

Cour des comptes



RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS,
ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

LE RECOURS PAR L'ÉTAT AUX PRESTATIONS INTELLECTUELLES DE CABINETS DE CONSEIL

Rapport public thématique

Juillet 2023

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS, ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

**Réponses reçues
à la date de la publication (10 juillet 2023)**

Réponse de la Première ministre	4
Réponse du président de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)	17

Destinataires n'ayant pas d'observation

Monsieur le président-directeur général de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)
Monsieur le directeur général de Pôle emploi

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur le président-directeur général de l'Union des groupements publics (UGAP)

RÉPONSE DE LA PREMIÈRE MINISTRE

Les travaux de la Cour ont été engagés dans le cadre d'un nouveau dispositif associant les citoyens à la programmation de ses travaux. Je salue cette innovation qui est aussi un des engagements de la France au sein du partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO).

Ce contrôle intervient à la suite de plusieurs missions (mission d'information de l'Assemblée nationale, commission d'enquête du Sénat, contrôle de la Cour sur la DITP, mission de l'IGF réalisée à ma demande pour vérifier la mise en œuvre de la circulaire du 19 janvier 2022 encadrant le recours aux prestations intellectuelles), qui ont lourdement pesé sur les équipes chargées de mettre en œuvre les plans d'action préalablement décidés en plus de leurs tâches courantes et qui, de surcroît, ont dû répondre à une quantité tout à fait inhabituelle de demandes de communications de documents administratifs.

Les constats de la Cour et ses recommandations convergent avec ceux qui ont conduit le Gouvernement à prendre des mesures fortes pour mobiliser les administrations vers une meilleure maîtrise des prestations intellectuelles. La mise en lumière de contributions qu'elle juge défavorablement ne doit pas faire oublier les propos liminaires de la Cour qui reconnaissent que les prestations intellectuelles ont aussi une valeur ajoutée réelle pour les administrations qui les ont commandées, a fortiori quand les emplois d'administration centrale ont été réduits sur les champs concernés.

La Cour approuve ainsi l'équilibre de la politique interministérielle définie par la circulaire de janvier 2022 qui a permis de poser les principes du recours aux prestations intellectuelles, de dire quand elles sont justifiées, mais aussi de renforcer les mécanismes de suivi et de contrôle ainsi que les bonnes pratiques à observer dans l'ensemble des services et établissements publics de l'État.

Plus fondamentalement, le recours important aux prestations intellectuelles est moins expliqué par des ressources internes qui ne seraient pas mobilisées – les inspections générales sont au travail et il n'existe pas un volume si important de compétences sans affectation qui pourraient répondre dans les mêmes proportions aux besoins exprimés contrairement à ce que l'on pourrait comprendre à la lecture du rapport – qu'il n'éclaire sur les besoins de transformation des administrations. Elles doivent être plus agiles pour s'adapter rapidement aux enjeux des grandes transitions et être capables de se réorganiser en fonction des priorités politiques. C'est le sens des réformes portées depuis 2017. Elles doivent être intensifiées pour que les administrations retrouvent des marges de manœuvre par la priorisation de leurs activités, la capacité à constituer des équipes projets et le renouvellement des modalités de travail avec les autorités politiques, comme je l'ai demandé aux Rencontres des cadres dirigeants de l'État le 17 mai dernier.

Il éclaire aussi sur la nécessité d'investir dans les compétences des agents publics pour répondre à la mutation des métiers de l'administration accélérée par l'évolution rapide des technologies et à l'exigence accrue de résultats mesurables dans la vie concrète de nos concitoyens. Le principe de mutabilité des services publics est au cœur de nos valeurs partagées. L'accélération des transitions exige un rythme soutenu de transformation des postures de l'administration, des compétences et des méthodes de travail pour mieux répondre aux besoins des autorités politiques et de nos concitoyens. Le Gouvernement poursuit en ce sens la transformation de la fonction publique et s'est engagé résolument dans une réforme ambitieuse de l'encadrement supérieur de l'État ainsi que de la formation initiale et continue des cadres avec la création de l'INSP.

Ces transformations profondes prendront du temps et il faut pouvoir répondre aujourd'hui à ces mêmes besoins. Comme le souligne la Cour, les inspections générales ont été invitées à revisiter leur offre de service et des initiatives sont prises pour mieux mobiliser les ressources internes. Plus significativement, le Gouvernement a aussi décidé de renforcer le service interministériel de conseil interne de la direction interministérielle de la transformation publique dont les activités sont plus immédiatement substituables aux activités confiées aux cabinets de conseil privés. Par ailleurs, les moyens de la direction interministérielle du numérique ont été également renforcés pour mieux accompagner les grands projets et la transformation numérique des administrations, ainsi que ceux de la direction des achats de l'État. Ce mouvement sera poursuivi en PLF 2024.

Mais le Gouvernement assume comme la Cour qu'il sera encore nécessaire d'avoir recours à l'apport de compétences externes, avec un contrôle interne renforcé mais aussi avec une attention accrue à ce que les compétences et méthodes mobilisées dans le cadre d'une mission de conseil soient capitalisées et transférées aux administrations, selon les principes posés par la circulaire du 19 janvier 2022. Par ailleurs, le cahier des charges de l'accord-cadre interministériel de conseil (DITP) a été profondément revu pour prendre en compte les recommandations de la mission d'information de l'Assemblée nationale et de la commission d'enquête du Sénat que le Gouvernement a choisi de mettre en œuvre.

Les ministres et les secrétaires généraux sont pleinement mobilisés pour mettre en œuvre l'ensemble des décisions prises pour maîtriser le recours aux conseils externes et s'assurer qu'ils apportent la valeur ajoutée attendue. Leur mise en œuvre sera régulièrement auditée pour améliorer en tant que de besoin le dispositif arrêté.

**Observations relatives aux recommandations
faites par la Cour des comptes**

1. Adopter une définition unique et stable des prestations intellectuelles de conseil commandées à des cabinets privés (SGG, DAE, DITP).

2. Établir, sur l'ensemble du périmètre de l'État (administrations et opérateurs), des données de gestion et de suivi exhaustives et fiables relatives à tous les types de prestations intellectuelles ; à cet effet, préciser les familles d'achat concernées, définir des règles claires d'imputation des dépenses correspondantes et adapter les outils et référentiels budgétaires et comptables (DB, DGFIP).

La nomenclature des achats relève de la DAE, les sujets d'imputations comptables et budgétaires relèvent de la DB et de la DGFIP. Le Gouvernement souscrit à cette recommandation à la mise en œuvre de laquelle il travaille déjà, comme indiqué dans le relevé de la Cour. Les trois directions précitées travaillent ensemble à la mise en place de cette recommandation. Le Gouvernement présentera la deuxième édition d'un bilan consolidé de ces dépenses au sein du Jaune « recours aux conseils extérieurs » annexé au PLF 2024, auquel l'article 164 de la loi de finances du 30 décembre 2022 pour 2023 a donné une portée législative.

Afin de faciliter ce suivi et le pilotage de l'objectif d'une réduction du recours à ces prestations, la direction du budget propose désormais des états automatisés à destination des CBCM et des ministères.

En ce qui concerne les opérateurs et en raison de l'impossibilité technique à ce jour d'effectuer une consolidation des données comptables, la loi précise que la fourniture d'informations relatives aux établissements publics dont les dépenses de fonctionnement sont supérieures à 60 M€ au cours de l'avant-dernier exercice clos se fera par publication dans un format ouvert.

Une note technique préparée par la direction du budget viendra prochainement expliciter les modalités de mise en œuvre de cette mesure.

Le fait que ces informations devront être publiées « dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé » permettra de disposer de données de gestion et de suivi sur un périmètre englobant l'État et ses établissements publics. Il n'appartiendra pas aux ministères de tutelle des organismes d'assurer le recueil et la concaténation de ces informations, mais ceux-ci devront veiller à rappeler aux établissements publics les obligations qui s'imposent à eux en application de l'article 164 de la loi de finances pour 2023 précitée.

3. Compléter la doctrine d'emploi du recours par les services de l'État à des cabinets de conseil et mettre à la disposition des ministères et opérateurs un guide explicitant les circonstances et modalités de ce recours (DAE, DITP).

La politique interministérielle de recours aux prestations intellectuelles a été formalisée dans la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022. Comme l'a relevé la Cour, le partage de bonnes pratiques est appelé à s'intensifier tant au niveau de la DAE et, pour le périmètre qui la concerne, de la DITP.

En revanche, le Gouvernement ne juge pas opportun de définir une doctrine plus fine d'emploi des prestations intellectuelles à un niveau interministériel, de décider en lieu et place des ministres et administrations compétentes les activités qui peuvent être externalisées et celles qui doivent toujours être assurées en interne, tant cette doctrine d'emploi doit être fondée sur une analyse métier et prendre en compte les ressources effectivement disponibles.

Conformément aux dispositions du décret de 2016, sous l'autorité des ministres, le secrétaire général, avec l'appui du responsable ministériel des achats, est responsable de la mise en œuvre des politiques interministérielles et de la définition des politiques ministérielles. Le secrétaire général est également responsable de la conception du dispositif ministériel de contrôle interne qui donne l'assurance que les pratiques des administrations de son ressort sont conformes aux politiques interministérielles et ministérielles.

4. Assurer au niveau interministériel un pilotage unifié du recours par l'État aux cabinets de conseil, en clarifiant et formalisant les responsabilités respectives de la direction des achats de l'État et de la direction interministérielle de la transformation publique (SGG, DAE, DITP).

1) La structure de pilotage interministérielle des achats est clairement identifiée et instituée par le décret n° 2016-247 du 3 mars 2016 créant la direction des achats de l'État et relatif à la gouvernance des achats de l'État. Il précise le rôle de la direction des achats de l'État :

- elle élabore les stratégies interministérielles concernant les achats relevant d'une même famille et portant sur les besoins communs à plusieurs ministères (art. 2-2 0) ;
- elle conclut les marchés publics destinés à répondre, dans le cadre de la mise en œuvre des stratégies d'achat interministérielles, aux besoins des services de l'État en matière de travaux, services et fournitures, exception faite du cas où elle en confie la conclusion, pour son compte, à un autre service de l'État, à l'UGAP, à une autre centrale d'achat public ou à un établissement public de l'État (art. 2-3 0) ;

- elle s'assure de la bonne exécution des marchés publics qu'elle a conclus ou fait conclure pour son compte (art. 3-1 0) ;
- elle consolide les données relatives aux achats des services de l'État et de ces établissements publics et organismes ainsi qu'à la performance des organisations d'achat mises en place par ceux-ci (art. 3-6 0).

Elle confirme également (article 8) que chaque secrétaire général ministériel, avec l'appui du responsable ministériel des achats :

- s'assure que les achats du ministère sont conformes à la politique définie par la direction des achats de l'État. À cet effet, il adresse à chaque service acheteur du ministère les orientations et instructions nécessaires ainsi que leurs objectifs de résultats ;
- s'assure de la mise en œuvre de ces objectifs et de la politique des achats de l'État par les établissements publics de l'État et les organismes relevant de la tutelle de son ministre.

Cette gouvernance est confirmée pour les prestations intellectuelles par la circulaire du 19 janvier 2022 : « au sein de chaque ministère, le secrétaire général, avec l'appui du responsable ministériel des achats, est responsable de la mise en œuvre des politiques de consommation de prestations intellectuelles au sein de son périmètre ministériel et du respect de la politique des achats de l'État ».

2) Si le rôle de la DI TP a évolué dans le cadre de la circulaire du 19 janvier 2022, il demeure limité à des missions explicitement décrites dans le mandat qu'elle reçoit de la DAE.

Avant les décisions prises dans le cadre du PAE, le rôle de la DITP était limité à la passation de deux marchés par délégation et pour le compte de la DAE dans les conditions prévues à l'article 2-3 0 du décret 2016 :

- -les prestations d'assistance à la conception et à la mise en œuvre opérationnelle de projets de transformation de l'action publique ;
- les prestations d'accompagnement managérial de la transformation publique (conception et animation de dispositifs de formations et d'accompagnement des acteurs de la transformation publique).

Ces deux marchés ne couvrent qu'une partie des prestations intellectuelles. Pour mémoire, en 2021, les dépenses de l'accord-cadre interministériel de conseil représentaient 38 % du périmètre des prestations intellectuelles retenu par la Cour (101,7 M€ sur 270,5 M€ engagés).

Comme la Cour le note elle-même à juste titre, en cohérence avec le périmètre limité de ce mandat, la DI TP ne disposait ni des moyens en personnel (1 seul acheteur) ni des droits d'accès aux outils comptables (Chorus) pour assurer un suivi des engagements des ministères.

Le concept de pôle interministériel d'achat de prestations intellectuelles (PIA-PI) créé par la circulaire du 19 janvier 2022 va plus loin que ce qui était prévu dans le décret de 2016 : la DAE ne se limite plus à confier seulement la passation d'un marché interministériel à un service de l'État qui aurait une compétence particulière sur une catégorie d'achat donnée, mais l'associe plus largement à sa mission.

Un premier pôle interministériel d'achats (PIA-PI) est ainsi créé au sein de la DITP pour les prestations intellectuelles limitativement énumérées qui correspondent à ses compétences métiers : stratégie et évaluation des politiques publiques, organisation, transformation, efficacité opérationnelle ; design de service ; sciences comportementales ; facilitation, co-développement, accompagnement managérial des transformations innovation et expérimentation ; participation et consultation citoyennes ; cartographie, amélioration et simplification des parcours usagers, écoute usagers, panels d'usagers. La mission du PIA-PI est précisément décrite :

- animer la communauté des acheteurs et services prescripteurs et partager les bonnes pratiques entre ministères et établissements publics de l'État ;*
- concevoir, négocier et passer des accords-cadres interministériels sur le périmètre concerné permettant de mettre à disposition des différents ministères et établissements publics de l'État des prestations de qualité aux meilleurs coûts pour ces catégories d'achats ;*
- apporter un conseil aux acheteurs et services prescripteurs de prestations intellectuelles dans l'expression des besoins et leurs traductions dans les bons de commande, d'une part, et dans la résolution d'incidents importants dans l'exécution des prestations, d'autre part ;*
- apporter en tant que de besoin les éléments de comparaison dont il dispose pour permettre aux ministères d'apprécier la tarification proposée par les fournisseurs de prestations intellectuelles ;*

- *mettre à disposition des ministères une base de données sur les prestations déjà commandées par l'État, les agents publics ayant porté ces projets et éventuellement les livrables qui peuvent être partagés ;*
- *collecter les évaluations des prestations rendues par les services bénéficiaires ; conduire une revue semestrielle avec les titulaires de marchés interministériels des prestations rendues et de leur évaluation ;*
- *assurer un suivi, en tten avec la direction du budget et avec chaque ministère, des dépenses, de l'exécution des marchés, de la conformité aux politiques de consommation de prestations intellectuelles selon un cadre harmonisé ; rendre compte annuellement de la bonne exécution de ces objectifs.*

Par ailleurs, les commandes supérieures à 500 000 € relevant du périmètre décrit ci-dessus doivent être approuvées par un comité d'engagement présidé par le secrétaire général et associant la DI TP et les inspections ou conseils généraux compétents. Il en va de même pour les bons de commandes contribuant à la satisfaction d'un même besoin et qui en cumulé entraînent un dépassement du seuil de 500 000 €. Ce contrôle interministériel ne fait pas obstacle à ce que les secrétaires généraux définissent des seuils plus bas en fonction de leur analyse des risques propres à leur ministère sans que l'avis de la DITP soit obligation.

Enfin, elle demande à la DB de mettre en place un suivi de la dépense dès 2022 en mobilisant aussi les contrôleurs budgétaires et comptables. Ce suivi prendra la forme d'un tableau de bord périodiquement mis à jour et communiqué à la DITP.

Au total, le Gouvernement ne partage pas l'avis de la Cour et estime que l'organisation actuelle est claire s'agissant des missions respectives de la DAE et de la DITP.

5. Imputer l'intégralité des dépenses de prestations externes effectuées en application d'accords-cadres sur le budget des ministères concernés (DB, secrétariats généraux des ministères).

Cette recommandation s'appuie sur une compréhension erronée de la Cour. Les dépenses de prestations commandées par les administrations dans la cadre d'un accord-cadre sont imputées sur leur propre budget. Les ministères n'ont pas de droit de tirage sur les crédits de la DITP.

Les moyens de conseil interne de la DITP sont un service mutualisé qui appuie les ministères à leur demande. La DITP intervient alors avec ses consultants internes et peut, dans les conditions confirmées par la circulaire du 19 janvier 2022, faire appel à des prestations externes. Lorsqu'elle prend un prestataire, la DITP fonctionne en équipe intégrée de consultants internes et de consultants externes, mais les travaux demeurent toujours réalisés sous la responsabilité du directeur de projet de la DITP. La DITP passe alors la commande et en assure la bonne exécution : c'est pourquoi, ces prestations étant réalisées pour son compte et sous sa direction, les coûts correspondants sont imputés sur son budget, même si les missions de la DITP sont réalisées au bénéfice des ministères. Les ministères sont bien informés des coûts de prestation externe engagés par la DITP dans les missions qui lui sont confiées. Leur accord formel est requis préalablement à l'engagement de consultants externes et une partie du coût est même pris en charge par les ministères. Pour mémoire, en 2021, les engagements de la DITP représentaient 4,7 % des 270,5 M€ du périmètre retenu par la Cour.

Les crédits du FTAP sont pour leur part affectés aux projets de transformation des ministères qui reçoivent une délégation pour engager les crédits correspondants directement. Les ministères sont donc directement en contrôle des prestations qu'ils commandent dans le cadre de ces projets dont ils sont responsables de l'exécution opérationnelle, contractuelle et budgétaire.

Le Gouvernement reste attaché à ce que les dépenses demeurent imputées sur le budget de l'autorité qui les ordonne et qui les exécute sous sa responsabilité. Les prestations de conseil extérieur relevant de crédits interministériels (programmes 348-349-362-363-364-723) feront l'objet d'un suivi sur une enveloppe distincte. La direction du budget pourra, autant que de besoin, s'adresser aux ministères ordonnateurs de ces dépenses pour obtenir toute justification utile.

6. En cas de recours à des accords-cadres pour l'achat de prestations intellectuelles, privilégier ceux avec marchés subséquents ou des accords-cadres mixtes lorsque les stipulations contractuelles (nature de la prestation, besoins et objectifs, critères qualitatifs, livrables, etc.) ne peuvent pas être définies avec précision (DAE, DITP, secrétariats généraux des ministères).

Les bénéfices des accords-cadres sont reconnus par la Cour mais celle-ci interroge le choix du marché à bons de commande pour des prestations intellectuelles, lui préférant le mécanisme des marchés subséquents.

S'agissant du nouvel accord-cadre interministériel de conseil passé pour le compte de la DAE par la DITP en 2022, le choix du recours à un marché à bon de commandes a été mûrement pesé et relève, contrairement à ce que laisse entendre la Cour, d'une décision interministérielle prise sur la base d'une analyse juridique documentée à l'issue d'une réunion interministérielle présidée par mon cabinet, ayant associé l'ensemble des parties prenantes de l'accord-cadre.

Cette décision prise au cas d'espèce n'est pas une décision générale, et conformément à l'article R. 2162-2 du code de la commande publique, lorsque l'accord-cadre ne fixe pas toutes les stipulations contractuelles, il donne lieu à la conclusion de marchés subséquents ; lorsque l'accord-cadre fixe toutes les stipulations contractuelles, il est exécuté au fur et à mesure de l'émission de bons de commande.

Sur les questions de la précision des UO

Les UO du nouvel accord-cadre ont été retravaillées à la suite de l'échange avec la DAJ des ministères économiques et financiers auquel la Cour fait référence. Ainsi, l'accord-cadre interministériel relatif à des prestations de conseil en stratégie, en cadrage et conduite de projet et en efficacité opérationnelle (AC Conseil) détaille de manière plus fine les unités d'œuvre (UO) du marché afin de correspondre aux différents types de besoins décrits plus précisément et en créant une distinction entre prestations simples, moyennes ou complexes, répondant aux observations de la Cour sur le précédent accord-cadre où les UO étaient effectivement moins précises. Les précisions apportées à la définition des UO sont désormais de nature à garantir la bonne compréhension, par les candidats et les bénéficiaires de l'AC, du contenu des prestations en fonction des niveaux de complexité préalablement définis, sans qu'il soit nécessaire d'y apporter des compléments lors de l'émission des bons de commande, seules les quantités commandées pouvant faire l'objet d'échanges préalables avec les titulaires.

Sur les questions relatives à la négociation

En premier lieu, il est important que le service qui achète une prestation s'assure du juste coût de la commande par rapport à son besoin, ce qui est rappelé par la circulaire du 19 janvier 2022.

Les bons de commande sont des documents écrits adressés aux titulaires de l'accord-cadre qui précisent celles des prestations, décrites dans l'accord-cadre, dont l'exécution est demandée et en déterminent la quantité (art. R2162-13 du CCP). L'émission des bons de commande s'effectue sans négociation ni remise en concurrence préalable des titulaires, selon des modalités prévues par l'accord-cadre (article R. 2162-14 du CCP).

Dans le cas de l'accord-cadre de conseil, l'acheteur commande des unités d'œuvres correspondant à des prestations décrites dans le CCTP. Il détermine la quantité d'unités d'œuvres nécessaires pour répondre à son besoin. La catégorie et la quantité des UO à commander peuvent donner lieu à un échange entre l'administration et le titulaire du marché sans pour autant constituer une négociation prohibée par les dispositions précitées, dès lors qu'il ne s'agit de négocier ni les stipulations contractuelles, ni le contenu ou les prix de chaque UO mais seulement de déterminer quelles UO parmi celles définies dans l'accord-cadre doivent être activées pour permettre de répondre au mieux au besoin du bénéficiaire de l'accord-cadre ainsi que leur quantité. L'imprécision de quelques éléments de langage relevés par la Cour auprès de services qui ont cherché à ajuster leurs consommations d'UO, ne suffisent pas à requalifier la nature juridique de ces ajustements qui permettent à l'administration de calibrer au plus juste le coût de ses prestations.

Par ailleurs, la Cour semble considérer que les marchés subséquents, à la différence des bons de commandes, permettraient à l'administration de négocier avec les titulaires de l'accord-cadre. S'il permet au service de remettre les titulaires en concurrence pour des prestations qui ne seraient pas déjà précisément définies dans l'accord-cadre, le service qui passe un marché subséquent est tenu par les réponses des titulaires à son appel d'offres et ne peut négocier l'offre ou le prix — sauf dans le cadre particulier des accords-cadres passés eux-mêmes en procédure négociée qui n'était pas applicable au cas de l'ACIM Conseil.

Il n'y a donc aucune garantie réelle que l'administration soit dans une meilleure position pour obtenir le meilleur prix dans le cadre d'un marché subséquent en comparaison de sa capacité à choisir les UO correspondant le mieux à ses besoins dans le cadre d'un bon de commande. Le tourniquet cumulé avec la limitation du droit de suite permet par ailleurs de distribuer les prestations de manière équitable entre les titulaires, limitant l'impact des « démarchages » et des « abonnements. »

Sur la question des marchés mixtes

Cette possibilité recommandée par la Cour a été considérée dans les travaux préparatoires. Un accord-cadre peut en effet être exécuté en partie par la conclusion de marchés subséquents et en partie par l'émission de bons de commande, mais à condition que l'acheteur identifie les prestations qui relèvent des différentes parties de l'accord-cadre. Or, l'analyse juridique de la DAJ des ministères économiques et financiers a déduit de la rédaction de l'article R. 2162-3 du code de la commande publique qu'il n'était possible d'opérer une distinction entre les prestations qu'en raison de leur objet ou de leur nature et non sur la seule base du montant ou de la quantité des prestations commandées. La solution du marché mixte a donc été écartée par le cabinet du Premier ministre à cet effet et il a été plutôt décidé d'organiser l'exclusion totale de l'accord-cadre des commandes supérieures à 2 M€ qui donnent lieu non pas à un marché subséquent mais à un nouvel appel d'offres indépendant, ainsi ouvert à l'ensemble des acteurs de secteur économique visé.

7. Pour la réalisation des missions jusqu'alors confiées à des cabinets de conseil privés, faire appel chaque fois que possible aux ressources internes (services centraux et déconcentrés, inspections générales, recrutements, etc.) ou à des formes alternatives plus adaptées et moins coûteuses (contrats de projet, etc.) (SGG, DAE, DITP, secrétariats généraux des ministères).

Cette recommandation est déjà mise en œuvre puisqu'elle est au cœur des principes posés et contrôles organisés par la circulaire du 19 janvier 2022.

Le plan d'action du Gouvernement est articulé autour des chantiers suivants :

- les dispositifs de contrôle interne ont vocation à s'assurer que le besoin donnant lieu à un projet d'achat de prestation intellectuelle ne peut être satisfait par des ressources internes ;*
- les inspections et conseils généraux ont été invités à développer leur offre de conseil ;*
- les moyens de conseil interne de la DI TP sont en croissance : outre les mesures mises en place en lois de finances 2022 et 2023, la démarche de réinternalisation, engagée en 2023, sera poursuivie en PLF 2024 ;*
- les compétences des agents publics seront développées. À cet égard et en complément des mesures lancées, une offre de formation sera structurée autour du Campus de la transformation publique. Elle intégrera notamment une école du conseil interne portée par la DITP et l'INSP ;*

→ *les ressources internes seront mieux mobilisées : la DIESE développe un modèle pour mieux mobiliser de manière temporaire les cadres en attente d'affectation et les compétences rares au service des administrations ayant besoin de renforts ; les délégations à l'encadrement supérieur sont mobilisées également.*

Toutefois, le rapport de la Cour des comptes pourrait laisser croire que ces ressources sont largement substituables, ce qui n'est pas le cas. Par ailleurs, il ne faut pas se méprendre sur le volume des compétences en attente d'affectation : bien que justifiée dans son principe, l'impact de leur mobilisation sur les dépenses de conseil n'est pas significatif.

8. Mettre en œuvre un contrôle interne et un contrôle budgétaire et de régularité des marchés de prestations de conseil et de leur exécution adaptés aux risques qu'ils comportent (DAE, DITP, DB, secrétariats généraux des ministères).

Cette recommandation est dans son principe déjà posée par le décret de 2016, la circulaire du 19 janvier 2022 et le décret n° 2022-634 du 22 avril 2022 relatif au contrôle et à l'audit internes de l'État qui prévoit que l'État se dote d'une politique de contrôle et d'audit internes, fondée sur une analyse des risques.

Ces contrôles sont d'abord de la responsabilité de l'ordonnateur des prestations, puis du secrétaire général ministériel qui conçoit et met en œuvre le dispositif de contrôle interne ministériel.

Au niveau interministériel, au-delà des politiques interministérielles d'achat portées par la DAE, des contrôles complémentaires sur les dépenses de conseil sont définis :

→ *le contrôle budgétaire des dépenses de conseils par la direction du budget et les contrôleurs budgétaires ministériels. Je souligne à ce propos le rôle de conseil du contrôleur budgétaire, qui peut faire valoir toute observation écrite ou orale tendant à souligner les points de faiblesse identifiés dans le processus de gestion du ministère auprès duquel il est placé ;*

→ *l'avis obligatoire de la DITP sur les engagements de plus de 500 000 € et un contrôle renforcé de l'exécution de son accord-cadre.*

Ces contrôles internes seront audités par les services d'audit interne afin d'améliorer en continue le dispositif défini en 2022 sur lequel nous n'avons pas encore de recul suffisant.

Annexe 1 : observations complémentaires de la Direction des achats de l'État

1) Selon la Cour, les procès-verbaux de la négociation conduite avec chacun des candidats (McKinsey, Roland Berger, Accenture) laissent penser que le pouvoir adjudicateur pourrait avoir méconnu le principe d'égalité de traitement entre les candidats en ne les informant pas avec la même précision sur leur positionnement par rapport aux offres des autres candidats.

Concernant les négociations avec les candidats au lot 1 de l'AC d'accompagnement du PAE, la Cour considère qu'en indiquant à deux des trois soumissionnaires leur positionnement précis en termes de prix par rapport à l'estimation de l'administration et, de manière moins précise, leur positionnement relatif par rapport aux offres des autres candidats, il a pu leur procurer un avantage sur le candidat 2, auquel aucune indication comparative par rapport aux autres offres n'a été communiquée.

La DAE n'identifie pas en quoi les informations communiquées à l'occasion de ces négociations seraient de nature à fausser le jeu de la concurrence :

- d'une part, la DAE rappelle que l'estimation du montant du marché était publique puisqu'elle figurait dans les avis d'appel public à la concurrence publiés au BOAMP et au JOUE. Les candidats (y compris le candidat 2) pouvaient donc eux-mêmes calculer le rapport entre leur offre financière et le montant estimatif de l'accord-cadre. Par construction, cette information n'a pu privilégier aucun candidat ;*
- d'autre part, toute négociation a pour objet d'évoquer avec chaque candidat les axes d'effort propres à son offre pour lui permettre de l'améliorer ; ne pas prioriser l'optimisation financière de l'offre du candidat moins-disant découle logiquement de l'analyse des caractéristiques et mérites de l'offre initiale du candidat concerné ;*
- enfin, on ne saurait reprocher à un acheteur de ne pas informer le candidat dont l'offre financière est classée première qu'il occupe la première position sur le critère prix car cela pourrait inciter le candidat concerné à ne pas consentir d'effort supplémentaire ; la défense légitime des intérêts du pouvoir adjudicateur fait qu'il n'est ainsi aucunement tenu de dire à celui qui a fait la meilleure offre de prix que c'est le cas, car cette meilleure offre peut tout de même rester améliorable ; le silence gardé par la DAE sur la performance économique de l'offre initialement la moins onéreuse était donc la seule option pertinente, et la DAE ne perçoit pas quelle perturbation de la concurrence cela aurait pu causer.*

La DAE considère donc que les négociations ont été conduites dans le parfait respect de l'égalité de traitement des candidats.

2) Par ailleurs, la Cour note qu'alors que les deux premières phases du marché devaient prendre fin le 15 juillet 2021, ce calendrier a connu de multiples décalages, conduisant à une constatation du service fait le 27 juin 2022. Pourtant, contrairement à ce qui avait été fait pour la 1ère phase (au titre de laquelle la DAE avait en outre appliqué une réfaction financière pour cause d'inexécution partielle des obligations contractuelles du prestataire), aucune prolongation du marché n'est intervenue pendant la période de plus de 11 mois entre l'échéance conventionnelle et la date de la constatation du service fait (le solde de la phase 2 a été payé le 30 septembre 2022, soit plus de 15 mois après la date figurant dans le contrat). Les délais d'exécution prévus dans le CCTP sont contractuels et ils auraient dû faire l'objet d'un avenant.

La DAE ne partage pas l'analyse selon laquelle un avenant aurait dû être pris pour ajuster le calendrier contractuel. En effet, l'accord-cadre d'assistance à la conduite de projet a été établi sur une durée ferme de 4 ans et une prolongation n'était pas nécessaire, dès lors que l'échéance finale n'était pas atteinte.

Les durées des phases 1 et 2 correspondent à des échéances opérationnelles. Les retards en exécution font partie de la vie normale des marchés et ne nécessitent pas d'avenant contractuel. Des mécanismes de pénalités sont prévus pour venir les sanctionner si la responsabilité du prestataire est en cause. Des comités contractuels du marché se sont régulièrement tenus et le planning a été géré dans ce cadre.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AGENCE NATIONALE
POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES
(AFPA)**

*À la suite de la transmission du projet de rapport public intitulé *Le recours par l'État aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil*, je souhaite apporter une précision sur le constat dressé par la Cour des Comptes figurant [dans le] rapport public transmis. Il concerne les commandes passées en 2018 au titre de la préparation du plan de sauvegarde de l'emploi et pointe l'absence de description du besoin réel par l'Afpa.*

Je précise qu'à l'été 2018, date d'écriture du cahier des charges de ce marché et de ses bons de commande, le projet de plan social de l'Affpa n'avait été ni présenté, ni validé par le Conseil d'administration de l'Agence. Cette validation n'a en effet eu lieu qu'en octobre 2018. De plus, la nécessaire information / consultation des instances représentatives du personnel de l'Agence n'avait pas non plus été engagée à cette date. Je souhaite rappeler, étant donnée la publicité de ces documents, que préciser de manière claire l'objet réel de ces travaux et de ce marché d'accompagnement aurait exposé la direction de l'Affpa à un risque de délit d'entrave, que ni l'Agence ni ses tutelles n'ont souhaité courir.
