



L'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques

© AdobeStock

Après publication d'un rapport sur la « dépendance » des pouvoirs publics aux cabinets de conseil, le Sénat propose de légiférer pour encadrer le recours aux cabinets de conseil et tenter de mettre un terme à l'opacité. L'UFSE a été auditionnée. Notre analyse.

Le 21 juin, la sénatrice Éliane Assassi (groupe CRC) et le sénateur Arnaud Bazin (LR) présentaient à la presse une proposition de loi visant à traduire les 19 recommandations issues du rapport de la commission d'enquête du Sénat sur l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques. Leur objectif est de « mieux encadrer les interventions des consultants et les rendre plus transparentes, pour limiter leur influence sur les politiques publiques et éviter les dérives constatées par la commission d'enquête ».

En mars dernier, la commission d'enquête du Sénat avait mis sous les feux des projecteurs le scandale de l'influence croissante et « tentaculaire » des cabinets de conseil sur les politiques publiques, pour un montant dépassant le milliard d'euros en 2021. Dans l'opacité la plus totale, les consultants sont intervenus sur des questions aussi stratégiques que la gestion de la crise sanitaire, CAP2022 et ses déclinaisons dont la transformation de la Fonction publique, l'évolution du métier des enseignantes, le guide du télétravail dans la Fonction publique, les demandes d'asile (Office Français de

protection des réfugiés et apatrides), la réorganisation des directions des administrations centrales, des dossiers industriels sensibles mais aussi la réforme des APL, de l'assurance-chômage, des retraites, la gestion des radars routiers, la stratégie nationale de santé, la justice, les Finances, l'armée, les politiques climatiques, les élections (distribution de la propagande), etc.

Le recours aux cabinets de conseil a surtout servi à conduire des réformes régressives en termes de droits sociaux, à accompagner des projets de restructurations et de suppressions d'emplois mais aussi à infantiliser les agent-es en réduisant leur marge d'autonomie dans le travail et en abîmant au passage le sens de leur travail et de leur engagement pour le service public.

La précédente ministre de la

Le recours aux cabinets de conseil a surtout servi à conduire des réformes régressives

Transformation et de la Fonction publiques avait lors de son audience au Sénat minimisé le phénomène et annoncé une circulaire pour tenter de réduire l'enveloppe (15 % sur les prochains exercices) et timidement encadrer ces pratiques. Cette circulaire a été qualifiée par le Sénat de « mur de papier », et le recours systématique à ces cabinets d'atteintes à l'intérêt général.

Mi-février 2022, l'ouvrage « les Infiltrés » (Allary Éditions) sortait en librairie, fruit des investigations et des découvertes effarantes de Matthieu Aron et Caroline Michel-Aguirre, journalistes de l'Obs. Il met en lumière un véritable système, « un putsch progressif » ou encore « l'histoire cachée d'un renoncement. Celui de l'État, obligé de recourir à des cabinets de conseil privés pour mener à bien ses missions. Tout cela à cause des économies budgétaires, préconisées et mises en œuvre par... ces mêmes cabinets de conseil. ».

LES CABINETS DE CONSEIL DANS LE COLLIMATEUR DU SÉNAT... QUI MANQUE DE PEU SA CIBLE

Si les objectifs de la proposition de loi sont louables en ce qu'ils per-

mettent de faire œuvre d'une plus grande transparence et plus de rationalité dans le recours aux consultants externes, il n'en demeure pas moins que le texte n'est pas à la hauteur des constats alarmants étayés dans le rapport de la commission. Il ne donne aucune garantie de réduction et de limitation aux recours systématiques à de la main-d'œuvre extérieure à l'administration.

UNE VÉRITABLE « DÉPOSSESSION » POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE DES MINISTÈRES

Le texte en discussion propose de « réinternaliser » le rôle de conseil au sein des administrations sans plus de précisions.

- Des cabinets « experts »: or, qui mieux que les fonctionnaires ou contractuels de l'État qui connaissent leur métier pour analyser et transformer si besoin les domaines d'exercice de l'administration tels que les ressources humaines, les finances publiques pour ne prendre que ces deux exemples?

- Des cabinets qui jouent un rôle « d'arbitre »: n'y a-t-il plus de pilote dans l'avion? À quoi servent un ministre et son cabinet s'ils ne sont plus capables de prendre eux-mêmes des arbitrages quant au devenir de leur administration?

- Les consultants seraient des « pompiers » de l'administration: pourtant, les compétences internes existent, encore faut-il qu'elles soient disponibles. Les milliers d'emplois supprimés ces quinze dernières années et les surcharges de travail qui en résultent sur les agent-es en poste justifient sans peine le besoin d'une aide extérieure.

De plus, la mise à disposition de personnels du cabinet conseil auprès d'administrations peut aussi contrevenir au Code du travail ou élargir l'application de leur convention collective. Il existe un risque de délit de « marchandage » de main-d'œuvre: transfert du lien de subordination, but lucratif de l'opération, violation du droit des salarié-es (inégalité de traitement entre les salarié-es mis à disposition et les agent-es public-ques).

DES AVANCÉES INCONTESTABLES EN TERMES DE TRANSPARENCE ET DE PROBITÉ

La proposition de loi permettrait, si le texte était voté en l'état, de nombreuses avancées en termes de transparence sur l'utilisation des deniers publics en obligeant les administrations à publier chaque année un document budgétaire retraçant les dépenses de cabinets de conseil. Ce document serait mis à la disposition des citoyen-nes en données ouvertes (open data) et disposerait d'une information plus complète au sein des futurs rapports sociaux uniques (ex bilans sociaux). Les consultants seraient également tenus de produire pour chaque mission une déclaration d'intérêts à la haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Par ailleurs, la proposition de loi pose le principe d'un plus grand contrôle dans le pantouflage et le rétro pantouflage des agent-es public-ques dans les sociétés de conseil, phénomènes qui concernent dans la grande majorité des cas les personnels dirigeants des administrations. En outre, l'utilisation à outrance des logos de l'administration dans les livrables des consultants serait interdite, leurs résultats soumis à une évaluation ex-post et des garanties sur la protection des données publiques seraient mises en place.

Enfin, la proposition de loi entend contrôler l'utilisation des données collectées par les cabinets de conseil en interdisant leur utilisation pour toute autre finalité que celle de la prestation et en prévoyant la suppression des données un mois après la mission.

DES MARGES DE PROGRESSION IMPORTANTES POUR CONTENIR CE « PHÉNOMÈNE TENTACULAIRE »

Les collectivités territoriales et de leurs établissements publics sont exclus du champs d'application de la loi. Or, le législateur ne saurait ignorer que ce phénomène concerne tout autant les collectivités que l'État.

Ensuite, la proposition entérine en quelque sorte le principe du recours aux prestataires quel que soit le do-

maine d'activité, ce qui est inquiétant. Elle pourrait proposer d'exclure les fonctions dans lesquelles l'administration est la meilleure experte comme la stratégie de mise en œuvre d'une politique publique, l'organisation de ses services, la gestion de ses ressources humaines, les questions juridiques ou encore les finances et la comptabilité publique.

Bien sûr, il existe des domaines dans lesquels l'administration n'est plus en pointe. En matière informatique et dans une moindre mesure dans les métiers de la communication, l'État ne dispose pas toujours des compétences en interne. Cela dit, ces constats sont anciens et rien n'a été entrepris sérieusement pour combler ces lacunes en adaptant son recrutement et son offre de formation depuis que ces retards d'avenir sont constatés.

Les nouveaux pouvoirs de contrôle ouverts aux organisations syndicales (examen a posteriori des évaluations des cabinets via le rapport social unique et possibilité de saisine de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique sur les déclarations d'intérêts) font l'impasse des compétences réglementaires des instances représentatives du personnel: organisation des services et conditions de travail notamment. Au moment de l'examen en comité technique, il est déjà trop tard: la décision de recours au cabinet a déjà été prise et les projets de réorganisations de service sont déjà verrouillés, ce qui réduit les marges de négociation et tronque totalement le dialogue social.

La proposition de loi mériterait en outre d'être assortie d'une étude d'impact évaluant le coût de la mise en œuvre de cette proposition de loi en termes d'effectifs administratifs nécessaires. Il ne faudrait pas qu'en plus, elle multiplie les effets de bureaucratisation au détriment des métiers techniques essentiels au fonctionnement du service public.

Sur 2070 prestataires,
20 concentrent
55 % des prestations
de conseil aux ministères

Ces dépenses ont été multipliées par 2,36 de 2018 à 2021, avec
+45 % en 2021

85 %
des dépenses se concentrent autour des ministères de l'Intérieur (21,2 %), de l'Économie et des finances (19,6 %), des Armées (18,2 %), de la transition écologique (13 %), des ministères sociaux (11,1 %)

L'UFSE-CGT ET SES SYNDICATS À L'OFFENSIVE POUR L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

L'UFSE-CGT avait participé le 9 février 2022 à une table ronde au Sénat dans le cadre de la commission d'enquête. Elle y avait dénoncé des pratiques qui mettent à mal l'intérêt général et la gouvernance des politiques publiques, quasiment déléguées à des intérêts privés, et qui soulèvent des problèmes démocratiques, déontologiques et de préservation des données. Dans son audition, l'UFSE-CGT a également mis en avant la question de l'utilisation de l'argent public, du manque de transparence et du déni du rôle des instances représentatives du personnel.

L'UFSE-CGT a depuis lors engagé une démarche revendicative offensive sur ce dossier emblématique et a invité les syndicats de l'État à interpeller leurs ministères, administrations, établissements afin de "demander des comptes" et la transparence. Ainsi, la CGT exige que ce sujet soit inscrit à l'ordre du jour des comités techniques, que l'administration communique aux organisations syndicales les travaux commandés aux cabinets de conseil. Des démarches auprès de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs sont aussi possibles lorsque l'administration fait obstruction.

Une note d'analyse travaillée par la Branche d'Activité Revendicative « Politiques Publiques » de l'UFSE-CGT est également à disposition des syndicats et le sujet est inscrit dans sa feuille de route. Le pôle juridique de l'UFSE-CGT est également mis à contribution sur ce dossier.

La plupart des cabinets de conseil diffusent une doctrine de transformation néolibérale, fondamentalement opposée à un État au service et sous contrôle de la population. Ils s'inscrivent et promeuvent quasi systématiquement les politiques de réduction des dépenses publiques (dont l'emploi), de la fiscalité, des prélèvements obligatoires, des « charges des entreprises ». D'après EY, par exemple, les gains de productivité issus des nouvelles technologies représentent une cible de suppressions d'emplois dans le secteur public d'environ 150 000 équivalents temps plein. Ils appuient les politiques gouvernementales en proposant et construisant des méthodes d'accélération de la transformation néolibérale, en jouant sur la notion d'urgence. Ils interviennent sur des réformes majeures en répondant aux priorités politiques du gouvernement. C'est le « paradoxe du serpent », avec la complicité active des gouvernements, de l'État et de ses administrations pour mener le plus rapidement possible leurs contre-réformes.

Alors que les politiques d'austérité ont conduit à la suppression de nombreux emplois de fonctionnaires, et que le coût d'une journée de consultant s'élève à plus de 1500 euros pour l'État, nous dénonçons avec force ces choix budgétaires. Cette situation est le résultat de choix politiques ineptes et dangereux: la dépense de consultants engagée en 2021 (1 milliard d'euros) aurait permis à elle seule d'embaucher près de 20 000 fonctionnaires (pour un coût moyen de 50 000 euros cotisations sociales incluses)!

L'UFSE-CGT et ses organisations continueront d'exiger la transparence et la fin de cette marchandisation de l'action publique. La Fonction publique n'est pas une part de marché!

L'UFSE-CGT revendique des politiques publiques au service de l'intérêt général et non des intérêts privés. Il est urgent de créer des emplois pérennes et de revaloriser les salaires! ♦

SÉNAT

Les dix-neuf propositions

- 1/ Publication des prestations de conseil de l'État et de ses opérateurs en données ouvertes et dans un document budgétaire annexé au projet de loi de finances. (Objet, montant, cabinet de conseil sélectionné et ses sous-traitants)
- 2/ Traçabilité : Chaque livrable doit préciser le rôle joué par les cabinets dans la conception. Interdiction aux cabinets d'utiliser le sceau ou le logo de l'administration.
- 3/ Présentation des missions de conseil dans le bilan social unique de chaque administration ;
- 4/ Rationaliser le recours aux accords-cadres et uniformiser les conditions de recours
- 5/ Seuil d'examen systématique de la DITP avec avis conforme doit passer de 500 000 euros à 150 000 euros.
- 6/ cartographier les compétences au sein des ministères et ré-internaliser
- 7/ Systématiser les fiches d'évaluation des prestations et les rendre publiques, avec application des pénalités en cas de défaillance
- 8/ Emploi de termes français (à stipuler dans les contrats)
- 9/ Contrôle des obligations déontologiques des cabinets par la HATVP (Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique)
- 10/ Interdiction de candidature aux marchés publics en cas de non-respect des règles déontologiques
- 11/ Code de conduite déontologique à signer avec rappel des moyens de contrôle de l'administration
- 12/ Déclaration d'intérêt (cabinets, sous-traitants, consultants)
- 13/ Obligation de déclaration à la HATVP de leurs actions de démarchage auprès des pouvoirs publics.
- 14/ Interdiction des actions « pro bono ».
- 15/ Déclaration des missions de mécénat auprès de la HATVP, avec publication annuelle en données ouvertes.
- 16/ Contrôle déontologique systématique de la HATVP quand un responsable part exercer une activité de consultant et quand un consultant rejoint l'administration.
- 17/ Obligation de rendre compte de son activité auprès de la HATVP pour un responsable public qui devient consultant (tous les 6 mois pendant 1 an)
- 18/ Destruction systématique des données
- 19/ Obtention d'une attestation d'audit de la sécurité des systèmes d'information pour pouvoir candidater à un appel d'offre public (référentiel de l'audit à faire réaliser par l'Anssi - agence nationale de sécurité des systèmes d'information). ♦