans le détail, ce type de commandes par l'Etat et ses opérateurs vise à aboutir à la refonte pleine ou partielle de l'organisation des services administratifs considérés comme trop lourds ou peu efficaces, avec des résultats parfois contestables à la clé¹⁷. Plusieurs

¹⁴ Un tel exemple a notamment fait la Une des journaux début 2022, avec les révélations par la commission d'enquête du Sénat sur l'externalisation par l'administration de pans entiers de la gestion de la crise sanitaire à des cabinets de conseil privés. Selon ces travaux, pas moins de 68 commandes différentes furent passées pour un montant total de 41.05 millions d'euros entre 2020 et le printemps 2022, soit un tarif moyen de 2.168,38 euros par jour de consultant.

¹⁵ Ce type d'expertise, particulièrement prisé, semble ainsi faire défaut de façon structurelle dans l'administration. Pour un exemple de prestations de ce type, se référer à l'article du **Monde** du 7 janvier 2021 intitulé « *Vaccination contre le Covid-19 : le gouvernement a fait appel à quatre cabinets de conseil* », accessible en ligne via le lien suivant : https://www.lemonde.fr/politique/article/2021/01/07/vaccination-anti-covid-le-gouvernement-a-fait-appel-a-quatres-cabinets-de-conseil_6065455_823448.html

¹⁶ Dans cette optique, la volonté d'obtenir un regard disruptif issu du secteur privé sur les processus internes en vigueur au sein de l'administration figure parmi les raisons principales justifiant le recours à des prestations de conseil externalisées, ainsi qu'en attestent les multiples auditions de ministres et chefs de directions administratives devant la commission d'enquête sénatoriale.

¹⁷ Ainsi que le souligne la commission d'enquête, le rôle précis des actions de conseil en organisation dans la refonte des services s'avère en outre difficile à évaluer, du fait d'une traçabilité insuffisante des livrables effectués.

exemples concrets de contrats ont été passés dans cette optique : en guise d'exemple, la création de l'Agence nationale pour la Cohésion des Territoires (ANCT), par la loi du 22 juillet 2019¹⁸, a débouché dans les faits sur une délégation totale faite au cabinet Ernst & Young, pour un montant de plus de 2.5 millions d'euros passé dans des conditions opaques, pour des résultats considérés comme faibles et sans réelle plus-value¹⁹. Autre mission de transformation aux résultats décevants, le projet confié au cabinet Wavestone entre 2021 et 2022 auprès de de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) pour accélérer les délais de traitement des demandes d'asile, qui a été particulièrement mal vécu par les agents²⁰. Enfin, l'exemple du contrat de co-traitance passé par la DITP avec les cabinets McKinsey et Accenture, dans le sillage de la circulaire du Premier Ministre du 24 juillet 2018 appelant à une réorganisation des administrations centrales²¹, pour un montant de 617.388 euros, traduit l'omniprésence de l'expertise des consultants du privé dans l'identification des possibilités de refonte des services, alors même que les directions visées sont situées au cœur de la machine étatique et devraient relever de compétences internes²². Cette dernière commande s'avère en outre doublement problématique, en ceci que les livrables remis à la DITP se sont avérés estampillés du sceau de l'administration en lieu et place des logos des cabinets de conseil missionnés. Cette pratique, courante lorsque les sessions de travail sont organisées sous le format controversé des équipes intégrées²³, interroge d'un point de vue déontologique sur la

¹⁸ Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la Cohésion des Territoires. Le texte est accessible en ligne via le lien suivant :

<https://www.legifrance.gouv.fr/orf/id/JORFTEXT000038799829/>

¹⁹ La mission d'appui contractualisée avec EY pour la création de l'ANCT a tourné, de l'aveu même de la DITP, à un summum d'absurdité, avec la passation de plusieurs contrats émanant d'organismes publics différents (DITP et CGEP) sans efforts de coordination entre eux, ce qui a conduit à faire gonfler artificiellement la facture.

²⁰ La prestation a fait l'objet d'une facturation de 485.818 euros. La Commission d'enquête consacre une étude de cas entière à ce projet, qui a suscité des frictions importantes avec les personnels de l'Ofpra. Ceux-ci ont notamment dénoncé les méthodes employées par les consultants, avec une inculcation à marche forcée de préceptes de management issus du monde de l'entreprise incompatibles à leurs yeux avec les valeurs du service public.

²¹ Circulaire n° 6030/SG du 24 juillet 2018 du Premier Ministre, « *Déconcentration et organisation des administrations centrales* ».

²² La circulaire vise ainsi douze secrétariats généraux de ministères et 65 directions d'administration centrale, ce qui en a fait une réforme au contenu particulièrement sensible et stratégique. Le pilotage du redécoupage des périmètres qui en a découlé a pourtant largement échappé aux mains de l'administration, qui s'est contentée d'émettre des arbitrages validant ou assouplissant les schémas de refonte proposés.

²³ C'est-à-dire dans des groupes de travail mixtes qui associent des consultants du privé et des agents publics. Ce type de méthode est particulièrement décrié par les agents de l'administration, qui y voient un effacement clair des limites déontologiques censées séparer leurs activités de celles des cabinets. Dans son rapport, la Commission documente par ailleurs un certain nombre de dérives associées à ces sessions de travail, dont l'utilisation par certains consultants d'adresses électroniques sécurisées de l'administration, normalement réservées aux agents publics, ou encore leur présence continue dans les locaux perçue comme une forme de « pression » justifiée sous le prétexte d'apporter du renfort opérationnel, comme cela fut le cas lors de la gestion de la campagne vaccinale par McKinsey

séparation des activités de l'administration et des cabinets de conseil et entretien par ailleurs un climat opaque quant à la nature véritable des missions que ces derniers exercent²⁴.

2.2 Un secteur fortement concentré, aux dépenses réelles difficiles à estimer.

- Un secteur fortement concentré, dominé seulement par une poignée d'acteurs.

En dépit d'un paysage sectoriel fragmenté, avec une dispersion forte des différentes entreprises du secteur, l'analyse des contrats de prestation passés par les différents ministères de l'Etat et ses opérateurs entre les années 2018 et 2020 suggère que le recours à ces procédés d'externalisation se fait sur la base d'une relation contractuelle nouée avec seulement une poignée de sociétés. Auditionné par la commission d'enquête sénatoriale, le Président de l'organisation professionnelle Syntec Conseil M. Matthieu Courtecuisse a indiqué que, sur les 15.000 entreprises recensées dans le domaine du conseil en France, seules environ 200 étaient aujourd'hui considérées comme pérennes et jouissant d'un pouvoir de marché suffisamment important pour être regardées comme fiables et présentant des garanties de solidité suffisantes pour pouvoir bénéficier de contrats de prestations avec des acteurs publics²⁵. De son côté, la Direction du Budget²⁶ (DB) de Bercy a indiqué, lors de la transmission de ses données, disposer d'un total de 2.070 entreprises avec lesquelles l'administration a pu nouer des contrats de prestation entre 2018 et 2020²⁷. Dans la pratique, le recours par les administrations centrales de l'Etat à des prestations externalisées s'opère sur la base d'un panel extrêmement restreint de sociétés, comme l'atteste le graphique ci-dessous qui illustre le poids prépondérant que revêtent

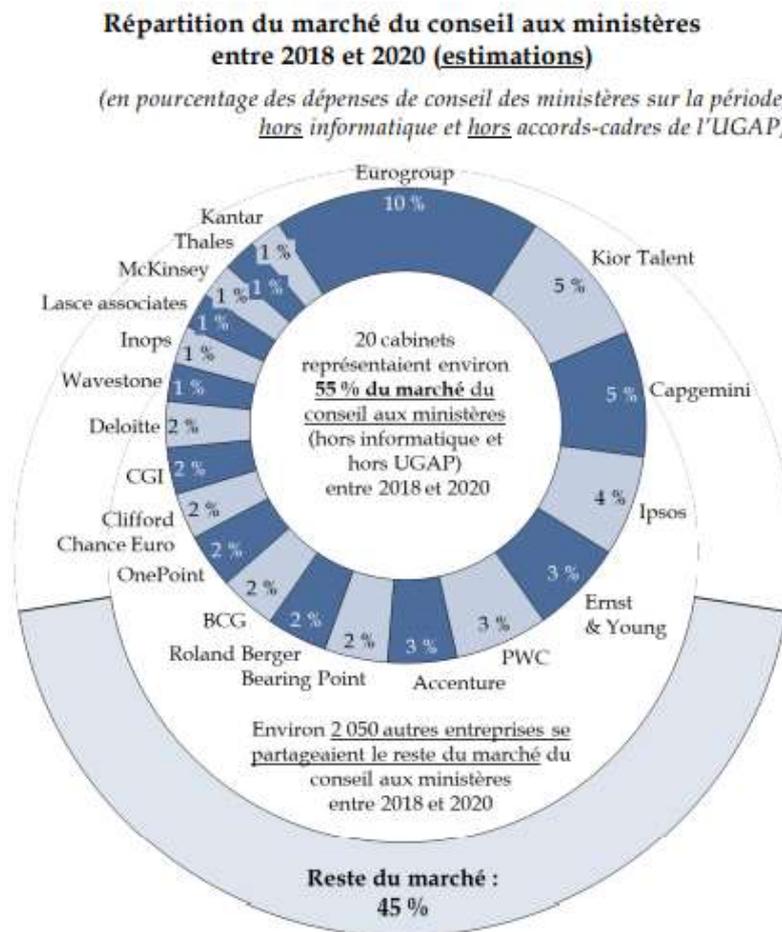
²⁴ Un troisième grand ensemble de prestations de conseil a trait à l'informatique et aux systèmes d'information. Du fait de sa spécificité, ce volet est généralement considéré indépendamment des deux autres pour des raisons de lisibilité.

²⁵ Compte-rendu de l'audition de M. Courtecuisse, Président de l'organisation professionnelle Syntec Conseil et Président-fondateur de la société de conseil Sia Partners devant la commission d'enquête du Sénat, recueillie le 5 janvier 2022.

²⁶ La Direction du Budget (DB) est une direction administrative rattachée à Bercy au rôle absolument central dans l'élaboration du budget et la conduite des finances publiques de la France. Interrogée par la commission d'enquête, elle a fourni la plupart des documents ayant permis pour la première une analyse chiffrée du phénomène. Pressée à ce sujet, la Direction a cependant argué ne pas disposer de données pour les années antérieures à 2018.

²⁷ Ce différentiel du simple au décuple peut s'expliquer par le fait que la grande majorité des entreprises identifiées comme anciens prestataires par la DB ont pu bénéficier de contrats très ponctuels, limités dans le temps et portant sur de très faibles volumes de commandes, tandis que M. Courtecuisse raisonne sur la base d'appels d'offres plus conséquents.

les vingt plus gros prestataires de l'Etat et de ses administrations, qui se partagent 55% de l'ensemble des dépenses consenties²⁸ :



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

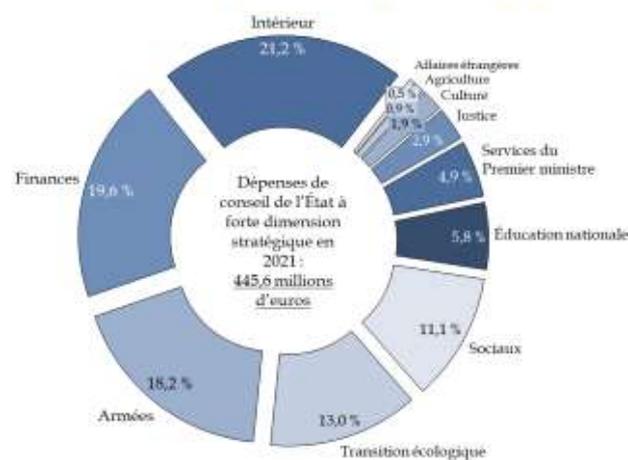
L'infographie ci-dessus résume de façon éloquent le phénomène de concentration du marché des prestations de conseil réalisées pour le compte de l'Etat et des ministères. Ce document souligne la part prépondérante des missions dévolues à des cabinets spécialisés dans la communication et le management (Eurogroupe, Kior Talent...) ou les études d'opinion (Ipsos, Kantar...). Il convient ici de souligner que ce diagramme exclut à dessein les services de prestations touchant au domaine de l'informatique, ce qui, en l'espèce, tend à minorer le

²⁸ Cette concentration extrême s'explique pour partie du fait de l'existence d'accords-cadres noués entre un vivier restreint de prestataires et les services interministériels responsables de l'exécution des missions de transformation de l'administration, dont notamment la Direction interministérielle de la Transformation publique (DITP), la Direction des Achats de l'Etat (DAE) et l'Union des Groupements d'Achats publics (UGAP). Nous reviendrons plus tard sur ces accords-cadres, qui font l'objet de vives critiques pour leur rôle supposé dans l'augmentation rapide des dépenses de conseil observée sur les dernières années.

pouvoir de marché de certaines grandes sociétés spécialisées en la matière, telles que Accenture ou encore Capgemini, auxquelles les services de l'Etat font régulièrement appel²⁹.

Par ailleurs, il est à noter qu'un autre phénomène de concentration existe. Ainsi, les données de la DB transmises pour les dépenses de conseil en stratégie de l'Etat pour l'année 2021 font ressortir une forte prépondérance de certains ministères dans l'enveloppe totale. Comme le résume le diagramme ci-dessous, ceux de l'Intérieur, de l'Economie et des Finances, des Armées, de la Transition écologique et les ministères sociaux regroupent à eux seuls 85% de l'ensemble des dépenses consenties par les ministères, loin devant les autres administrations, dont certaines s'avèrent pourtant pléthoriques en matière d'effectifs³⁰ :

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



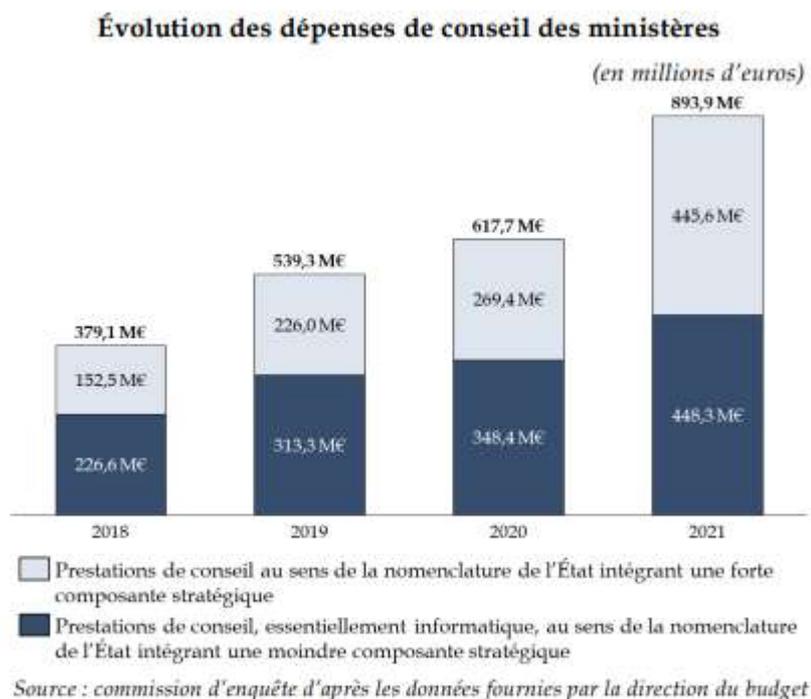
- Des dépenses en valeur absolue difficiles à quantifier, quoique en très nette hausse depuis 2018.

Aussi surprenant que cela puisse paraître, il n'existe pas de recueil de données centralisé et consolidé au niveau de l'administration permettant de rendre compte de l'ampleur des dépenses

²⁹ De même, les commandes de prestations passées en vertu de l'accord-cadre de l'UGAP sont exclues pour des raisons de lisibilité des données.

³⁰ On notera à cet égard la nette sous-représentation du Ministère de l'Education nationale, qui disposait pourtant de plus de 1.2 millions de personnels à la rentrée 2020, ainsi que du premier poste de dépenses de l'Etat hors charge de la dette, avec 56 milliards d'euros (PLF 2022). Dans la même veine, les Ministères sociaux ne comptaient que pour 11.1% des dépenses de conseil en stratégie de l'Etat en 2021, alors que leurs services comptent parmi les plus numérisés de l'administration et s'avèrent particulièrement friands de prestations informatiques.

en prestations de conseil engagées par les administrations publiques³¹. A l'issue d'un travail d'enquête minutieux, la commission sénatoriale est cependant parvenue à établir un premier bilan du phénomène en s'appuyant sur les données transmises par les services de la Direction du Budget. L'analyse des résultats laisse apparaître plusieurs tendances lourdes, ainsi que le montre le diagramme ci-dessous :



L'infographie ci-contre illustre de manière éloquent la très forte hausse des dépenses en prestations de conseil engagées par les ministères et administrations centrales de l'Etat constatée au cours des quatre dernières années³². Sur l'ensemble de la période considérée, les frais de conseil des administrations centrales ont ainsi été multipliés par un facteur de 2.36, passant d'un total de 379.1 à 893.9 millions d'euros³³. La tendance peut même être qualifiée d'exponentielle sur les deux derniers exercices, avec une hausse vertigineuse de 45% constatée entre les années 2020 et 2021, pour une augmentation nette de 276.2 millions d'euros. En ce qui concerne la structure des dépenses, on observe que la hausse apparaît tirée avant tout par

³¹ Cette confession a notamment été faite par M. Thierry Lambert, Délégué interministériel à la Transformation publique lors de son audition sous serment devant la commission d'enquête sénatoriale du 2 décembre 2021.

³² Ces chiffres excluent de fait les dépenses engagées par les opérateurs de l'Etat, sur lesquelles nous reviendrons plus loin.

³³ Ce montant comprend l'ensemble des dépenses de conseil passées par les ministères, domaine informatique compris.

un quasi-triplement des dépenses considérées comme stratégiques³⁴, passées en quatre ans de 152.5 à 445.6 millions d'euros. Dans le même temps, les frais engagés pour des prestations de conseil en matière informatique ont doublé (de 226.6 à 448.3 millions d'euros), bien que leur part relative s'inscrive en recul pour ne représenter plus que la moitié de l'ensemble des dépenses de conseil des ministères et des administrations centrales en 2021 (50.2%)³⁵.

Ce bilan chiffré de l'ensemble des dépenses engagées par les ministères en prestations de conseil représente un progrès, en ceci qu'il permet de quantifier pour la première fois l'ampleur du phénomène de façon consolidée. Néanmoins, il s'avère parcellaire et ne reflète pas l'entièreté des mécanismes d'externalisation, dans la mesure où seuls les services d'administrations centrales sont concernés. Un halo significatif demeure ainsi autour du coût total de la tendance, du fait de l'insuffisance des mécanismes de traçabilité et de remontée d'information en ce qui concerne les opérateurs de l'Etat³⁶. Afin de procéder à une évaluation aussi complète que possible de la facture totale et en l'absence de données fiables, la commission d'enquête a étudié les dépenses d'un panier de 44 opérateurs³⁷, soupçonnés de représenter le volume de dépenses de conseil le plus important. Le diagramme suivant reprend les estimations-plancher de la commission d'enquête, qui prend soin de préciser qu'il s'agit d'une évaluation minimale, issues de ce travail :

³⁴ Ce type de dépenses recoupe les deux grandes catégories de livrables évoquées précédemment, que sont le conseil en stratégie et en organisation.

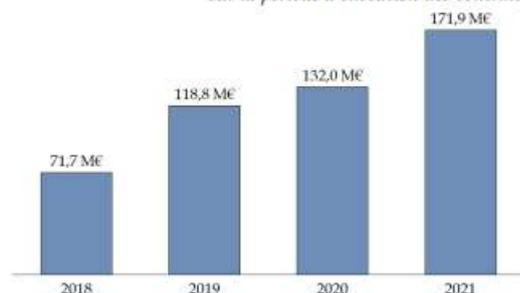
³⁵ Cette catégorisation des dépenses apparaît cependant arbitraire et relève d'un choix d'interprétation fait par la commission d'enquête. En effet, certaines commandes de prestation ayant trait à l'informatique revêtent une importance stratégique et s'inscrivent ainsi dans la première catégorie, et inversement. C'est notamment le cas pour l'acquisition de logiciels-systèmes clés-en-main par certaines administrations, qui ont permis de remodeler entièrement le fonctionnement des services.

³⁶ Ceux-ci regroupent, parmi d'autres, les agences et établissements publics auxquels a été confié une mission de service public. Soumis à des régimes juridiques disparates, ils bénéficient au titre de leurs spécificités de règles de gouvernance et de gestion qui leur sont propres. Leur nombre particulièrement élevé (437, selon la loi de finances 2022) rend l'évaluation de leurs dépenses en prestations de conseil particulièrement difficile, ce qui explique la difficulté à établir un bilan exhaustif de l'ensemble des dépenses de l'Etat en prestations de conseil.

³⁷ La commission a pu se baser à cette fin sur des contributions écrites émanant des opérateurs retenus, comprenant notamment la transmission de documents budgétaires internes. Cette coopération inédite a été rendue possible par les pouvoirs extraordinaires de la commission, qui peut notamment procéder à des auditions sous serment.

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

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



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

Là-aussi, les données transmises à la commission d'enquête font état d'une forte hausse des dépenses de conseil depuis 2018³⁸. Une fois agrégés aux chiffres des dépenses engagées par les ministères et administrations centrales, la commission d'enquête sénatoriale parvient ainsi à une estimation minimale, tout compris, des services de prestations de conseil commandés par l'Etat et ses services de 1,065 milliard d'euros pour l'année 2021, contre un montant de 450,8 millions d'euros en 2018. Le constat d'une hausse rapide et sans précédent des frais consentis par l'Etat et ses opérateurs est ainsi établi de façon indiscutable, bien que les causes profondes et sous-jacentes sous-tendant ce phénomène demeurent ouvertes à interprétation.

³⁸ Sur le plan arithmétique, l'augmentation observée répond à un facteur de 2.40. Ce rythme s'avère en ligne avec la hausse précédemment évoquée en administration centrale.

Partie II : le recours aux cabinets de conseil comme miroir négatif des crises sous-jacentes de la fonction publique.

Chapitre 1 : Une fonction publique en crise, avec un potentiel d'attractivité au plus bas

2.1.1. Une crise des vocations qui interroge

Beaucoup d'auteurs ont glosé autour d'une supposée « crise de la fonction publique » au cours des dernières années³⁹. A l'aune des multiples préoccupations contemporaines, il est aujourd'hui indubitable que l'administration souffre d'un véritable déclin d'attractivité auprès de la population en âge de travailler. Le rapport 2022 du Ministère de la Fonction publique étaye cette analyse⁴⁰, en pointant une décroissance exponentielle des candidats aux concours de la fonction publique sur longue période ainsi que du taux de sélectivité des candidats⁴¹, avec un déclin marqué pouvant être observé à partir de la fin des années 1990. Ainsi, les statistiques officielles indiquent que l'année 1997 avait vu s'inscrire 642.000 candidats aux différents concours, toutes fonctions publiques confondues, pour seulement 38.804 postes offerts. En 2021, seuls 177.000 candidats ont fait acte de candidature pour 41.000 postes ouverts⁴². A l'aune de ces chiffres, on constate que la demande de postes à pourvoir par les services de l'administration est paradoxalement plus importante qu'il y a vingt-cinq ans, mais que les candidats s'avèrent quatre fois moins nombreux. Ce déclin du ratio emploi à pourvoir rapporté sur le nombre de candidats amène fatalement à s'interroger sur la qualité des recrutements effectués par l'administration. A l'appui de ces observations, on observe par ailleurs que certains corps de métier autrefois perçus comme particulièrement attractifs et prestigieux, comme les enseignants, sont eux-mêmes particulièrement désertés, avec une fonte de plus de la

³⁹ Si le thème n'est pas nouveau, il est cependant revenu avec une acuité particulière dans le débat public, alors que les signes d'affaiblissement se multiplient dans un contexte de recherche d'économies budgétaires. Pour plus de détails sur les mutations de l'emploi en cours depuis les années 2010 dans la fonction publique d'Etat, se référer à **Aurélié Peyrin**, « *La crise, accélérateur de la segmentation interne de la fonction publique d'Etat* », **Journées internationales de Sociologie du Travail**, 15^{ème} édition, *Crise(s) et monde du travail*, **Mai 2016**. L'article est accessible en ligne via le lien suivant : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01319869/document>

⁴⁰ Se référer au « Jaune budgétaire » 2022 annexé au Projet de loi de Finances de 2022, publié en janvier dernier sous le titre : *Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations*. Le document est accessible en ligne via le lien suivant : https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/jaunes/jaune2022_fonction_publique.pdf

⁴¹ Ce dernier, désignant le ratio portant sur le nombre de candidats divisé par celui de postes offerts, a ainsi fondu entre 1997 et 2021, passant de 14.1 à 4.3.

⁴² Ces chiffres sont issus de la partie statistiques des *Rapports annuels sur l'état de la fonction publique* et peuvent être consultés en ligne.

moitié des effectifs des candidats aux concours sur la même période, passés de 171.602 candidats en 1997 à 79.999 en 2021⁴³.

En plus de difficultés de recrutement devenues patentes, ce désamour exacerbé pour les métiers de la fonction publique laisse augurer d'une diminution du degré d'exigence vis-à-vis des néo-fonctionnaires qui interroge à terme sur la capacité de l'institution à maintenir en interne tout un panel de compétences. A cet égard, il convient de souligner que certaines professions de pointe, désormais incontournables au sein d'une organisation pour assurer le bon fonctionnement des services, souffrent d'un différentiel d'attractivité significatif avec les postes équivalents offerts dans le secteur privé, dans un contexte de compétition de plus en plus féroce sur le marché de l'emploi⁴⁴. Cela semble être particulièrement le cas des métiers de l'I.T. et des systèmes d'information, qui bénéficient de taux d'employabilité et de rémunérations bien plus attrayants en dehors de la sphère publique⁴⁵. Ainsi, selon le traitement de base indiciaire des grilles de rémunération de la plupart des administrations, à niveau de qualification équivalent, un technicien des systèmes d'information dans le secteur public peut prétendre à une rémunération oscillant entre 1.600 et 1.800 euros bruts mensuels en début de carrière, pour un pic à environ 2.500 euros lors des dernières années d'exercice⁴⁶. A contrario, de telles rémunérations dans le privé s'avèrent accessibles avec un niveau d'étude relativement faible (Bac+2) et recouvrent une palette large de métiers, avec des perspectives d'évolutions nombreuses. A l'autre bout du spectre, le constat s'avère similaire et trahit une absence d'attractivité salariale forte du secteur public pour les jeunes diplômés, à l'heure où la rémunération et le maintien d'un niveau de vie confortable occupent une place de choix dans

⁴³ En plus de leur publication par le **Ministère de la Fonction publique**, ces chiffres ont également été repris par le journal **L'Express** dans un article du 21 février dernier, accessible en ligne via le lien suivant : https://www.lexpress.fr/actualite/societe/luc-rouban-un-vrai-probleme-salarial-se-pose-aujourd-hui-dans-la-fonction-publique_2168245.html#:~:text=Seuls%20177%20000%20candidats%20se,seulement%204%2C3%20en%202021.

⁴⁴ Outre l'aspect salarial, le secteur public dispose pourtant d'atouts à faire valoir dans ce contexte de compétition exacerbée. Pour davantage de détails, se référer à **David Giauque, Simon Anderfuhren-Biget et Frédéric Varone**, « *La 'guerre des talents' est-elle perdue d'avance ? Attirer et fidéliser les salariés par les valeurs du service public* », **Pyramides**, 2012, pp. 21-48

⁴⁵ Il ne s'agit là que d'un exemple. Une autre comparaison avec la concurrence faite au métier d'enseignant par les organismes de soutien scolaire ou d'enseignement privé, qui proposent souvent des rémunérations bien meilleures, pourrait également être dressée.

⁴⁶ Ce calcul s'est fait sur la base des données indiquées par le *décret n° 2016-577 du 12 mai 2016* fixant l'échelonnement indiciaire des techniciens des systèmes d'information et de communication du **Ministère de l'Intérieur** et qui prend en compte la revalorisation salariale actée cette année. Les grilles de traitement des autres administrations sont sensiblement équivalentes. Le texte est disponible en ligne via le lien suivant : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000032519919>

les préoccupations des jeunes actifs⁴⁷. Ainsi, un diplômé de grandes écoles de niveau Bac+5 pourrait aisément prétendre à occuper les fonctions les plus lucratives et à forte attractivité du domaine informatique dans le secteur privé, telles que les data scientists ou ingénieurs des systèmes d'information et de communication, tandis que les équivalences dans le public souffrent de comparaisons sans commune mesure avec ce type de perspectives.

2.1.2. Un défaut d'attractivité aggravé par le décrochage du niveau de vie des fonctionnaires depuis 20 ans

Par ailleurs, il convient également de noter que la forte hausse du salaire minimum français et de l'inflation sur longue période semble avoir conduit à un décrochage général de la rémunération des fonctionnaires comparativement au niveau de vie moyen des Français, et ce, toutes catégories d'emplois publics confondues. Ainsi, bien que l'INSEE identifie dans son rapport 2020 sur le sujet un maintien relatif du pouvoir d'achat des agents de la fonction publique d'Etat avec une hausse de rémunération en euros constants de 1.1% comparé à 2019⁴⁸, le document souligne que cette dynamique nouvelle se voit sous-tendue par des facteurs purement conjoncturels, tels que la prime exceptionnelle liée à la pandémie de Covid-19, ainsi que le déploiement du protocole relatif aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations (PPCR), prévu par l'Accord de 2017 entre le gouvernement et les centrales syndicales de la fonction publique⁴⁹. Indépendamment de ces facteurs, l'Institut indique que le salaire net moyen des agents de la fonction publique, bien qu'en progression de 1% en 2020 en euros constants, demeure inférieur à son niveau de 2017. Comme le montre le graphique ci-après, le décrochage s'inscrit en vérité dans une dynamique de stagnation au long cours dont les prémices remontent au moins à 2011, année au cours de laquelle le fameux point d'indice

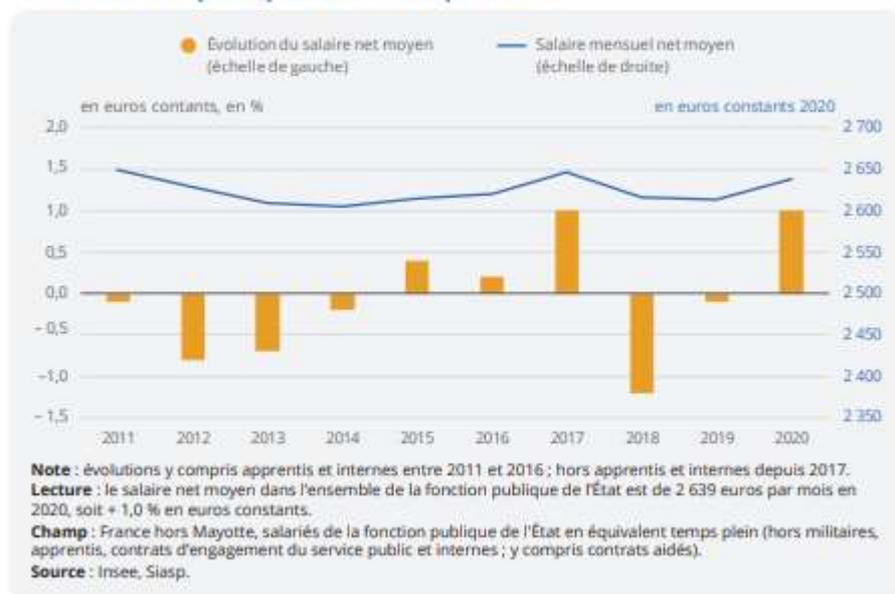
⁴⁷ Se référer à l'enquête d'opinion **OpinionWay** de février 2022 intitulée « *Les Français et le bien-être financier* », selon les résultats de laquelle les jeunes de 18-24 s'avèrent sensiblement plus désireux que les autres générations d'être en situation d'épargner et de se faire plaisir. L'enquête est accessible en ligne via le lien suivant : <https://www.opinion-way.com/fr/component/edocman/opinion-way-pour-rosaly-les-francais-et-le-bien-etre-financier-fevrier-2022/viewdocument/2787.html?Itemid=0>

⁴⁸ Voir *note de conjoncture* de l'INSEE n° **1914** du mois de **juillet 2022** intitulée « *Les salaires dans la fonction publique de l'Etat* », accessible en ligne via le lien suivant : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/6463979/ip1914.pdf>

⁴⁹ Voir le texte de l'accord conclu à cet effet, accessible en ligne via le lien suivant : https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statut_et_remunerations/PPCR/accord_PPCR.pdf

des fonctionnaires, qui sert de base à l'évolution des rémunérations de l'ensemble des agents publics, a été gelé par les pouvoirs publics pour des raisons d'économie budgétaires⁵⁰ :

► 2. Valeur et évolution du salaire mensuel net moyen en EQTP dans la fonction publique de l'État depuis 2011



Cette stagnation salariale sur le long terme est à mettre en rapport avec la forte hausse du salaire minimum français intervenue sur la même période. Selon les chiffres de l'INSEE, la valeur du SMIC en euros bruts mensuels au 1^{er} janvier 2011 s'élevait ainsi à 1.365 euros, soit un taux horaire de 9 euros bruts⁵¹, lui-même en hausse de 35% depuis 2001. Onze ans plus tard, la rémunération minimale des travailleurs salariés français a continué d'exploser de 23%, passant à 1.678.95 euros bruts mensuels au 1^{er} août 2022, soit un taux horaire de 11.07 euros bruts sur la base de 35 heures travaillées hebdomadaires⁵². Cette forte augmentation du salaire minimum des revenus du travail salarié en France entraîne un phénomène de « smicardisation » générale des employés du secteur public en France, dont les niveaux de rémunération progressent moins rapidement que le salaire minimum. Cette tendance lourde à la baisse du pouvoir d'achat des fonctionnaires constitue indubitablement une explication centrale de la

⁵⁰ Le graphique indique également une hausse du salaire net moyen des fonctionnaires de 1% en 2017. Cette augmentation correspond à un dégel temporaire du point d'indice, qui s'est traduit par un effet de rattrapage partiel des rémunérations par rapport à la revalorisation automatique du SMIC intervenue depuis 2011.

⁵¹ Ces chiffres sont issus du Tableau de l'Economie française Edition 2012 paru le 17 février 2012. La partie afférente à l'évolution du SMIC depuis 2001 est accessible en ligne via le lien suivant :

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/1372617/T12F053.pdf>

⁵² Le SMIC français a fait en 2022 l'objet de plusieurs révisions à la hausse automatiques, du fait de la forte inflation constatée depuis le début de l'année, notamment au 1^{er} mai et 1^{er} août 2022. Cette automaticité de la revalorisation tend à accentuer le phénomène de forte hausse du salaire minimum déjà constatée sur longue période et donc, par voie de conséquence, au déclin relatif du niveau de vie des agents de la fonction publique.

perte d'attractivité des métiers du secteur public en France, en dépit des initiatives de l'Etat tendant à la revalorisation des métiers du secteur public, qui demeurent cependant insuffisantes alors même que les coûts incompressibles de la vie courante (alimentation, immobilier...) connaissent une croissance vigoureuse année après année⁵³. Conscient du phénomène, le gouvernement a pris de premières mesures réglementaires afin de compenser la hausse du SMIC auprès des agents publics de toutes les catégories et enrayer le phénomène de smicardisation⁵⁴. Par ailleurs, le gouvernement Borne II a annoncé le dégel du point d'indice des fonctionnaires à compter du 1^{er} juillet 2022, doublé d'une augmentation générale des rémunérations de 3.5%, pour un montant de 7.5 milliards d'euros. Ce geste inédit, considéré comme insuffisant, a toutefois fait l'objet de vives critiques émanant des centrales syndicales, reflet du sentiment de décrochage de niveau de vie général des agents de la fonction publique en France, estimé par le syndicat Force ouvrière à environ 25% depuis 2000⁵⁵.

Chapitre 2 : Une administration pléthorique, contrainte par l'Etat à se réorganiser.

2.2.1. Une masse salariale en forte progression, à des rythmes cependant disparates selon la branche d'appartenance.

S'il est un mantra qui revient avec une régularité quasi-métronomique dans le débat public, le thème de la réforme de l'Etat s'impose à l'évidence comme l'un des sujets de préoccupation principale des gouvernements successifs, et ce depuis les années 1990. Ainsi, et parallèlement au décrochage des rémunérations réelles au sein des différentes branches de l'administration constaté depuis vingt ans, la fonction publique fait depuis plusieurs années également l'objet de tentatives de refontes dans son organisation, selon le principe du « faire mieux avec moins ». A cette volonté d'optimisation des ressources et de gain d'efficacité préside un discours selon

⁵³ Afin de compenser la perte de pouvoir d'achat des fonctionnaires, l'Etat octroie des primes mensuelles aux agents qui viennent compenser la faiblesse des traitements fixes. Ces primes ont fait l'objet d'une refonte en 2014, désormais incorporées dans le nouveau Régime indemnitaire des fonctionnaires de l'Etat (RIFSEEP), institué par le *décret n° 2014-513 du 20 mai 2014*. Le texte est accessible en ligne via le lien suivant : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028965911/>

⁵⁴ Voir les *décrets n° 2021-1749 du 22 décembre 2021* et *2022-586 du 20 avril 2022* portant relèvement du traitement minimum dans la fonction publique. Les deux textes sont accessibles en ligne via les liens suivants : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044547466> et <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045614970>

⁵⁵ Voir **Le Monde** du **28 juin 2022**, « *Le gouvernement met fin au gel du point d'indice des fonctionnaires avec une augmentation de 3.5%* », https://www.lemonde.fr/politique/article/2022/06/28/fonction-publique-le-gouvernement-met-fin-au-gel-du-point-d-indice_6132328_823448.html

lequel les trois grandes branches de la fonction publique (Etat, collectivités, fonction hospitalière) seraient surdimensionnées et pas assez productives au regard des ressources qui leur sont allouées, qui sont, il est vrai, très conséquentes.

- Quelques chiffres sur la fonction publique en France

La fonction publique en France employait à la fin de l'année 2019 5.61 millions d'agents au total⁵⁶. Dans le détail, la plus grande part se répartit dans la fonction publique d'Etat (2.49 millions d'agents, soit 44%), suivie par la fonction publique territoriale (1.94 million, soit 34%), puis la fonction publique hospitalière (1.18 million, soit 21%). Ces chiffres représentent une valeur totale et ne reflètent pas la diversité des contrats et statuts dont bénéficient les agents au sein de leurs services. De grandes disparités de situation existent ainsi entre les différentes catégories, avec des agents exerçant sous statut civil ou militaire, par exemple, ou alors opérant en administration centrale ou en services déconcentrés. En tout et pour tout, environ un salarié français sur cinq (21%) fait partie de la fonction publique⁵⁷, au sens juridique du terme⁵⁸.

Cette forte proportion des fonctionnaires dans le volume total des personnes en emploi traduit à cet égard une masse salariale conséquente pour le budget de l'Etat. Selon la définition de l'INSEE⁵⁹, l'ensemble des rémunérations brutes versées aux salariés de la fonction publique a atteint 211.1 milliards d'euros sur l'année 2021, soit 14.3% de l'ensemble des dépenses publiques et 8.5% du PIB⁶⁰. Dans le détail, l'essentiel de ces postes de dépenses repose avant tout sur la fonction publique de l'Etat (44%), les administrations publiques locales (30%) et les administrations de sécurité sociale (26%). Bien qu'ils soient à peu près en ligne avec la répartition des effectifs au sein des trois branches de la fonction publique, ces chiffres

⁵⁶ Selon le *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2021*, publié le **22 octobre 2021**. Le document est accessible en ligne via le lien suivant : https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/rapport_annuel/RA_2021_web.pdf

⁵⁷ Selon le rapport de l'INSEE *Une photographie du marché du travail en 2019* publié le **20 février 2020**, le nombre de personnes en emploi en France s'élevait à 26.8 millions fin 2019. La synthèse du rapport est accessible en ligne via le lien suivant : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/4314980/ip1793.pdf>

⁵⁸ C'est-à-dire excluant les salariés des organismes publics ou semi-publics exerçant des missions de service public, comme La Poste, EDF ou la SNCF, par exemple.

⁵⁹ L'INSEE définit la masse salariale comme le cumul des rémunérations brutes des salariés de l'établissement ou de l'organisme considéré, hors cotisations patronales. Cette précision a son importance, car elle exclut de ce fait les contributions aux régimes de retraite spécifiques aux fonctionnaires qui sont versées par les employeurs.

⁶⁰ Cotisations retraites comprises, ces chiffres augmentent à respectivement 312.4 milliards d'euros, soit 21.2% de l'ensemble des dépenses publiques en France et 12.5% du PIB. Ces données sont issues de la fiche thématique du **29 avril 2022** du **Fipeco** dédié à la masse salariale des administrations publiques. Celle-ci est accessible en ligne via le lien suivant : <https://www.fipeco.fr/pdf/MasseSalariale.pdf>

témoignent du poids extraordinaire qu'exerce la masse salariale de l'administration sur les finances publiques en France. Du fait de leurs montants élevés, l'objectif de maîtrise de la progression de l'emploi dans la sphère publique revêt de ce fait un véritable enjeu dans la perspective de la maîtrise des comptes publics, ainsi que n'ont cessé de le démontrer les multiples moutures des programmes pluriannuels de la réforme de l'Etat qui se sont succédés à compter des années 1990.

La forte progression de l'emploi public constatée depuis une vingtaine d'années a mis en lumière avec une acuité renforcée le besoin de maîtriser le développement de la masse salariale dans l'administration. Or, sur longue période, il ressort du croisement des données publiées année après année par l'INSEE et des différents rapports sur l'état de la fonction publique que le nombre de fonctionnaires n'a cessé de croître à un rythme bien plus soutenu que l'emploi privé. Hors contrats aidés, le gain net de salariés dans les trois branches de la fonction publique s'inscrit en hausse de 22% entre 1997 et fin 2020, soit une hausse moyenne de 0.9% par an, contre seulement 17% pour l'emploi total en France⁶¹, pour une hausse moyenne annuelle de 0.7%. Si la progression du nombre de fonctionnaires en France s'avère rapide sur le long terme, elle ne s'est cependant pas faite de façon linéaire : le croisement des données indique ainsi une forte hausse entre les années 1997 et 2006, suivie d'une inflexion entre 2007 et 2012, avant une reprise rapide de l'augmentation à compter de 2013. Le graphique ci-dessous reprend ces dynamiques et souligne la différence des modes de gestion entre les différentes fonctions publiques au cours du temps.

⁶¹ Ces chiffres sont issus du croisement des données de la fiche thématique dédié du **Fipeco** datée du **18 mars 2022** avec celles du *Rapport sur l'état de la fonction publique* du **Gouvernement** et des données de l'**INSEE** 2020 publiées sur le secteur public. Les différents documents sont accessibles en ligne via les liens suivants : <https://www.fipeco.fr/pdf/EmploiPublic.pdf> ; https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2020/RA2020_web.pdf et <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/6215551/ip1897.pdf>

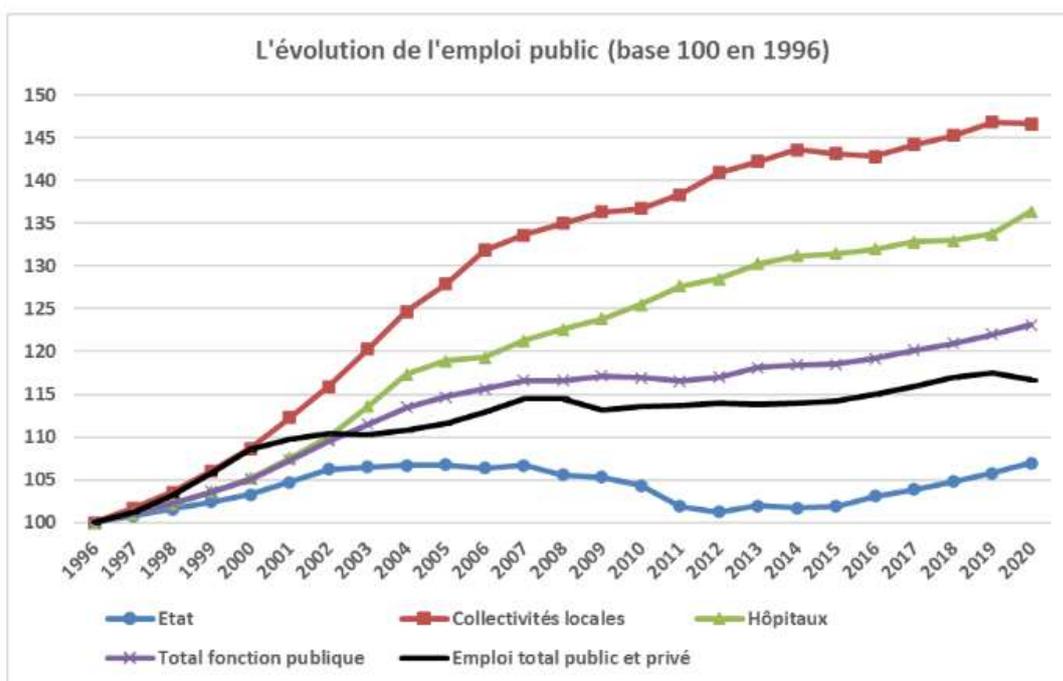


Figure 1 : Source Fipeco, Evolution de l'emploi public 1996-2020

Comme on peut le constater, les effectifs dans la fonction publique d'Etat ont connu sur la période une augmentation bien inférieure à la moyenne. La mise en place de la politique de non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux, entre 2007 et 2012, a notamment conduit à un tassement des effectifs au cours de ces cinq années, avant une reprise de la progression jusqu'en 2020. Dans le même temps, les effectifs de la fonction publique hospitalière ont connu une envolée spectaculaire de 2.5% par an en moyenne entre les années 1999 et 2004, avant de ralentir à un rythme plus modéré de 0.9% par an entre 2004 et 2019⁶². La pandémie de Covid-19 a par la suite conduit à une nouvelle hausse des effectifs de 1.9% en 2020, année où la mise sous tension inédite des services hospitaliers a été largement constatée. Dans l'ensemble, les effectifs de la fonction publique hospitalière ont ainsi connu une hausse marquée de 36% entre les années 1996-2020, soit bien davantage que la moyenne constatée dans les trois branches de la fonction publique.

⁶² Cette répartition inégale dans le temps de la progression des effectifs est imputable en large partie à l'entrée en vigueur de la loi Aubry relative à la réduction du temps de travail, qui a engendré des processus massifs de réorganisation interne des services hospitaliers, avec force recrutements. Pour plus de détails, voir *Loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail*. Le texte est accessible en ligne via le lien suivant : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000398162/>

Dans le même temps, l'emploi en administration locale a connu une véritable explosion, avec une hausse des effectifs de 47% sur la période, soit une moyenne annuelle de 1.7%⁶³. En dépit d'un semblant de maîtrise de la progression des effectifs entre 2014 et 2016, la hausse a fortement repris à compter de 2017. Cette inflexion temporaire et toute relative est à mettre au crédit de la politique de réduction des dotations de l'Etat accordées aux collectivités territoriales entre 2014 et 2017, via notamment la diminution de la Dotation globale de Fonctionnement (DGF), pour un montant total cumulé de 11.2 milliards d'euros⁶⁴. Ces chiffres attestent le fait que, dans l'ensemble, la progression des emplois dans la fonction publique française s'est largement effectuée au niveau des collectivités. Cet état de fait interroge sur l'efficacité des leviers à la disposition de l'Etat pour assurer un pilotage de long terme des effectifs, alors même que ses services ont engagé et même renforcé le processus de décentralisation au fil des décennies⁶⁵.

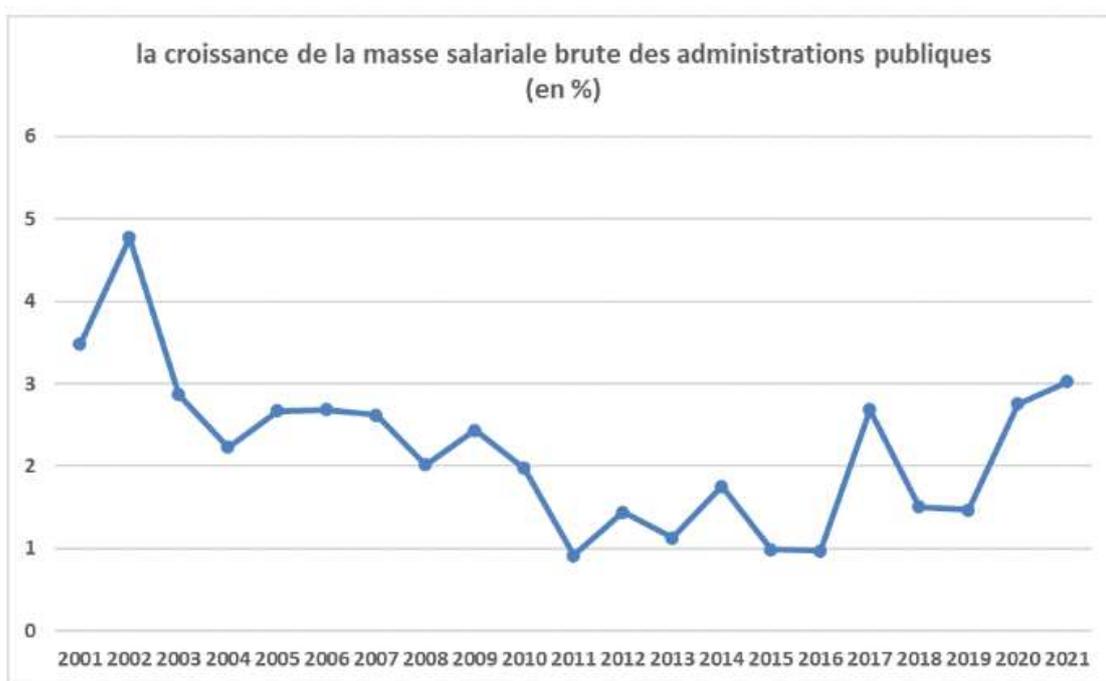
- Une masse salariale brute totale en forte hausse, dont la croissance apparaît mal maîtrisée.

Toutes branches de la fonction publique confondues, la croissance de la masse salariale brute des administrations publiques s'inscrit donc en forte hausse sur les vingt dernières années. Le graphique ci-dessous récapitule les pourcentages de progression année après année sur la période 2001-2021. Après une explosion au début des années 2000, due notamment aux phénomènes de réadaptation des services dans le sillage de la loi Aubry précédemment mentionnée, un certain ralentissement s'est fait jour, avec un rythme de croissance annuel toujours soutenu oscillant entre 2 et 3% entre 2003 et 2010. Les politiques d'austérité imposées en France à partir de 2010 ont ensuite fait chuter ce taux entre 1 et 2% de 2011 à 2016, avant de renouer avec une vitesse de progression intermédiaire de 1.5 à 3% jusqu'en 2021.

⁶³ Il convient ici de souligner que les données du graphique du **Fipeco** minorent le phénomène, dans la mesure où l'Institut a re-catégorisé de son propre chef 140.000 emplois de la fonction publique territoriale dans la fonction publique de l'Etat à la suite de la loi de décentralisation de 2004 qui a conduit à un redécoupage des périmètres de compétences. Sans cette action, la hausse statistique des effectifs de la fonction publique territoriale serait encore plus importante.

⁶⁴ Dans son *rapport annuel de septembre 2018 sur la situation financière des collectivités locales*, la **Cour des Comptes** note que la baisse drastique du concours financier de l'Etat aux territoires a permis d'engager un début de maîtrise des hausses de la masse salariale des collectivités, au prix d'une diminution des dépenses d'investissements. Le rapport est accessible en ligne via le lien suivant : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/184000627.pdf>

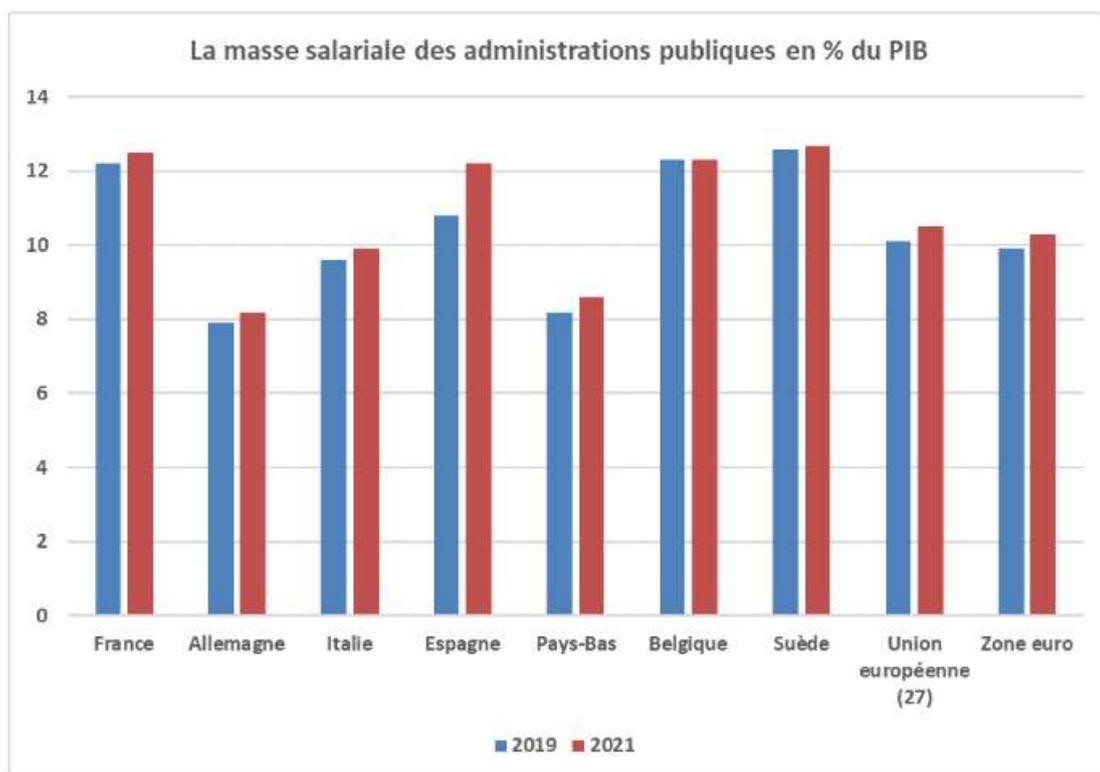
⁶⁵ En témoignent les différents « actes » de la décentralisation entamés depuis 1983, avec à chaque fois la production d'un corpus normo-législatif extrêmement dense.



Source : Insee ; FIPECO. Masse salariale brute (hors cotisations des employeurs publics).

Cette croissance rapide sur les vingt dernières années traduit un manque de maîtrise budgétaire chronique qui place la France parmi les pays européens qui dépensent le plus, comparativement à son PIB, pour le traitement de ses fonctionnaires. Si les études de comparaison internationale sont à prendre avec précaution du fait d'une absence d'harmonisation des éléments de définition, le graphique suivant, qui prend en compte les cotisations sociales des employeurs, situe cependant la France très au-dessus des standards des autres pays de l'Union européenne et de la zone euro. Selon cette comparaison, seules les très-étatistes Suède et Belgique rivalisent avec l'Hexagone en matière de poids de la masse salariale de la fonction publique rapporté au PIB, avec cependant des éléments de maîtrise de la hausse des dépenses plus importants de leur côté, comme en atteste l'augmentation largement moins qu'en France qui y est constatée entre 2019 et 2021⁶⁶.

⁶⁶ Cette situation peut apparaître paradoxale, alors que de nombreux efforts de maîtrise budgétaire ont été entrepris en France. Une des explications possibles réside dans l'incohérence des schémas de gouvernance français, dans lesquels l'Etat, qui finance leurs salaires via des transferts financiers obligatoires, n'a finalement que peu de prises pour agir sur la croissance des effectifs salariés du public au niveau des collectivités locales.



Source : Eurostat ; FIPECO ; les cotisations sociales des employeurs sont incluses.

2.2.2. Des efforts de maîtrise entrepris au nom de la maîtrise des comptes publics, sous le vocable de « réforme de l'Etat »

- Une administration pléthorique, aux effectifs pourtant mis sous pression à travers le prisme de la réforme de l'Etat : l'exemple de la RGPP.

Concomitamment à ces tendances haussières des effectifs, l'inflation de la masse salariale des différentes fonctions publiques a également conduit à l'émergence en bonne place du sempiternel thème de la « réforme de l'Etat » dans le débat public. Confrontés à l'impératif de maîtriser les comptes publics, les gouvernements français successifs, inspirés des expériences dites de la « troisième voie » dans certains pays d'Europe du Nord⁶⁷, se sont évertués à lancer différents programmes d'audit et de révision générale des politiques publiques, avec des

⁶⁷ A la suite de l'effondrement du bloc de l'Est entre 1989 et 1991, plusieurs gouvernements de gauche européens se sont engagés dans un revirement idéologique délaissant l'étatisme pour l'économie de marché et une gestion orthodoxe des comptes publics. Les exemples les plus marquants de cette tendance furent notamment l'administration Clinton aux Etats-Unis (1993-2001) et celle de Tony Blair en Grande-Bretagne (1997-2007), ainsi que celle de Gerhard Schröder en Allemagne (1998-2005). Le mouvement de la « troisième voie » a également connu des répliques importantes en Suède et aux Pays-Bas.

résultats variés au fil du temps. Si les premières occurrences du terme apparaissent dès les années 1990 dans l'Hexagone, sa première déclinaison véritablement normative s'effectue en 2007 avec la mise en place par le gouvernement Fillon du programme de Révision générale des Politiques publiques (RGPP)⁶⁸. Lancée aux premières heures du quinquennat, la réforme, qui se veut inédite par son ambition et sa profondeur d'application, fait le constat qu'une rationalisation d'ampleur des dépenses consenties pour l'entretien de la structure politico-administrative de la France s'avère nécessaire, eu égard au poids considérable qu'elles revêtent dans la dépense publique⁶⁹. De plus, l'Etat et ses services apparaissent désormais aux yeux du pouvoir comme mal adaptés aux enjeux et réalités d'une société en voie de complexification, à l'aune de l'émergence de ruptures technologiques inédites comme la numérisation. Ainsi, la structure organique étatique, qui, en France, est souvent associée de façon indissociable à l'épanouissement de la Nation, était désormais perçue comme trop rigide et insuffisamment flexible pour répondre aux défis contemporains et favoriser le changement⁷⁰.

Inspirée par un corpus d'idées nouvelles d'inspiration anglo-saxonne baptisé nouvelle gestion publique⁷¹, la RGPP a représenté le premier effort de très grande ampleur tendant à établir une rationalisation des dépenses perçues comme inutiles au sein de la fonction publique. Toutefois, son bilan s'avère contrasté. Le niveau d'ambition démesuré de la réforme est très vite apparu comme déraisonnable au regard du chantier énorme entrepris par les pouvoirs publics, qui, faute de temps et de patience, ont commis des manquements dans la conception des changements à apporter et se sont rapidement détournés de l'examen des politiques publiques existantes, pour se consacrer essentiellement aux démarches de transformation des structures existantes et à la diminution des effectifs de la fonction publique d'Etat. Par ailleurs,

⁶⁸ Des initiatives antérieures avaient cependant déjà été conduites en ce sens, bien que de nature plus isolée. A cet égard, on peut notamment citer la *circulaire* Rocard du 23 février 1989 sur le renouveau du service public, ou encore l'adoption de la *loi organique relative aux lois de finances* (LOLF) du 1^{er} août 2001, qui revisite complètement la nomenclature budgétaire française.

⁶⁹ Installée dès le 20 juin 2007 par le Premier Ministre de l'époque François Fillon, la RGPP annonce la couleur dès le départ, ambitionnant d'aboutir à une refonte complète du système politico-administratif français, appelé à « faire mieux avec moins ».

⁷⁰ D'aucuns auraient pu penser que la conception française de l'Etat jacobin centralisateur comme « défenseur de l'intérêt général » offrirait des mécanismes de résistance spécifiques à l'irruption de consultants du privé dans ses modes de fonctionnement. Pour davantage de détails, se référer à **Frédéric Varone et Steve Jacob, *Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : un état des lieux comparatif, Revue internationale de politique comparée, 2004, pp. 271-292.***

⁷¹ La doctrine du *New Public management*, en anglais original, désigne l'idée selon laquelle les services de l'Etat gagneraient à s'inspirer des méthodes en vogue au sein des entreprises privées afin de remplir ses missions. Ses préceptes se targuent d'améliorer le rapport coût/efficacité du service délivré, en renforçant le pragmatisme et l'efficacité des modes de gestion, en instillant notamment une culture du résultat. Selon ce courant de pensée, les citoyens doivent être considérés comme des consommateurs de services, et l'Etat se voit astreint à une fonction de pilotage, tandis que l'administration en tant que telle exécute.

le manque de réflexion préalable et de concertation des pouvoirs publics avec les corps intermédiaires (approche *top-down* systématique entre 2007 et 2010, avec une impulsion politique venant des plus hautes sphères de l'Etat), particulièrement sur des points de réforme sensibles et médiatiques comme le célèbre non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux⁷², a durablement terni son image auprès des agents de la fonction publique, en dépit de bénéfices financiers réels mais difficilement quantifiables⁷³. De plus, des efforts insuffisants ont été faits sur l'inflation des personnels des agences et opérateurs de l'Etat, qui, à l'exception de la création de Pôle Emploi en 2008, n'ont pas fait l'objet d'une attention suffisante dans leurs modes de fonctionnement. Enfin, il est à noter que la RGPP a marqué pour la première fois l'émergence d'un recours considérable à l'externalisation de prestations intellectuelles à des sociétés privées, dont des cabinets d'audit et de conseil⁷⁴. Ce changement de paradigme assumé, avec l'implication à outrance d'acteurs émanant du secteur privé, marque ainsi indubitablement le premier exemple de l'ouverture à marche forcée des ministères aux idées néomanagériales, alors en vogue, dans les organisations publiques. Jusqu'alors, celles-ci s'avéraient pourtant relativement protégées par des digues cognitives puissantes louant les valeurs du service public, considérées comme au-delà du périmètre des simples mécanismes de marché. A cet égard, la mise en cohabitation de fonctionnaires issus du service public avec des consultants issus du secteur privé – réunis ensemble dans le cadre des équipes mixtes d'audit – disposant de cultures et de conceptions radicalement différentes tendant à la mise en œuvre des processus de transformation dans l'administration, a été particulièrement mal vécue par les

⁷² Ce marqueur politique a fait l'objet de vives critiques de la part des syndicats de fonctionnaires ainsi que des organismes d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, notamment au Parlement. Pour plus de détails, voir l'article du **Monde** du **12 octobre 2011** intitulé : « *Le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux a atteint ses limites, selon un rapport parlementaire* », accessible en ligne via le lien suivant :

https://www.lemonde.fr/politique/article/2011/10/12/le-non-remplacement-d-un-fonctionnaire-sur-deux-a-atteint-ses-limites-selon-un-rapport-parlementaire_1586094_823448.html

⁷³ Outre l'accent mis sur le fort ressentiment à l'égard de la réforme parmi les fonctionnaires, *le rapport d'évaluation* de la RGPP de l'**Inspection générale des Finances** de **septembre 2012** pointe, en effet, la difficulté de quantifier les gains obtenus, tout en reconnaissant leur existence. A cet égard, la maîtrise de la masse salariale des fonctionnaires de l'Etat est citée comme le vivier d'économies observables le plus concret. Pour plus de détails, se référer au rapport complet, accessible en ligne via le lien suivant :

<https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2012/2012-M-058.pdf>

⁷⁴ Le recours systématique à des audits de modernisation externalisés dans le cadre de la RGPP a donné lieu à un rapport instructif de la Cour des Comptes, qui constate des avancées indéniables sur le plan des processus de fonctionnement internes de l'administration, néanmoins ternies par une imbrication difficile avec les méthodes habituelles de planification stratégique. Pour davantage de détails, se référer au *Rapport public annuel 2009* de la **Cour des Comptes**, au chapitre *Les audits de modernisation : un dispositif novateur aux effets limités*. Le document est accessible en ligne via le lien suivant :

<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/10-audits-de-modernisation.pdf>

agents, comme le souligne le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur l'évaluation de la RGPP⁷⁵.

- Une révision générale au bilan contrasté, reproduite par l'ensemble des gouvernements successifs : l'exemple de la MAP.

Si, dans l'ensemble, le bilan de la RGPP s'avère contrasté, sa mise en œuvre marque cependant un tournant indéniable dans la volonté de procéder à une rationalisation et un suivi des dépenses engagées pour le fonctionnement de l'administration. Ainsi, en dépit de l'alternance politique survenue en France au printemps 2012, un mécanisme similaire est aussitôt mis en place par le nouveau pouvoir, sous le nouveau nom de « Modernisation de l'action publique » (MAP). Au-delà du libellé, peu de changements s'avèrent effectifs comparativement à la RGPP, si ce n'est que ce *re-branding* permet d'engager un nouveau cycle de mise en œuvre et d'évaluations des actions de transformation, ainsi que de tourner la page de mesures impopulaires considérées comme un marqueur politique fort du quinquennat de Nicolas Sarkozy, dont le fameux non-remplacement d'un fonctionnaire partant en retraite sur deux⁷⁶.

Sur le plan fonctionnel, la MAP s'avère toutefois moins englobante et bénéficie d'un déploiement inédit par le biais de la création du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)⁷⁷, rattaché aux services du Premier ministre et ancêtre de la Direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique (DITP)⁷⁸, à vocation interministérielle mais placée sous l'autorité du Ministre de la Fonction publique. En ce qui concerne le périmètre d'action de la MAP, son agenda pluriannuel reste sensiblement le même que celui de la RGPP, en moins ambitieux : renonçant de fait à l'objectif de maîtriser

⁷⁵ Pour plus de détails, se référer au *Rapport d'information* du 1^{er} décembre 2011 du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale sur l'évaluation de la RGPP, accessible en ligne via le lien suivant : <https://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i4019.asp>

⁷⁶ L'impopolarité des mesures mises en œuvre par la RGPP auprès des agents publics est corroborée par l'enquête *IFOP/Acteurs publics d'avril 2011*, selon laquelle 80% des agents de catégorie A déclarent que la réforme a abouti à une dégradation de leurs conditions de travail. En outre, 78% de ces mêmes agents estiment que les changements apportés ont conduit à une dégradation de la qualité du service rendu aux usagers. Les résultats détaillés de cette enquête sont accessibles en ligne via le lien suivant : https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2018/03/1488-1-study_file.pdf

⁷⁷ Considéré comme inefficace, le SGMAP a été dissous en 2017 et remplacé par une DITP aux pouvoirs élargis et un nouvel organisme baptisé direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat. Pour plus de détails, se référer au *décret n° 2017-1584 du 20 novembre 2017*, accessible en ligne via le lien suivant : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000036062578/>

⁷⁸ La DITP est instituée en remplacement du SGMAP par le *décret n° 2017-1584 du 20 novembre 2017*, accessible en ligne via le lien suivant : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000031194412/>. Son fonctionnement a par la suite fait l'objet de nombreuses critiques, sur lesquelles nous reviendrons plus loin.

l'augmentation de la masse salariale dans la fonction publique de l'Etat, le nouveau programme entend cependant poursuivre les efforts entrepris en vue d'aboutir à une simplification générale des normes et du fonctionnement des administrations, au bénéfice tant des entreprises que des particuliers. Ainsi, l'objectif d'instiller une véritable « culture du résultat » parmi les agents est entièrement reprise, avec l'ambition affichée de procéder à la mise en place d'un baromètre permettant le suivi des réformes engagées⁷⁹. Par ailleurs, la MAP ambitionne d'aboutir à une évaluation systématique de l'ensemble des politiques publiques d'ici à 2017, tout en favorisant la transition numérique des administrations et l'accessibilité des services publics. Bien que moins brutale dans son déploiement, la MAP incarne ainsi une véritable continuité dans la volonté d'accompagner la transformation en profondeur des administrations dans une optique de rationalisation de la dépense. Le degré d'ambition des pouvoirs publics de l'époque en la matière transparaît particulièrement dans la circulaire du Premier ministre du 9 janvier 2013, qui associe explicitement la nécessaire réforme de l'Etat à l'impératif de maîtriser les comptes publics⁸⁰.

Dans l'ensemble, la MAP se distingue de la RGPP par le recul et le retour d'expérience accumulé que cette expérience précédente lui a permis d'engendrer. Ainsi, elle se distingue par une volonté de concertation accrue avec les ministères et les corps intermédiaires, dont notamment les syndicats de fonctionnaires, qui s'étaient estimés brusqués par la mise en œuvre de la RGPP. Cet effort de communication et d'association des cadres intermédiaires a conduit à l'abandon des mesures les plus clivantes associées à la RGPP, dont notamment la diminution du nombre des emplois publics. Dans l'ensemble, il ressort du bilan de la MAP que celle-ci a traduit avant tout un changement de focale l'éloignant des mesures abruptes et radicales de la politique menée sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy, au prix d'un bilan global plus limité. En dépit d'une grande réforme territoriale qui a abouti au redécoupage des régions métropolitaines entre 2015 et 2016⁸¹, la portée réelle des actions réalisées par la MAP apparaît

⁷⁹ En dépit des ambitions affichées, ce point ne sera effectivement concrétisé que sous le mandat d'Emmanuel Macron et fera l'objet en 2021 d'une prestation de conseil contractualisée avec la société Capgemini, pour un montant de 3.12 millions d'euros,

⁸⁰ Pour le texte détaillé, se référer à la *circulaire* du Premier Ministre à destination des préfets du **9 janvier 2013** intitulée « *Modernisation de l'action publique* ». Le document est accessible en ligne via le lien suivant : https://www.snitpect.fr/wp-content/uploads/IMG/pdf/2013-01-09_Circulaire_PM_5630-SG.pdf

⁸¹ Présentée comme une réforme majeure du quinquennat, le redécoupage de la carte régionale, qui réorganise les régions françaises et ramène leur nombre de 22 à 13, affichait l'ambition de réduire drastiquement les coûts de fonctionnement administratifs locaux, en taillant dans le « mille-feuille territorial » français. Selon la **Cour des Comptes**, le bilan financier s'avère toutefois bien moins reluisant qu'attendu, avec une hausse des dépenses de fonctionnement régionales de près de deux milliards d'euros entre 2015 et 2018, largement imputable à l'alignement par le haut par les régions nouvellement fusionnées de leurs régimes indemnitaires. Ces données sont issues du *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités*

ainsi relativement limitée, bien loin des ambitions initiales affichées par le nouveau pouvoir lors de son installation aux responsabilités en 2012. Par la suite, le pouvoir suivant installé en 2017 suivra les mêmes sillons, sans toutefois bénéficier de la même attention de la part du grand public. Les préconisations portées par le comité Action publique 2022 continuent cependant de s'inscrire à plein dans une volonté de simplification et de maîtrise de la dépense publique, bien que la méthode employée s'avère fondamentalement différente⁸².

territoriales et de leurs établissements publics de **septembre 2019** de la **Cour des Comptes**, dont la synthèse est accessible en ligne via le lien suivant : https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-09/20190924-synthese-Finances-publiques-locales-2019-fascicule2_0.pdf

⁸² Installé par Edouard Philippe le 13 octobre 2017, le comité Action publique 2022 répond à une logique de forme entièrement repensée vis-à-vis de la RGPP et de la MAP, bien que partageant l'ensemble de leurs objectifs. Piloté sous la forme d'une commission indépendante regroupant quarante personnalités issues de la société civile et du monde de l'entreprise, ce nouveau format a bénéficié d'une exposition médiatique minimale et d'un traitement opaque jusqu'à la fuite de son rapport en juillet 2018, ce qui a sans doute contribué à édulcorer la charge politique des mesures qu'il préconise. Le rapport final préconise d'aller plus loin dans la réforme de l'Etat, via notamment des économies nouvelles de l'ordre de 30 milliards d'euros d'ici 2022. Il est accessible en ligne via le lien suivant : https://www.modernisation.gouv.fr/files/2021-06/rapport_cap22_vdef.pdf

Partie III : la fonction publique et les cabinets de conseil à l'aune des dynamiques contemporaines

Chapitre 1 : Un recours accru aux sociétés de conseil qui interroge quant au maintien en interne des compétences de l'administration.

3.1.1. Les cabinets de conseil au secours d'une administration aux compétences de pointe devenues rares.

- Un recours accru aux sociétés de conseil qui interroge quant au maintien en interne des compétences d'accompagnement du changement.

La propension croissante des pouvoirs publics à faire appel à des prestataires extérieurs traduit une logique sous-jacente d'externalisation systématique des besoins au sein de l'administration. La hausse indiscutable à ce type de solutions n'est pas sans susciter de nombreuses questions et interrogations quant aux raisons réelles qui sous-tendent ce choix, ainsi que sur le maintien des compétences de haut niveau en interne au sein de la fonction publique.

Le condensé des quelques quarante auditions conduites par la commission d'enquête sénatoriale dans le cadre de sa mission, de même que la circulaire du Premier ministre 19 janvier 2022⁸³, permettent d'apporter des réponses à cette question. Premièrement, il ressort des séances de travail de la commission que le recours à des prestataires extérieurs répond avant tout à la recherche de compétences techniques spécifiques considérées comme non disponibles – ou de façon insuffisante - en interne au sein de la fonction publique⁸⁴. Chose surprenante, il ressort néanmoins des auditions et des textes d'encadrement que l'administration ne dispose pas d'un état des lieux précis et centralisé des compétences dont elle dispose, ainsi que l'a reconnu la Ministre de la Transformation et de la Fonction publiques Amélie de Montchalin devant la commission d'enquête⁸⁵. Cet état de fait surprenant interroge naturellement sur la

⁸³ Voir la *circulaire n°6329/SG du Premier ministre du 19 janvier 2022 relative à l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'Etat aux prestations intellectuelles*. Ce texte, à destination des ministres et secrétaires d'Etat, fixe un objectif de réduction de 15% des dépenses pour le conseil en stratégie et organisation en 2022 et appelle à constituer des bases de données internes procédant à l'audit des compétences disponibles, en lien avec la DITP. Elle est considérée comme très insuffisante par la commission d'enquête sénatoriale, qui ironise sur sa parution le matin même de l'audition par ses soins de la Ministre de la Transformation publique **Amélie de Montchalin**, le 19 janvier 2022.

⁸⁴ Dans ce contexte, voir le *Rapport d'information n° 4928 de janvier 2022 relatif aux différentes missions confiées par l'administration de l'Etat à des prestataires extérieurs*. Dans ce document, la députée **Cendra Motin** qualifie le recours à des prestations de conseil comme de « l'externalisation à haute valeur ajoutée ».

⁸⁵ Audition de Mme **Amélie de Montchalin** par la commission d'enquête sénatoriale du 19 janvier 2022

gestion et le pilotage des ressources humaines au sein des différentes branches de la fonction publique et rend d'autant plus urgente la réalisation par les directions administratives de véritables audits de compétences de leurs agents.

Sur le fond du propos, cette justification technique à la hausse des dépenses en prestations de conseil prend néanmoins tout son sens à la lumière des mouvements de fond extrêmement rapides engendrés par la révolution technologique, dont le numérique. La vitesse des changements de méthodes, doctrines et cadres d'emplois de ce secteur en bouleversement permanent rend tout effort d'adaptation ou d'internalisation de compétences beaucoup trop chers en ressources, voire impossible à mettre en œuvre, pour des services administratifs qui disposent, rappelons le, de marges de manœuvre budgétaires restreintes. Ainsi que l'a indiqué M. Courtecuisse devant la commission d'enquête lors de son audition du 6 janvier 2022⁸⁶, les cabinets de conseil en informatique peuvent à cet égard être considérés avec raison comme des « plateformes de compétences » extérieures indispensables à l'aune des mutations rapides et profondes qui affectent la sphère digitale⁸⁷, dans lesquelles les services de l'Etat et de ses opérateurs peuvent piocher, moyennant finances, afin de satisfaire des besoins ponctuels. Dans cette optique, le recours à des prestations de conseil en informatique par les services de l'Etat apparaît justifié, car rationnel sur le plan économique⁸⁸. Le cas spécifique de la conduite des activités de la transformation digitale (mise à niveau des systèmes d'information, développement de logiciels, mise à disposition de solutions d'infogérance...), indispensables à la performance et la mise en conformité des administrations avec les évolutions de fond de la société, ressort ainsi comme un exemple à part entière caractérisant le bien-fondé de certaines opérations d'externalisation pour la réalisation de missions très spécifiques⁸⁹. En effet, les bouleversements technologiques permanents qui surviennent dans le domaine digital sont associés à des défis trop importants en termes de développement et de maintien de compétences

⁸⁶ Se référer à la note de bas de page n°24.

⁸⁷ Au cours de son audition du **15 décembre 2021**, le Président du cabinet **Accenture** pour la France et le Bénélux **Olivier Girard** a ainsi reconnu que le sujet du maintien de compétences de pointe en informatique s'avérait un défi de tous les jours pour ses effectifs, qui éprouvent eux-mêmes des difficultés.

⁸⁸ En effet, en dépit de leur coût élevé, des commandes de prestations informatiques s'avèreront toujours moins coûteuses qu'une éventuelle internalisation de compétences, qui nécessiterait des investissements extrêmement lourds sur le long terme.

⁸⁹ Un constat similaire peut également être tiré dans le domaine de la gestion de projets, notamment en matière de personnels d'encadrement de projets très qualifiés. Faisant le constat d'une insuffisance sur ce point, la *circulaire du 19 janvier 2022* propose ainsi de former au moins 100 nouveaux chefs de projet dans le secteur public, via notamment le concours de l'Institut national du Service public (INSP).

de pointe, face auxquels l'administration et ses méthodes de recrutement traditionnelles par concours apparaissent largement démunies.⁹⁰.

3.1.2. Les cabinets de conseil comme pourvoyeurs d'expertise en matière de changement

- Autre justification pour le recours à des prestations de conseil externalisées : la volonté d'obtenir un regard « disruptif » sur les processus en vigueur dans l'administration.

Par ailleurs, les auditions de la commission d'enquête font ressortir, parmi les raisons invoquées, la recherche par les administrations d'un point de vue « disruptif » sur les processus d'organisation interne propres à la fonction publique, ainsi qu'une méthodologie nouvelle tournée vers l'efficacité et la productivité au travail. Ces méthodes répondent à la volonté d'inculquer aux agents une mentalité et des façons de travailler nouvelles, directement inspirées de celles en vogue dans le secteur privé⁹¹. Cet aspect du conseil en stratégie, qui déploie ses recommandations avec forces post-its, paperboards et présentations PowerPoint, a fait l'objet d'une multitude d'articles de presse railleurs en début d'année, qui ont mis en exergue la place prépondérante prise par les nouveaux « séminaires stratégiques », sortes de brainstormings géants aux airs de discussion de comptoirs, facturés à grands frais⁹². Ce type d'évènements délibératifs, censés associer des citoyens choisis au préalable ou tirés au sort à la prise de décision, apparaît particulièrement prisé par les services de l'Etat, qui ont passé commande pour une quinzaine de prestations d'accompagnement auprès de différents cabinets entre 2018 et 2021, pour un montant total de 9.86 millions d'euros⁹³. A cet égard, il convient de noter que,

⁹⁰ En dépit d'efforts ces dernières années en matière de contractualisation (avec une accélération recommandée par le rapport final d'Action publique 2022), le concours demeure la voie d'accès normale pour les agents de la fonction publique. A cet égard, la rigidité du statut des agents publics qui en découle, prévue par les lois de 1983 et 1984 précédemment évoquées, ressort comme fondamentalement inadaptée à l'internalisation de compétences de pointe en informatique, du fait de la nature très évolutive de ces technologies.

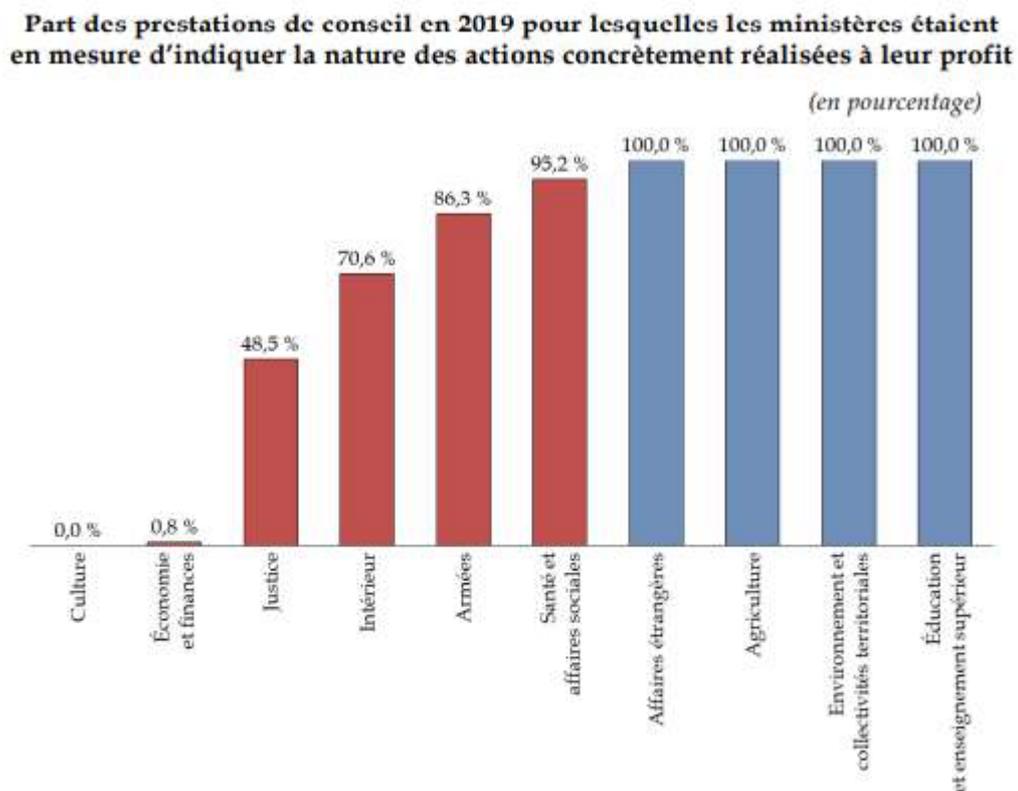
⁹¹ Ainsi que nous l'avons vu avec l'exemple de l'**Ofpra**, si ces pratiques sont encouragées par les directions administratives, elles sont généralement très mal reçues par les employés qui s'estiment « infantilisés ».

⁹² Pour plus de détails sur ce type d'évènements, voir l'article du **Monde** du **26 mars 2022** intitulé « *Comment l'exécutif a confié l'organisation des concertations citoyennes à des cabinets de consultants privés* ». L'article est accessible en ligne via le lien suivant : https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2022/03/26/derriere-l-essor-de-la-democratie-participative-un-business-florissant-pour-les-cabinets-de-conseil_6119217_4355770.html

⁹³ Outre leur format et leurs visées participatives, ces consultations citoyennes présentent le point commun d'être organisées à chaque fois dans des délais extrêmement serrés, ce qui conduit naturellement à faire gonfler la facture. La commission d'enquête recense près d'une vingtaine d'exemples, dont les plus importants furent le Grand débat national, organisé à l'issue de la crise des Gilets jaunes (marché attribué à **Eurogroup**,

sur l'ensemble des événements de type consultations citoyennes organisées au cours du dernier quinquennat, la totalité l'a été avec un apport d'expertise minimum de la part de la fonction publique⁹⁴.

Par ailleurs, le recours devenu quasiment systématique à ce type de consultations citoyennes interroge sur la naissance d'une éventuelle relation de dépendance des pouvoirs publics vis-à-vis de ces structures, d'autant plus que la nature réelle des actions concrètement réalisées est parfois difficile à évaluer. Indépendamment de la multiplication des conventions citoyennes, le diagramme suivant illustre à cet égard le problème plus général de la difficulté pour l'administration d'opérer une collecte et une fiabilisation de l'information sur le suivi des prestations commandées, qui s'avèrent toutes deux notoirement insuffisantes :



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

pour un montant de 2.586.106 euros), la Convention citoyenne pour le climat (**Eurogroup**, 1.900.000 euros) ou encore la Concertation sur l'avenir de l'Europe (attribuée à un consortium, pour 1.721.000 euros).

⁹⁴ On peut qualifier cette formule de litote, tant les contrats de prestations passés avec les différents cabinets portent la marque d'une délégation totale faite à ces structures.

Chapitre 2 : Des phénomènes divergeants et normés, aux imbrications parfois complémentaires

3.2.1. Le recours à des prestations de conseil externalisées comme solution de repli en cas de pic soudain d'activité

La troisième raison évoquée par les directions d'administration correspond à la souplesse supplémentaire conférée à la gestion des ressources humaines par le truchement des cabinets de conseil. Comme nous l'avons vu précédemment, le cadre d'emploi très spécifique des agents de la fonction publique autorise des marges de manœuvre minimum en matière de gestion des personnels et de lissage de l'activité au gré des aléas de conjoncture. Au-delà même des simples besoins courants de personnels, la passation de contrats de prestations avec des entreprises de ce type permet de mobiliser des armées de consultants privés experts en leur domaine, et ce en un temps record. Comme l'a indiqué le Délégué interministériel à la Transformation publique Thierry Lambert devant la commission d'enquête lors de son audition⁹⁵, la plupart des missions de conseil commandées par l'administration découlent en réalité de l'impossibilité faite à celle-ci de se confronter à des pics d'activité soudains, dans un contexte de gestion des ressources humaines rigide liée au statut des agents, d'indisponibilité des fonctionnaires compétents et d'élargissement des missions à effectuer⁹⁶. Cette nécessaire augmentation de la « force de frappe » disponible sur le terrain est particulièrement patente lors des périodes de crise, ou lorsque l'administration rencontre des difficultés de fonctionnement opérationnel⁹⁷.

⁹⁵ Audition de M. **Thierry Lambert**, Délégué interministériel à la Transformation publique, devant la commission d'enquête sénatoriale du **2 décembre 2011**.

⁹⁶ Cette indisponibilité s'avère souvent le fait de la conduite des affaires courantes, qui immobilise en continu une grande partie des effectifs, alors même que le périmètre des missions attribuées à un service peut évoluer. C'est en substance ce qu'a déclaré M. **Guillaume Poupard**, Directeur de l'Agence nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information (ANSSI), lors de son audition du **10 janvier 2022**. En dépit d'une rallonge budgétaire conséquente de 136 millions d'euros pour procéder à des audits de sécurité informatique des administrations publiques, le haut responsable confesse avoir dû faire appel à un cabinet de conseil pour réaliser la mission, faute de ressources en personnels disponibles en interne.

⁹⁷ Les exemples en la matière ne manquent pas : délégation faite à titre conservatoire en amont des élections présidentielle et législative de 2022 au cabinet **Sémaphores**, pour un montant de 289.785 euros, suite au fiasco de l'envoi de la propagande électorale pour les élections locales de 2021. Autre exemple de ce fil d'Ariane invisible mais désormais incontournable des modes de gestion publique, le contrat passé par la Délégation à la Sécurité routière avec les cabinets **Sopra Steria** et **Egis** pour la modernisation et l'optimisation des radars routiers avec une technologie de pointe pour la période 2017-2026, pour un montant prévisionnel total de 86 millions d'euros.

3.2.2. Le rôle des accords-cadres et les solutions d'internalisation du consulting.

Au-delà de ces états de fait, l'augmentation rapide en volume des mécanismes d'externalisation de services par l'administration de l'Etat s'inscrit dans le cadre plus large d'accord-cadres, qui régissent les modalités de passation de contrats⁹⁸. Ce type de schéma de gouvernance s'est généralisé au prisme de l'émergence du thème de la réforme de l'Etat au cours des vingt dernières années et marque l'apogée de la conception de l'Etat comme « prestataire de services », plutôt que comme communauté de destin. Dans le détail, ces accords-cadres aboutissent à des règles de désignation de cabinets de conseil prestataires, regroupés en viviers. Cette nomenclature permet ensuite aux différentes administrations de procéder à la désignation du prestataire pour un service donné, selon des règles de spécialisation et de répartition des marchés⁹⁹. Ce système sophistiqué crée de fait une situation d'exclusivité au bénéfice de certains cabinets, avec lesquels les ministères liés par l'accord-cadre sont obligés de traiter¹⁰⁰. L'accord-cadre de la DITP prévoit trois lots, sortes de catégorisations des cabinets par degré d'expertise, avec des services et des attributaires prédéfinis. Le tableau ci-dessous donne l'exemple de la liste des attributaires de l'accord-cadre de la DITP, répartis par lot :

⁹⁸ Il existe pléthore d'accords-cadres liant organismes publics de l'Etat et cabinets de conseil. Les plus importants sont cependant ceux de la DITP (conclu en 2018) et de la centrale d'achats Union des Groupements d'Achats publics (UGAP).

⁹⁹ Ce système d'accords-cadres explique ainsi la forte concentration évoquée précédemment du marché du conseil au secteur public en France, avec seulement une vingtaine d'acteurs se partageant près de la moitié du chiffre d'affaires.

¹⁰⁰ Cette obligation dépend de la répartition par lots des cabinets. Celle-ci est prévue par l'accord-cadre et organise les modalités du monopole.

Liste des attributaires de l'accord-cadre de la DITP

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

Source : commission d'enquête

Cette nomenclature comprend ainsi un schéma d'attribution prédéfini par lot, qui, au gré des vicissitudes de la règle dite du « tourniquet »¹⁰¹, assure à une poignée de cabinets de conseil un accès comparable en volumes aux commandes par l'Etat. Si une telle pratique n'a rien d'illégal, elle n'en fait pas moins l'objet d'une absence totale de contrôle, qui rend le système profondément opaque¹⁰² et contribue fortement à la hausse des dépenses de conseil par le biais d'un effet de « levier » ou d'incitation¹⁰³.

- Le rôle problématique de la DITP dans l'explosion des prestations de conseil.

¹⁰¹ La règle du « tourniquet » est censée garantir aux cabinets présents au sein du même lot de l'accord cadre un accès comparable aux contrats et bons de commande émis par les Ministères selon un système de rotations. Outre les deux limites évoquées ci-dessus, ce système présente d'autres déficiences graves, dont l'application de la règle par les ministères eux-mêmes, l'automatisme de la désignation sans lien avec la compétence, une absence de contrôle centralisé qui en découle, ainsi qu'une interprétation extensive du principe d'exception du droit de suite, qui permet de concentrer les prestations au profit d'un seul et même cabinet, ainsi que l'a illustré le Ministère des Solidarités et de la Santé avec **McKinsey** et **Accenture** au moment de la crise sanitaire. L'ensemble de ces limites a conduit la DITP à envisager une évolution des règles en vigueur pour le renouvellement de l'accord-cadre, censé intervenir à l'été 2022

¹⁰² Si l'Etat communique le montant général des prestations commandés sur une année donnée, les bons de commande individuels ne sont pas rendus publics, ce qui tend à alimenter la défiance.

¹⁰³ Cette absence de contrôle a été confirmée par écrit à la commission d'enquête sénatoriale par le Ministère de la Transformation et de la Fonction publiques, qui précise que la DITP n'a pas vocation à s'assurer du respect de l'accord-cadre. Cette dernière a fait l'objet de vives critiques pour ses insuffisances en matière de régulation.

Le caractère central de l'accord-cadre de la DITP confère à cette dernière le rôle d'interface privilégiée des administrations en matière de passation de contrats avec les cabinets de conseil¹⁰⁴. De fait, l'encadrement fonctionnel des procédures de passation de contrats de prestations auprès de cabinets de conseil s'avèrent fortement disparates entre les ministères. La dépendance quasiment exclusive dont souffre la plupart des services administratifs traduit néanmoins un certain retard en matière d'organisation interne. La circulaire du Premier ministre du 19 janvier ambitionne de combler ce vide, alors que l'accord-cadre de la DITP doit être renégocié dans le courant de l'été. Au milieu de ces difficultés, le Ministère des Armées fait figure de pionnier. L'hôtel de Brienne a, en effet, élaboré sa propre doctrine de recours aux prestations de conseil en 2015 et dispose de son propre accord-cadre depuis 2018. Il dispose à ce titre d'une indépendance totale vis-à-vis de la DITP et de l'UGAP, qui lui permet de s'affranchir de la règle du « tourniquet »¹⁰⁵. Enfin, le ministère a fait l'effort d'internaliser ses propres demandes de prestations de conseil, avec la mise en place en 2020 de la Direction ministérielle pour la Transformation et à la Performance ministérielles (DTPM), qui fait figure de véritable exemple pour les autres administrations¹⁰⁶.

¹⁰⁴ De fait, seul le Ministère des Armées dispose de son propre accord-cadre et s'avère ainsi autonome par rapport à sa gestion de l'externalisation auprès des cabinets de conseil. A l'inverse, l'ensemble des autres administrations centrales dépendent soit de la DITP, soit de l'UGAP pour la passation de leurs contrats, et donc, de leurs fameux accords-cadres et de leurs règles.

¹⁰⁵ Par ailleurs, l'accord-cadre du Ministère des Armées fait l'objet d'une mise en concurrence accrue entre attributaires dans le cadre de la passation des contrats. Des procédures de contrôle renforcées, avec un schéma d'expression de besoin soumis à plusieurs niveaux de validation et une centralisation de l'adjudication des marchés, ont par ailleurs été instaurées. L'ensemble de ces éléments désigne le ministère comme véritable exemple dans l'encadrement des prestations de conseil.

¹⁰⁶ Cet effort d'internalisation de l'expertise de conseil s'inspire notamment des projets mis en place dans les entreprises de type parapublic, comme la SNCF avec SNCF Consulting, ou EDF avec EDF Conseil. L'intégration de ces nouvelles structures vise à diminuer les dépenses en prestations extérieures, avec pour objectif de dégager des bénéfices à la fois organisationnels et financiers.

Conclusion :

Selon le statut général des fonctionnaires, la fonction publique est historiquement divisée en trois catégories d'agents (A,B et C), hiérarchisés selon leurs capacités à occuper des fonctions à haute responsabilité de conception, d'encadrement et de conduite des politiques publiques. Sur le plan théorique, l'ensemble de la structure politico-administrative française repose sur ce modèle pyramidal d'organisation, dans lequel la prise de décision est censée ruisseler de haut en bas, c'est-à-dire de la phase de conception à celle de mise en œuvre de la décision.

Ce modèle original apparaît aujourd'hui fragilisé. A l'aune des multiples crises que traverse la fonction publique, la concurrence émanant de sociétés privées menace de lui faire perdre son statut de courroie de transmission privilégiée de la décision politique. Ossature originale de l'Etat, dédiée à la défense de l'intérêt général et du citoyen, l'administration se situe au carrefour de transformations d'ampleur qui mettent en péril sa capacité à répondre aux injonctions gouvernementales émanant des plus hautes sphères de l'Etat. A l'heure où son caractère pléthorique lui est de plus en plus souvent reproché, le décrochage général du niveau de vie de ses agents par rapport au reste de la population entraîne une crise des vocations inédite qui menace d'affaiblir, à terme, le renouvellement de son niveau de compétence et d'expertise. L'ensemble de ces dynamiques, conjuguées à un système de recrutement trop rigide et insuffisamment flexible, génère des mécanismes d'externalisation de services auprès de cabinets privés de plus en plus assumés de la part des administrations de l'Etat, dans un contexte où la recherche d'efficacité à moindre coût tend à devenir la règle.

La fonction publique française dispose néanmoins d'atouts solides, dont un degré d'engagement fort de ses agents et un degré de compétences élevé. Cependant, il ressort de ce mémoire que son modèle traditionnel d'organisation et de fonctionnement répondent de moins en moins aux défis et enjeux contemporains de transformation qui lui incombent. A la lumière des grands bouleversements qui traversent la société et qui nécessitent un vivier de compétences et d'expertise de pointe toujours plus large, l'administration se trouve confrontée à une succession de défis pour demeurer en phase avec la société et proposer des services publics toujours plus adaptés et de qualité.

Dans le sillage des précédents programmes de « réforme de l'Etat » que nous avons eus loisir d'évoquer, nul doute qu'il appartient désormais au pouvoir politique de définir les grandes

orientations programmatiques à venir pour la fonction publique française, afin de restaurer l'administration dans sa mission première, qui est d'assurer l'exécution et la transmission de la décision à l'ensemble de la société.

Bibliographie

- **Philippe Bezes**, « *Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Vème République : la construction du 'souci de soi de l'Etat'* », **Revue française d'administration publique** n°102, **2002**, pp. **307-325**
- **Isabelle Berebi-Hoffman ; Pierre Grémion**, *Elites intellectuelles et réforme de l'Etat : esquisse en trois temps d'un déplacement d'expertise*, **Cahiers internationaux de sociologie**, **Volume 126** janvier-juin **2009**, *A quoi servent les experts*, **Presses universitaires de France**, pp. 39-59
- Etude *Attractivité des Etudiants 2022* de **Syntec Conseil**.
- **Aurélie Peyrin**, « *La crise, accélérateur de la segmentation interne de la fonction publique d'Etat* », **Journées internationales de Sociologie du Travail**, 15^{ème} édition, *Crise(s) et monde du travail*, **Mai 2016**.
- *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique - Edition 2021*, Ministère de la Transformation et de la Fonction publiques (2021)
- **David Giauque ; Simon Anderfuhren-Biget ; Frédéric Varone**, « *La 'guerre des talents' est-elle perdue d'avance ? Attirer et fidéliser les salariés par les valeurs du service public* », **Pyramides**, **2012**, pp. **21-48**
- **Frédéric Varone ; Steve Jacob**, *Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : un état des lieux comparatif*, **Revue internationale de politique comparée**, **2004**, pp. **271-292**.

Sitographie :

- **Rapport n° 578 du 16 mars 2022 du Sénat** relatif à l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques : <http://www.senat.fr/rap/r21-578-1/r21-578-11.pdf>. Consulté le 2 juillet 2022.
- **Le marché du conseil 2021-2022 en France, Syntec Conseil** : <https://syntec-conseil.fr/actualites/le-marche-du-conseil-en-france-2021-2022/#:~:text=Avec%20pr%C3%A8s%20de%2012%20%25%20de,que%20sur%203%20%25%20de%20p,rogression>. Consulté en ligne le 3 août 2022.
- **Le Monde**, 7 janvier 2011, « Vaccination contre le Covid-19 : le gouvernement a fait appel à quatre cabinets de conseil » : https://www.lemonde.fr/politique/article/2021/01/07/vaccination-anti-covid-le-gouvernement-a-fait-appel-a- quatre-cabinets-de-conseil_6065455_823448.html. Consulté en ligne le 17 août 2022
- **Legifrance**, *Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la Cohésion des Territoires*: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000038799829/>. Consulté en ligne le 31 juillet 2022.
- **Ministère de la Transformation et de la Fonction publiques**, « Jaune budgétaire » 2022 annexé au *Projet de loi de Finances de 2022, Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations*: https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/jaunes/jaune2022_fonction_publique.pdf. Consulté en ligne le 20 août 2022.
- **L'Express**, 21 février 2022, *Luc Rouban : "Un vrai problème salarial se pose aujourd'hui dans la fonction publique"*: https://www.lexpress.fr/actualite/societe/luc-rouban-un-vrai-probleme-salarial-se-pose-aujourd-hui-dans-la-fonction-publique_2168245.html#:~:text=Seuls%2017%20000%20candidats%20se,seulement%204%2C3%20e,n%202021. Consulté en ligne le 7 août 2022.
- **Legifrance**, *Décret n° 2016-577 du 12 mai 2016 fixant l'échelonnement indiciaire des techniciens des systèmes d'information et de communication du Ministère de l'Intérieur* : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000032519919>. Consulté en ligne le 28 juillet 2022.
- **OpinionWay**, février 2022, « Les Français et le bien-être financier » : <https://www.opinion-way.com/fr/component/edocman/opinion-way-pour-rosaly-les-francais-et-le-bien-etre-financier-fevrier-2022/viewdocument/2787.html?Itemid=0>. Consulté en ligne le 28 août 2022.
- **INSEE**, *Note de conjoncture n° 1914*, juillet 2022, « Les salaires dans la fonction publique de l'Etat » : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/6463979/ip1914.pdf>. Consulté en ligne le 26 juillet 2022.
- **INSEE**, *Tableau de l'Economie française - Edition 2012*, 17 février 2012: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/1372617/T12F053.pdf>. Consulté en ligne le 27 août 2022
- **Legifrance**, *décret n° 2014-513 du 20 mai 2014*: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028965911/>. Consulté en ligne le 7 août 2022
- **Legifrance**, *décrets n° 2021-1749 du 22 décembre 2021 et 2022-586 du 20 avril 2022 portant relèvement du traitement minimum dans la fonction publique.*: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044547466> et <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045614970>. Consultés en ligne le 22 juillet 2022.
- **Le Monde**, 28 juin 2022, « Le gouvernement met fin au gel du point d'indice des fonctionnaires avec une augmentation de 3.5% » : https://www.lemonde.fr/politique/article/2022/06/28/fonction-publique-le-gouvernement-met-fin-au-gel-du-point-d-indice_6132328_823448.html. Consulté en ligne le 22 août 2022.
- **INSEE**, *Une photographie du marché du travail en 2019*, 20 février 2020: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/4314980/ip1793.pdf>. Consulté en ligne le 27 juillet 2022.

- **Fipeco**, *Le niveau et l'évolution de la masse salariale publique*, 29 avril 2022 : <https://www.fipeco.fr/pdf/MasseSalariale.pdf>. Consulté en ligne le 27 août 2022.
- **Fipeco**, *L'emploi public*, 18 mars 2022: <https://www.fipeco.fr/pdf/EmploiPublic.pdf>. Consulté en ligne le 29 juillet 2022.
- **Legifrance**, *Loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail* : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000398162/>. Consulté en ligne le 18 août 2022.
- **Le Monde**, 12 octobre 2011, « *Le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux a atteint ses limites, selon un rapport parlementaire* » : https://www.lemonde.fr/politique/article/2011/10/12/le-non-remplacement-d-un-fonctionnaire-sur-deux-a-atteint-ses-limites-selon-un-rapport-parlementaire_1586094_823448.html. Consulté en ligne le 28 août 2022.
- **Inspection générale des Finances, Inspection générale de l'Administration et Inspection générale des Affaires sociales**, septembre 2012, "*Bilan de la RPGG et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat*": <https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2012/2012-M-058.pdf>. Consulté en ligne le 7 juillet 2022.
- **Assemblée nationale**, 1^{er} décembre 2011, *Rapport d'information du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*: <https://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i4019.asp>. Consulté en ligne le 28 août 2022.
- **IFOP/Acteurs publics**, avril 2011, "*Le jugement des hauts fonctionnaires sur la réforme des administrations et la RGPP lors du prochain quinquennat*": https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2018/03/1488-1-study_file.pdf. Consulté en ligne le 10 août 2022.
- **Legifrance**, *décret n° 2017-1584 du 20 novembre 2017*, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000031194412/>. Consulté en ligne le 17 août 2022.
- **Cour des Comptes**, septembre 2019, *Les finances publiques locales 2019* (Synthèse), https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-09/20190924-synthese-Finances-publiques-locales-2019-fascicule2_0.pdf. Consulté en ligne le 17 août 2022.
- **Le Monde**, 26 mars 2022, « *Comment l'exécutif a confié l'organisation des concertations citoyennes à des cabinets de consultants privés* » : https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2022/03/26/derriere-l-essor-de-la-democratie-participative-un-business-florissant-pour-les-cabinets-de-conseil_6119217_4355770.html. Consulté en ligne le 25 août 2022.

Sommaire

Introduction :	8
Partie I : Les cabinets de conseil dans la décision publique : un rôle aux concours flous, à l’emprise croissante depuis plusieurs années.	10
Chapitre 1 : Elements de définition.....	10
1.1 Un terme générique, qui recouvre des réalités plurielles.....	10
1.2 Les chiffres du marché du conseil en France.....	11
Chapitre 2 : Le conseil au secteur public comme segment spécifique d’activité des cabinets.....	12
2.1 Des prestations de conseil segmentées, dont le suivi et le traçage par l’administration s’avèrent insuffisants.	12
2.2 Un secteur fortement concentré, aux dépenses réelles difficiles à estimer.....	17
Partie II : le recours aux cabinets de conseil comme miroir négatif des crises sous-jacentes de la fonction publique.	23
Chapitre 1 : Une fonction publique en crise, avec un potentiel d’attractivité au plus bas.....	23
2.1.1. Une crise des vocations qui interroge.....	23
2.1.2. Un défaut d’attractivité aggravé par le décrochage du niveau de vie des fonctionnaires depuis 20 ans.....	25
Chapitre 2 : Une administration pléthorique, contrainte par l’Etat à se réorganiser.	27
2.2.1. Une masse salariale en forte progression, à des rythmes cependant disparates selon la branche d’appartenance.	27
2.2.2. Des efforts de maîtrise entrepris au nom de la maîtrise des comptes publics, sous le vocable de « réforme de l’Etat »	33
Partie III : la fonction publique et les cabinets de conseil à l’aune des dynamiques contemporaines	39
Chapitre 1 : Un recours accru aux sociétés de conseil qui interroge quant au maintien en interne des compétences de l’administration.	39
3.1.1. Les cabinets de conseil au secours d’une administration aux compétences de pointe devenues rares.	39
3.1.2. Les cabinets de conseil comme pourvoyeurs d’expertise en matière de changement	41
Chapitre 2 : Des phénomènes divergeants et normés, aux imbrications parfois complémentaires	43
3.2.1. Le recours à des prestations de conseil externalisées comme solution de repli en cas de pic soudain d’activité.....	43
3.2.2. Le rôle des accords-cadres et les solutions d’internalisation du consulting.	44
Conclusion :	47
Bibliographie	49
Sitographie :	50

MOTS-CLES : fonction publique, cabinets, conseil, administration, prestations, externalisation, fonctionnaires, réforme de l'Etat, accords-cadres.

RESUME

Le marché du conseil au secteur public connaît une croissance fulgurante depuis une quinzaine d'années. Alors que la pratique de commander des prestations intellectuelles se diffuse à vitesse grand V auprès d'organisations de tous types dans le secteur privé, les pouvoirs publics ne font pas exception à la règle et consentent des dépenses croissantes afin de récolter une expertise « disruptive » afin de l'aider à optimiser ses processus de gestion. Le recours de plus en plus important par les administrations de l'Etat à des prestations de conseil auprès de sociétés privées s'inscrit dans une tendance au long cours d'affaiblissement de la fonction publique traditionnelle, vecteur historique de la transmission et de l'exécution de la décision politique. Alors que la société se voit confrontée à des dynamiques de changement profonds qui affectent l'ensemble de ses composantes, l'administration, de par la rigidité de son cadre d'emploi et de la lourdeur de ses processus, apparaît de moins en moins adaptée aux attentes des usagers du service public et de l'Etat. Au gré de divers programmes de réformes de structure imposés à marche forcée, celui-ci ambitionne d'inculquer à son administration des valeurs de performance et d'efficacité, dans une optique de réduction des coûts. Au gré des dynamiques contemporaines, ce mémoire s'évertue à analyser l'emprise croissante qu'exercent les cabinets de conseil sur la décision politique, au prisme de l'affaiblissement des formes d'administration traditionnelles de l'Etat.