

ANNEXE AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR

RECOURS
AUX CONSEILS
EXTÉRIEURS



NOTE EXPLICATIVE

Ce rapport publié à l'occasion du dépôt du projet de loi de finances pour 2023 présente les orientations stratégiques retenues par l'État dans le recours aux prestations intellectuelles par des conseils extérieurs conformément aux engagements pris par le gouvernement en 2022.

SOMMAIRE

Orientations stratégiques	7
Stratégie de recours aux conseils extérieurs	7
Dispositif de maîtrise des engagements de prestations intellectuelles de conseils extérieurs	7
Synthèse des dépenses réalisées	12
Politiques ministérielles de recours aux conseils extérieurs	21
Tous ministères (à l'exception du ministère des Armées) : accord-cadre DITP	21
Agriculture et Souveraineté alimentaire	21
Armées	22
Culture	23
Économie, Finances et Souverainetés Industrielle et Numérique	24
Éducation nationale et Jeunesse / Enseignement supérieur et Recherche	25
Europe et Affaires étrangères	26
Transformation et Fonction publiques	26
Intérieur et Outremer	27
Justice	29
Services du Premier ministre	30
Solidarités, Autonomie et Personnes handicapées, Travail et Emploi	31
Transition écologique et Cohésion des territoires, Transition énergétique, Mer	32
Annexe 1 – Modalités de passage entre les données présentées dans le rapport du Sénat et le présent rapport	34

Orientations stratégiques

Stratégie de recours aux conseils extérieurs

Depuis 2017, le Gouvernement a engagé une transformation profonde de l'action publique afin de mieux répondre aux attentes de nos concitoyens, améliorer la qualité et l'efficacité des services publics, conduire leur transformation numérique et répondre aux grandes transitions de notre pays.

La conduite de l'action publique peut, dans certains cas précisément identifiés, conduire à recourir à des prestations intellectuelles :

- acquérir des compétences et expertises dont l'administration ne dispose pas à un instant donné pour lui permettre d'atteindre ses objectifs et mettre en œuvre les transformations attendues de nos concitoyens ;
- faire face à un besoin ponctuel en compétences et expertises complémentaires dans la conduite d'un projet lorsque les capacités des services ne permettent pas d'absorber la charge nécessaire à sa mise en œuvre dans les délais impartis ;
- éclairer les décideurs publics d'un regard extérieur afin d'intégrer les innovations ou bonnes pratiques, identifiées dans d'autres pays ou dans le secteur privé, qui pourraient être utiles à la bonne mise en œuvre de l'action et des services publics.

Dans ce contexte, le présent rapport présente la stratégie de recours à ces prestations intellectuelles en 2021 et au cours du premier semestre 2022.

En 2021, 4 854 commandes nouvelles de prestations intellectuelles auprès de conseils extérieurs ont été engagées sur le budget de l'État pour un montant total de 271 M€ en autorisations d'engagement. Le montant moyen d'une commande en 2021 est de 55 930 €.

Au 30 juin 2022, 2 321 commandes nouvelles de prestations intellectuelles auprès de conseils extérieurs ont été engagées sur le budget de l'État au cours du premier semestre 2022 pour un montant total de 118 M€ en autorisations d'engagement. Le montant moyen d'une commande au cours de cette période est de 50 732 €, soit une baisse de 9 % par rapport à 2021.

L'engagement de maîtrise des dépenses au titre des prestations intellectuelles en matière de stratégie et d'organisation porte sur la totalité de l'année civile 2022. Les données définitives seront présentées en annexe au PLF 2024.

Dispositif de maîtrise des engagements de prestations intellectuelles de conseils extérieurs

Pour mieux encadrer les engagements en matière de prestations intellectuelles par des conseils extérieurs, le Gouvernement a défini une nouvelle politique de recours dans une circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022.

La responsabilité du recours aux prestations intellectuelles au sein de chaque ministère est donnée au secrétaire général, avec l'appui du responsable ministériel des achats. Chaque secrétaire général a mis en place au premier trimestre 2022 un dispositif ministériel de pilotage associant les inspections et conseils généraux de son ministère.

La circulaire précitée a en effet défini un dispositif de contrôle interne à mettre en œuvre par chaque ministère. Elle a également fixé plusieurs principes dans la conduite des missions de prestations intellectuelles en termes de responsabilité et d'évaluation, de prévention des conflits d'intérêts et de protection des données. La mise en place de cette politique de recours fera l'objet à l'automne 2022 d'une mission inter-inspections demandée par la Première ministre qui vérifiera particulièrement la mise en place adéquate des dispositifs de pilotage et d'encadrement dans chacun des ministères.

Dispositif ministériel de pilotage, d'encadrement et de contrôle interne des dépenses de conseil

Ce dispositif ministériel a pour objectif de s'assurer que le recours à un prestataire externe est bien justifié, notamment en raison de l'absence de disponibilités, de compétences ou de ressources internes permettant de répondre au besoin identifié par le service l'ayant exprimé. Il vérifie la qualité de la transcription des besoins dans le bon de commande et l'adéquation du prix à la prestation demandée. Il s'assure du respect des règles, notamment d'exclusivité, des marchés interministériels ou ministériels concernés par le besoin identifié.

Pour 2022, des objectifs d'économies ont été assignés aux secrétaires généraux des ministères. Les prestations intellectuelles engagées (pour les natures d'achat définies dans les précisions méthodologiques ci-dessous et qui excluent donc les prestations informatiques) devront être réduites de 15 % par rapport aux montants engagés en 2021. En application de la circulaire, la direction du budget a mis en place un dispositif de suivi des cibles d'engagement pour 2022 avec l'appui du réseau des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels.

Création d'un pôle interministériel d'achat de prestations intellectuelles en matière de stratégie et d'organisation

Le décret portant organisation de la Direction des achats de l'État (DAE) indique qu'elle conclut les marchés publics destinés à répondre, dans le cadre de la mise en œuvre des stratégies d'achat interministérielles, aux besoins des services de l'État, exception faite du cas où elle en confie la conclusion, pour son compte, à un autre service de l'État ou à une centrale d'achat comme l'UGAP. La DAE intervient ainsi auprès des ministères, au niveau national, via les secrétaires généraux des ministères et le réseau des responsables ministériels des achats (RMA), et au niveau territorial via les préfets de région et les directeurs des plateformes régionales d'achat (PFRA) placés auprès d'eux. La DAE intervient également auprès des établissements publics de l'État et de certains organismes de l'État cités par le décret précité, essentiellement pour les accompagner en termes d'organisation et de professionnalisation de la fonction achat, leur proposer d'adhérer aux achats interministériels par le biais d'une convention de groupement permanent d'achat ou de conventions particulières, et pour suivre la performance des achats des établissements les plus importants.

En matière de prestations de conseil, la DAE joue un rôle différencié en fonction des segments d'achats.

- en matière de prestations intellectuelles informatiques, 85% des prestations de conseil sont acquises par les ministères. La DAE porte deux accords-cadres (prestations relatives à l'assistance à maîtrise d'ouvrage et assistance à maîtrise d'œuvre informatique) ;
- le conseil en ressources humaines est porté par des marchés de la DAE, tout comme le conseil en immobilier pour l'optimisation des baux de l'État et le conseil en achat ;
- pour le conseil en communication, le premier accord-cadre interministériel sera porté par le service d'information du Gouvernement (SIG), au bénéfice de l'ensemble des ministères, en 2023.

La DAE n'intervient pas en tant qu'acheteur interministériel sur d'autres périmètres de prestations de conseil.

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

Au début de l'année 2022, en associant à ses travaux la direction des achats de l'État (DAE), la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) a donc mis en place un pôle interministériel d'achat de prestations intellectuelles concernant le périmètre suivant :

- Stratégie et évaluation des politiques publiques
- Organisation et transformations
- Efficacité opérationnelle
- Design

- Sciences comportementales
- Facilitation, co-développement, accompagnement managérial des transformations
- Innovation et expérimentation
- Participation et consultation citoyennes
- Cartographie, amélioration et simplification des parcours usagers, écoute usagers, panels d'usagers.

Le pôle interministériel d'achat interne à la DITP a pour mission en matière de conseil en stratégie et en organisation :

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

Nouvel accord-cadre DITP

Dans la continuité du plan achat de l'État lancé en 2020, afin de mieux encadrer les engagements de prestations intellectuelles par des conseils extérieurs et de mettre à disposition des ministères et de certains établissements publics des prestations de qualité au meilleur coût, la DITP renouvelle en 2022 l'accord-cadre interministériel (hors ministères des Armées) relatif à la « réalisation de prestations de conseil en stratégie, en cadrage et conduite de projets et en efficacité opérationnelle ». La consultation a été lancée fin juillet 2022 en vue de notifier l'accord-cadre d'ici la fin de l'année afin que les ministères puissent en bénéficier dès 2023.

Ce nouvel accord-cadre tient compte des enseignements tirés du précédent accord-cadre et intègre les recommandations du rapport n° 4928 du 19 janvier 2022 de la mission d'information de l'Assemblée nationale relative aux différentes missions confiées par l'administration de l'État à des prestataires extérieurs (« outsourcing ») et recommandations du rapport n° 578 du 16 mars 2022 de la commission d'enquête du Sénat sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques.

1. Présentation générale

Le montant de cet accord-cadre a été estimé à 150 M€ HT pour les quatre années d'exécution, avec un plafond contraignant à 200 M€ HT. L'instauration d'un plafond est une nouveauté par rapport au précédent accord-cadre. L'engagement de dépenses au-delà de 150 M€ devra être justifié par des cas particuliers (crise, nouvelle réforme, etc.).

Les montants engagés sur le précédent accord-cadre actuel étaient de 270 M€ sur les quatre années d'exécution. Il a été décidé, au regard des objectifs de la circulaire du 19 janvier 2022, d'établir pour ce nouveau support un maximum de 200 M€ HT, soit 50 M€ par an.

Cette diminution du montant est cohérente avec l'objectif de réduction des dépenses de conseil de 15 % - qui s'applique néanmoins à un périmètre beaucoup plus large - mais aussi avec les règles de non exclusivité et d'exclusion du marché.

Il s'agit d'un accord-cadre multi-attributaires à bons de commande qui permet de concilier les exigences de sécurité juridique, de rapidité de réponse aux besoins de l'État et ses établissements publics en garantissant une moindre charge administrative pour l'État et ses prestataires.

Il comporte trois lots : le premier porte sur le conseil en stratégie, le deuxième sur le cadrage et la conduite de projets, le dernier sur l'efficacité opérationnelle.

Le nouvel accord-cadre pose le principe d'un recours exclusif et obligatoire pour tout projet compris entre 40 000 euros HT et 2 millions d'euros HT. Les projets supérieurs à ce montant devront donner lieu à un appel d'offres dédié, avec une mise en concurrence ouverte à tous les opérateurs économiques, titulaires ou non de l'accord-cadre interministériel. Pour les projets d'un montant supérieur au seuil de 40 000 euros, l'État ne pourra pas recourir à l'accord-cadre de l'UGAP, à un autre accord-cadre ou à un autre groupement d'achats.

De plus, le droit de suite sera limité pour les premier et deuxième lots. L'administration ne pourra conclure qu'un seul bon de commande complémentaire sur la base du bon de commande initial dans les limites suivantes :

- le bon de commande complémentaire ne peut être supérieur au bon de commande initial ;
- le montant cumulé entre le bon de commande initial et le bon de commande complémentaire ne peut être supérieur à 2 000 000 € HT.

Il reprend le principe de rotation entre prestataires dans l'attribution des commandes (règle dite du « tourniquet » : le titulaire ayant eu le montant de commande le plus faible doit réaliser la prochaine mission). L'attribution des commandes se fait donc selon des règles d'attribution transparentes définies dans l'accord-cadre. Il détaille également les pénalités applicables au regard de ces nouvelles exigences.

2. Déontologie et prévention des conflits d'intérêt

Les clauses relatives à la déontologie ont été renforcées dans ce nouveau support. Le nouvel accord-cadre précise que les titulaires doivent réaliser leurs missions avec intégrité et probité, qu'ils ne peuvent prendre aucune décision et que les informations fournies relèvent d'éléments factuels et non orientés. Les attentes concernant les chartes de déontologie des candidats sont spécifiées dans les pièces contractuelles du marché. Ces chartes sont vérifiées au stade de l'analyse des offres. Elles ont vocation à être ajoutées aux pièces contractuelles du marché, en sus des chartes internes à l'administration et textes réglementaires rappelés dans le cahier des charges.

Pour chaque mission, les consultants devront indiquer s'ils sont ou non dans une situation de potentiel conflit d'intérêt (situation personnelle et situation de l'entreprise). Des modèles de déclaration sont annexés au cahier des charges sur la base des formulaires établis par la HATVP. Les consultants devront ainsi déclarer s'ils sont en situation ou non de potentiel conflit et, le cas échéant, en exposer les raisons. Il reviendra ensuite à l'administration de prendre les mesures nécessaires pour faire cesser ce conflit (recours au titulaire suivant, changement de profil, supervision renforcée). En cas de non transmission ou transmission incomplète, le titulaire encourt une pénalité de 5 000 € voire la résiliation du marché si cette omission est répétée. Les actions de démarchage et de prospection sont prohibées dans le cadre de ce marché.

3. Cybersécurité et protection des données

L'accord-cadre prévoit un renforcement des mesures de sécurité informatique attendues du titulaire, ainsi qu'une destruction automatique des données récoltées après leur restitution à l'administration dans un délai d'un mois. Les titulaires ne peuvent utiliser les données collectées dans le cadre des prestations du marché à d'autres fins que celles prévues par la mission. Des contrôles sur place pourront être menés par l'administration chez les titulaires.

Des clauses additionnelles de sécurité informatique viennent renforcer ces dispositions, élaborées collégialement et validées par la direction interministérielle du numérique (DINUM) et l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI). Le Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD) sera également appliqué à chaque prestation et ses modalités d'application seront inscrites au contrat et appliquées finement en fonction des missions réalisées.

4. Supervision de la qualité des travaux

Une évaluation systématique des prestataires sera effectuée à la fin de chaque mission. Les bénéficiaires établissent à la fin de chaque mission une fiche d'évaluation qualitative des prestations réalisées par les titulaires / co-traitants / sous-traitants qui permettra de noter les prestations et éventuellement d'appliquer une pénalité au prestataire ou d'opérer une réfaction. Le cahier des charges précise que ces évaluations pourront être publiées, sous réserve des éléments protégés par le secret et des règles édictées par le Code des relations entre le public et l'administration (CRPA) et précisées par la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

En sus des réunions semestrielles organisées par la DITP, le futur accord-cadre prévoit une remontée trimestrielle par les prestataires de la liste des missions réalisées et des évaluations de fin de mission réalisées par les administrations. Des réunions *ad hoc* de suivi du marché pourront également être organisées, sans surcoût.

Désormais, tout livrable réalisé entièrement par le prestataire doit être rédigé selon sa charte graphique. Pour les livrables coréalisés, le livrable est présenté au format de la charte graphique de l'administration commanditaire avec mention du nom du prestataire contributeur et une information sur les travaux qu'il a réalisés.

Conformément aux clauses de confidentialité et de secret des affaires, les prestataires ne pourront se prévaloir des missions menées auprès de l'administration dans le cadre de leurs démarches commerciales – seule la mention de l'administration dans un portefeuille « client » est autorisée.

5. Capitalisation des connaissances

La capitalisation est assurée par deux vecteurs :

- Le premier est assuré en amont de la commande via les comités d'engagement qui visent entre autres à s'assurer qu'un ou plusieurs agent(s) des services concernés est (sont) intégré(s) à l'équipe projet afin de garantir le transfert des compétences, la capitalisation des connaissances et la montée en compétence des équipes internes pour réussir la mise en œuvre et la poursuite des projets.
- Le second est intégré à l'accord-cadre qui inclut l'obligation pour les cabinets de conseil de fournir des documents spécifiques dédiés à la capitalisation des projets. L'objectif est de fournir les éléments méthodologiques ou les concepts développés qui pourraient être utiles pour d'autres projets.

Synthèse des dépenses réalisées

Précisions méthodologiques

Les résultats présentés constituent une synthèse des dépenses réalisées dans le domaine des prestations intellectuelles par des conseils extérieurs relatives à l'année 2021 et au premier semestre 2022.

Ces dépenses correspondent aux engagements et aux paiements réalisés sur le périmètre du budget général de l'État et des comptes spéciaux dotés de crédits, et comprennent toutes les prestations de conseils extérieurs comptabilisées dans le système d'information financière de l'État pour les natures d'achat (nomenclature des « groupes de marchandises ») suivantes :

- audit comptable et financier ;
- conseil en recrutement ;
- conseil en stratégie et organisation ;
- conseil et expertise juridique ;
- conseil et expertise métier, dont recherche et développement ;
- conseil en communication ;
- conseil et expertise en assurance.

Elles excluent d'une part les prestations réalisées par des personnes publiques, dont notamment les établissements sous tutelle de l'État, et d'autre part les prestations de conseils extérieurs dans le domaine informatique, notamment :

- audit et conseil stratégie en systèmes d'information ;
- conseil qualité et méthode des systèmes d'information;
- conseil urbanisation des systèmes d'information;
- étude projet applicatif ;
- expertises techniques dans le cadre des projets SI.

Ces groupes de marchandises relèvent en effet de démarches métiers d'une nature très différente (déploiement ou maintenance de systèmes d'information) et qui s'inscrivent dans une autre démarche de maîtrise et de pilotage, mise en œuvre notamment dans le cadre de l'étude systématique effectuée par la DINUM des projets supérieurs à 9 M€. Néanmoins, les prestations mixtes, qui recoupent du conseil et de la réalisation, peuvent parfois être intégrées dans les natures d'achat « conseil en stratégie et en organisation » ou encore « conseil et expertise métier, dont recherche et développement ». Les données infra par ministère peuvent donc parfois recouper des projets à dominante informatique. Un travail de rationalisation est en cours pour assurer un meilleur suivi de ces prestations.

Consommation des crédits

Tableau présentant les consommations AE/CP en 2021 et au cours du premier semestre 2022.

Consommation	AE 21	CP 21	AE S1 22	CP S1 22
Total	271 486 738 €	234 995 629 €	117 750 838 €	110 257 371 €

Le montant des engagements au cours du premier semestre 2021 était de 131M€ (engagements comptabilisés entre le 1^{er} janvier 2021 et le 30 juin 2021). Il est donc constaté une diminution des engagements d'environ 10 % entre le premier semestre 2021 et le premier semestre 2022.

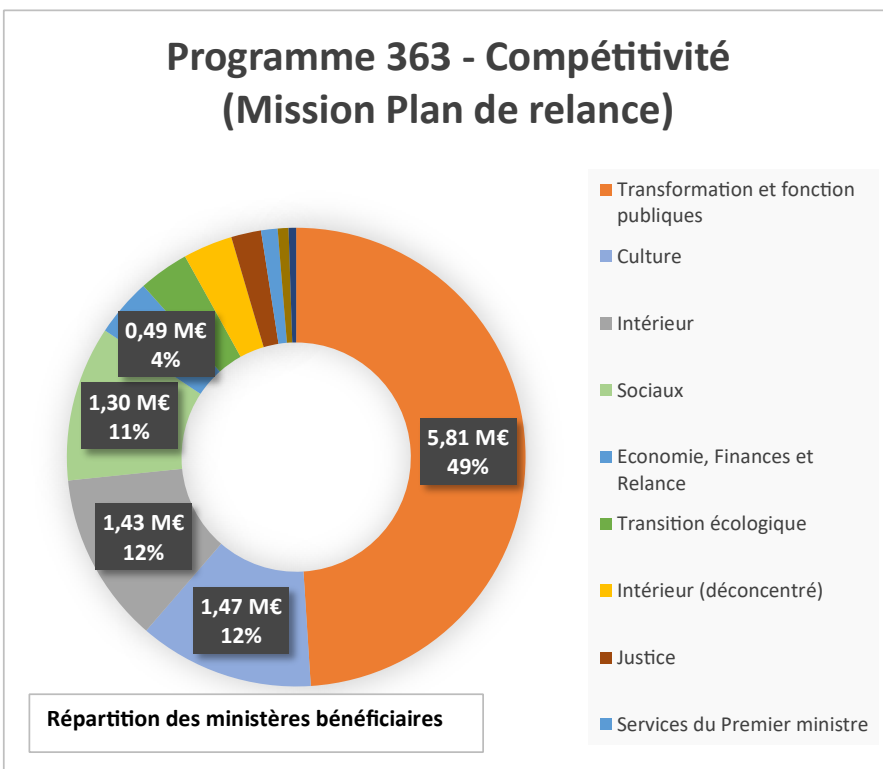
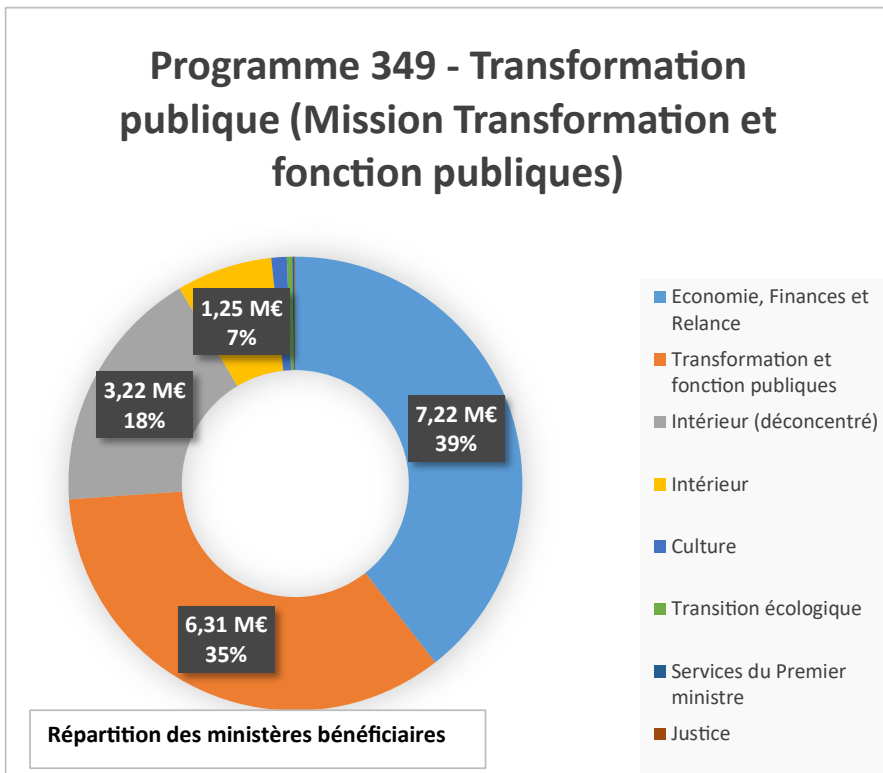
Répartition des engagements par ministère

Tableau présentant les engagements réalisés par ministères (au sens des ministères auxquels les crédits sont mis à disposition en LFI pour l'année 2021 et au premier semestre 2022).

Ministère	2021	Premier semestre 2022
Transition écologique	59 903 124 €	44 063 176 €
Intérieur	58 108 346 €	23 497 426 €
Économie, finances et relance	37 797 332 €	12 747 386 €
Solidarités et santé	34 344 731 €	9 185 743 €
Armées	21 681 550 €	7 236 205 €
Transformation et fonction publiques	18 078 474 €	6 698 965 €
Éducation nationale, jeunesse et sports	9 803 119 €	1 583 951 €
Services du Premier ministre	9 770 670 €	1 893 761 €
Travail, emploi et insertion	7 005 410 €	2 471 796 €
Justice	5 171 886 €	3 602 237 €
Culture	4 615 530 €	2 711 432 €
Agriculture et alimentation	1 977 921 €	553 913 €
Outre-mer	1 627 476 €	789 822 €
Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales	612 972 €	95 465 €
Enseignement supérieur, recherche et innovation	527 303 €	192 819 €
Europe et affaires étrangères	239 988 €	375 129 €
Mer	220 906 €	51 613 €
TOTAL	271 486 738 €	117 750 839 €

Le **ministère de l'Intérieur**, le **ministère de la Transition écologique** et le **ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance** concentrent plus de la moitié des engagements en 2021. Il est à noter cependant que la mission « Transformation et fonction publiques » ainsi que le programme 363 - « Compétitivité » au titre de la mission « Plan de relance » portent des dispositifs de financement au profit des autres ministères pour accompagner la transformation de l'action publique ou accompagner la transformation numérique des administrations.

Les graphiques suivants présentent pour chacun de ces deux programmes la répartition par ministère des autorisations d'engagement consommées.



Répartition des commandes de conseils extérieurs par mission du budget de l'État

Mission	AE 21	CP 21	AE S1 22	CP S1 22	Nombre d'engagements 2021	Nombre d'engagements 2022
Action extérieure de l'État	238 788 €	194 502 €	133 570 €	220 722 €	27	16
Administration générale et territoriale de l'État	22 662 844 €	19 118 257 €	4 676 791 €	6 588 558 €	226	126
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	1 974 521 €	1 817 045 €	553 673 €	547 169 €	49	11
Aide publique au développement	1 200 €	63 248 €	241 560 €	3 450 €	1	24
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	144 041 €	85 055 €	44 090 €	40 696 €	12	4
Cohésion des territoires	22 714 290 €	16 849 001 €	10 633 076 €	13 461 050 €	292	111
Conseil et contrôle de l'État	720 643 €	772 654 €	67 517 €	409 410 €	22	11
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	21 419 892 €	26 939 155 €	8 895 035 €	9 457 357 €	34	7
Culture	4 388 976 €	4 165 769 €	2 585 624 €	2 179 512 €	264	128
Défense	21 594 304 €	23 221 225 €	7 208 210 €	9 855 600 €	612	306
Développement agricole et rural	3 400 €	3 400 €			1	
Direction de l'action du Gouvernement	8 108 750 €	9 647 970 €	1 570 900 €	2 959 848 €	141	62
Écologie, développement et mobilité durables	38 096 974 €	24 116 767 €	33 681 379 €	16 628 939 €	915	456
Économie	8 965 235 €	6 044 759 €	5 164 614 €	4 648 131 €	108	60
Enseignement scolaire	9 158 185 €	8 143 406 €	984 474 €	1 366 195 €	228	99
Gestion des finances publiques	13 357 427 €	16 137 707 €	3 093 524 €	2 277 943 €	279	105
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	4 770 351 €	3 460 719 €	1 606 520 €	1 928 121 €	193	92
Immigration, asile et intégration	8 602 072 €	6 718 310 €	7 534 857 €	4 450 286 €	35	18
Justice	5 171 886 €	3 509 030 €	3 602 237 €	2 966 570 €	308	174
Médias, livre et industries culturelles	226 554 €	244 530 €	125 808 €	107 010 €	20	18
Outre-mer	1 627 476 €	1 028 342 €	789 822 €	807 978 €	53	28
Plan de relance	10 274 464 €	6 861 267 €	2 898 749 €	3 088 033 €	152	48
Publications officielles et information administrative	474 040 €	505 371 €	20 939 €	30 274 €	34	17
Recherche et enseignement supérieur	527 303 €	330 986 €	192 819 €	183 923 €	24	7
Santé	17 597 953 €	22 408 126 €	1 476 088 €	3 422 612 €	28	9
Sécurités	5 423 537 €	4 107 805 €	2 390 744 €	2 294 389 €	107	53
Solidarité, insertion et égalité des chances	17 082 957 €	8 603 671 €	7 823 765 €	8 964 977 €	142	74
Sport, jeunesse et vie associative	644 934 €	520 338 €	599 718 €	603 787 €	29	13
Transformation et fonction publiques	18 508 330 €	13 798 800 €	6 682 943 €	7 269 716 €	336	163
Travail et emploi	7 005 410 €	5 567 977 €	2 471 796 €	3 495 115 €	182	81
TOTAL	271 486 738 €	234 985 189 €	117 750 839 €	110 257 371 €	4854	2321

La première mission en volume budgétaire d'engagements en 2021 et en 2022 est la **mission Écologie, développement et mobilité durables** avec les prestations d'appui au ministère de la Transition écologique pour le déploiement de l'éolien en mer (P174, 26,8 M€ en 2021 et 2022), des appuis métiers techniques ponctuels sur les coûts du nucléaire, le contrôle des certificats d'économies d'énergie ou les mobilités. A noter que plusieurs de ces engagements sont pris pour le compte d'autorités administratives indépendantes relevant du périmètre de la mission (cf. infra).

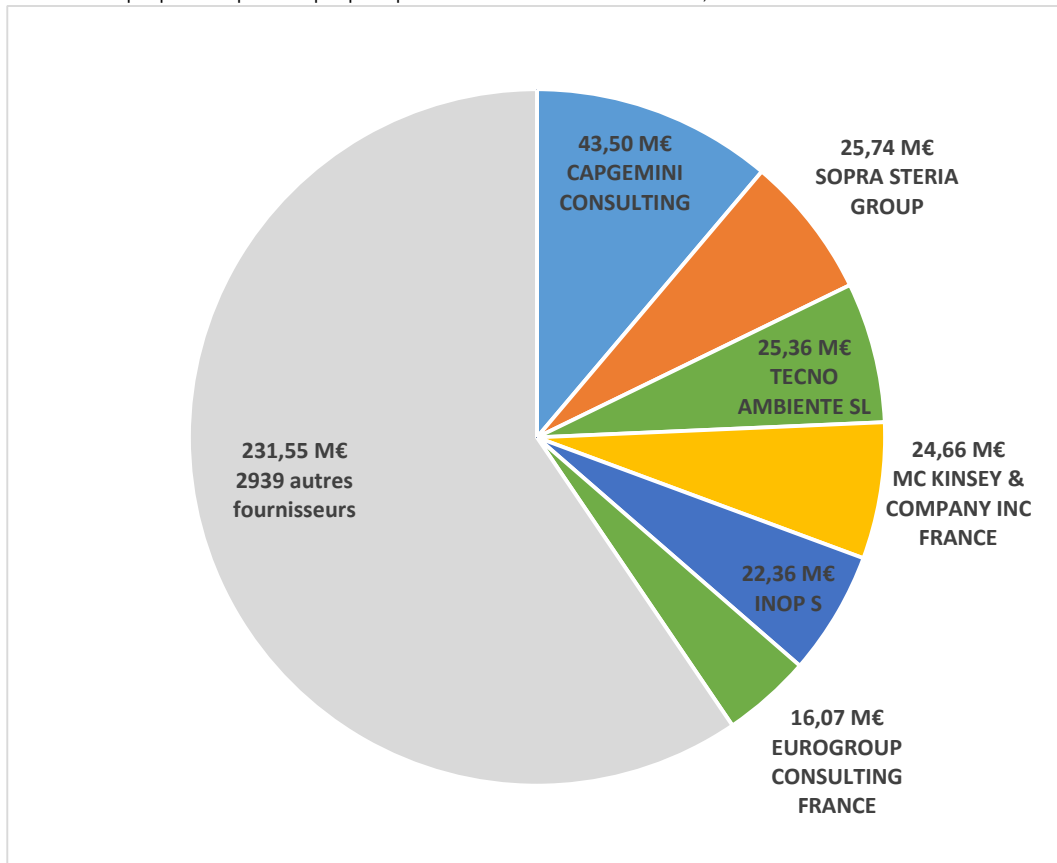
Certains de ces marchés, même s'ils sont imputés sur la nature d'achat « Conseils et expertise métier » ne s'assimilent que très partiellement à des prestations intellectuelles, car ils comportent une très forte dimension technique : les études relatives au déploiement de l'éolien en mer nécessitent la mobilisation de moyens nautiques importants, les contrôles des certificats d'économie d'énergie (CEE) ou la surveillance des véhicules correspondent à des opérations physiques de contrôles de réalisation de travaux ou de la qualité des matériaux (contrôles CEE) ou mobilisent des compétences ou des installations dont l'administration ne dispose pas (bancs d'essai de véhicules par exemple pour des contrôles d'émissions de polluants).

La deuxième mission est **Cohésion des territoires** avec plusieurs projets d'accompagnement de l'agence nationale de l'habitat (ANAH) et de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) dans la mise en œuvre des mesures du plan de relance, l'accompagnement de certains organismes (par exemple l'Établissement public foncier et d'aménagement de Guyane) ou la réforme de l'aide personnalisée au logement (APL).

La troisième mission est **Contrôle de la circulation et du stationnement routiers** avec le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le contrôle automatisé. Des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage pluridisciplinaires pour l'innovation, le développement, l'évolution et l'expérimentation d'équipements de contrôle automatisé et de dispositifs associés (P751, 30,3 M€)

Répartition des commandes de conseils extérieurs par titulaire

Graphique de répartition par principaux fournisseurs des commandes, AE cumulées 2021 et S1 2022



Entre le 1^{er} janvier 2021 et le 30 juin 2022, l'État a passé commande à plus de **2 900 tiers** à SIREN distinct en matière de prestations intellectuelles par des conseils extérieurs.

La concentration des dépenses sur certains fournisseurs est limitée en raison des règles d'attribution des commandes sur les accords-cadres multi-attributaires et par l'application des règles de la commande publique qui empêchent les attributions arbitraires (mise en concurrence, critères de classement des offres).

- **CAPGEMINI CONSULTING / CAPGEMINI TECHNOLOGY SERVICES** a fait l'objet de 80 commandes pour un montant total de 43,50 M€. Le cabinet de conseil est notamment intervenu en appui de la Direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'Intérieur dans le développement des systèmes d'information européens de gestion de l'asile et des visas. D'autres missions ont également été réalisées de façon ponctuelle dans l'appui à la DITP pour la collecte de données dans le cadre du suivi des résultats de l'action publique et du plan de relance ou dans l'accompagnement du développement du volet numérique du Ségur de la Santé auprès du ministère de la Santé.
- **SOPRA STERIA GROUP** a fait l'objet de 34 commandes pour un montant total de 25,74 M€. La plupart ont concerné un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage auprès du département du contrôle automatisé de la délégation à la circulation et la sécurité routière du ministère de l'Intérieur. Ce marché a porté sur l'appui à ce service dans ses fonctions de pilotage et de coordination des différents contrats actuels ainsi que de l'ensemble des acteurs, institutionnels ou privés, concourant au fonctionnement du contrôle automatisé.

- **TECNO AMBIENTE SL** a fait l'objet de 6 commandes pour un montant total de 25,36 M€ au titre d'un marché de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) du ministère de la Transition écologique ayant pour objet la réalisation d'études géophysiques pour l'implantation d'un parc éolien flottant de 250 MW au large de la Bretagne et son raccordement. Dans le cadre de cette expertise métier, le prestataire a mis à disposition un navire et un équipage pour étudier les zones d'implantation, réaliser des tests de forage en pleine mer, etc.
- **MC KINSEY & COMPANY** a fait l'objet de 36 commandes pour un montant total de 24,66 M€. La plus grande partie de ces commandes concerne l'appui au ministère de la Santé pour appuyer la mise en œuvre de la stratégie de vaccination et notamment l'accélération de la campagne de vaccination (P204, 8,6 M€) et développer, conjointement avec ACCENTURE, le système d'information des vaccinations – SI-VAC (P204, 4 M€). Le cabinet de conseils est également intervenu de manière ponctuelle sur d'autres missions : plans achats de l'État (P349), étude de l'impact de la stratégie nationale de santé (P124), appui à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (P157)
- **INOP'S** a fait l'objet de 81 commandes pour un montant de 22,36 M€. Le cabinet de conseils est intervenu en appui du développement du volet numérique du Ségur de la Santé auprès du ministère de la Santé sur le programme 124. Il est également intervenu de manière ponctuelle en appui de différents ministères, dont celui de la transition écologique pour accompagner la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) dans l'adaptation de ses missions dans le cadre de la mise en œuvre du plan de relance.
- **EUROGROUP CONSULTING FRANCE** a fait l'objet de 129 commandes pour un montant de 16,07 M€. Ses missions ont porté notamment sur l'accompagnement de la démarche de transformation « DGALN Demain » (P135, 1,3 M€), l'accompagnement du commissariat général au développement durable dans la mise en œuvre de la loi climat et résilience (P159, 1,3 M€), l'appui dans la réorganisation du ministère de la Culture (P224), 0,8 M€ ou différents accompagnement sur des projets ministériels du FTAP (P349, 2,3 M€) : service d'accès aux soins du ministère de la Santé, développement de l'identité numérique pour le ministère de l'Intérieur.

Répartition des commandes de conseils extérieurs par nature d'achat

Précisions méthodologiques

Les natures d'achat correspondent à la nomenclature des « groupes de marchandise » dans le système d'information financière de l'État « Chorus ».

- Conseil en stratégie et organisation : Prestation de conseil en stratégie et organisation, y compris l'analyse de l'existant. Hors périmètre : *prestation d'audit et de conseil en stratégie des systèmes d'information, les prestations d'audit des processus comptables et financiers*

- Conseil et expertise métier : Prestation de conseil et expertise spécialisées sur des problématiques métiers très spécifiques (ex. performance achats, finance internationale, sécurité, etc.), y compris recherche et développement (R&D). Hors périmètre : *prestation de conseil en communication, de conseil en systèmes d'informations*

- Conseil et expertise juridique : Prestation de conseil et d'expertise juridique, soumise à des tarifs réglementés. Hors périmètre : *services de représentation juridique, service d'huissier*

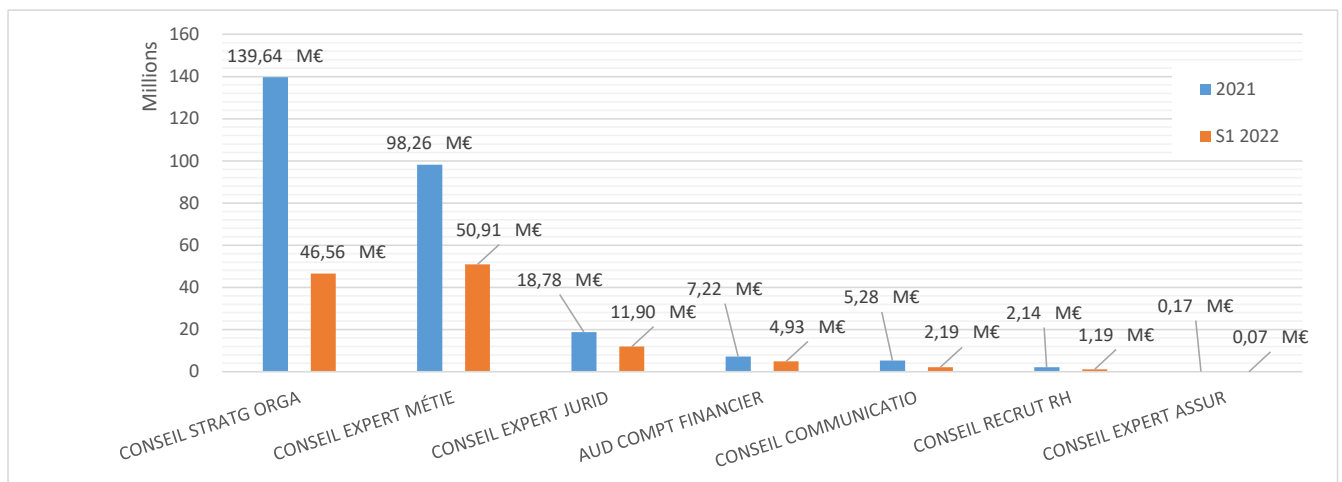
- Audit comptable et financier : Prestation d'audit des processus comptables et financiers. Hors périmètre : *prestation d'audit des systèmes d'informations comptables et financiers, d'audit et de certification des comptes*

- Conseil en communication : Prestation de conseil en communication. Hors périmètre : *formations en communication*

- Conseil en recrutement : Acquisition de prestations de conseil en recrutement ressources humaines. Hors périmètre : *prestation de conseil et assistance en ressources humaines, en reconversion et retour à l'emploi (conseil en reconversion et assistance au retour à l'emploi, conseil en gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences), formations en ressources humaines.*

Le choix de la nature d'achat relève du gestionnaire de la dépense publique au moment de l'engagement de la dépense.

Graphique de répartition par nature d'achat.



La moitié des dépenses de prestations intellectuelles par des conseils extérieurs concernent le conseil en stratégie et en organisation auprès des services de l'État. Pour cette nature d'achat, les engagements sont en forte diminution en volume au premier semestre 2022 par rapport à 2021 : au 30 juin 2022, le volume d'engagement représente un tiers du volume engagé en 2021.

Les dépenses de conseil et d'expertise métier représentent un tiers des dépenses totales sur la période 2021 – premier semestre 2022. Les dépenses de conseil et d'expertise dans le domaine juridique représentent 8 % des dépenses.

Respect de la cible de réduction d'engagement en 2022

AE 2021	CP 2021	AE 2022 (au 30 juin 2022)	CP 2022 (au 30 juin 2022)	Cible d'engagement pour 2022	Taux d'atteinte de la cible annuelle au 30 juin 2022
271 486 738 €	234 995 629 €	117 750 839 €	110 257 371 €	230 763 728 €	51 %

A l'issue du premier semestre 2022, l'objectif de réduction des engagements de prestations intellectuelles par des conseils extérieurs est tenu. La consommation des autorisations d'engagement est proche de la moitié du plafond d'engagement retenu pour 2022. Ce plafond correspond au montant des dépenses engagées en 2021 diminué de 15 %. L'examen de la consommation et du respect des cibles fait l'objet d'une discussion régulière entre les ministères et les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, notamment en septembre / octobre dans le cadre des réunions de compte rendu de gestion.

Politiques ministérielles de recours aux conseils extérieurs

Tous ministères (à l'exception du ministère des Armées) : accord-cadre DITP

Le traitement par la DITP des données Chorus¹ permet de présenter de façon indicative les autorisations d'engagement consommées (en € TTC) par la DITP et les ministères commanditaires sur l'accord cadre d'assistance à la conception et à la mise en œuvre opérationnelle de projets de transformation de l'action publique de juin 2018 à juin 2022.

Les dépenses présentées dans le tableau ci-dessous relèvent de l'accord-cadre interministériel et peuvent également être détaillées dans les descriptifs par ministère ci-après :

Commanditaires	2018	2019	2020	2021	2022	Total
DITP	4 439 752 €	10 253 319 €	14 150 454 €	10 214 938 €	3 312 597 €	42 371 058 €
Agriculture et alimentation			636 750 €	948 456 €	498 168 €	2 083 373 €
Europe et affaires étrangères				1 720 861 €		1 720 861 €
Culture		2 575 570 €	2 542 390 €	2 720 345 €	1 407 732 €	9 246 036 €
Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales		5 315 570 €	8 297 552 €	13 787 308 €	9 291 497 €	36 691 927 €
Economie, finance et relance	3 121 620 €	10 788 666 €	5 183 763 €	2 525 543 €	299 287 €	21 918 879 €
Education nationale	806 122 €	1 167 773 €	1 264 920 €	686 450 €		3 925 265 €
Enseignement supérieur, recherche et innovation		518 700 €		140 956 €		659 656 €
Intérieur		6 444 439 €	11 958 433 €	25 063 298 €	6 262 334 €	49 728 504 €
Justice		669 120 €	1 273 020 €	3 331 528 €	971 107 €	6 244 775 €
Outre-Mer		88 800 €		37 005 €	327 240 €	453 045 €
Jeunesse et sports	977 362 €	60 150 €		1 112 490 €	299 266 €	2 449 268 €
Solidarités et santé	1 695 785 €	5 831 653 €	8 644 621 €	21 863 603 €	9 202 129 €	47 237 790 €
Travail, emploi et insertion	1 639 601 €	2 520 868 €	1 380 617 €	3 042 335 €	679 500 €	9 262 921 €
Transition écologique	612 120 €	9 540 608 €	4 598 660 €	12 197 426 €	2 813 545 €	29 762 359 €
Services du premier ministre	267 673 €	1 504 668 €	2 221 771 €	2 265 810 €	560 592 €	6 820 514 €
Total	13 560 034 €	57 279 903 €	62 152 951 €	101 658 352 €	35 924 993 €	270 576 233 €

Agriculture et Souveraineté alimentaire

Le choix de recourir ou non à des conseils extérieurs prend en compte plusieurs facteurs visant à déterminer la plus-value d'une telle prestation par rapport à une expertise interne. Ces facteurs ont trait au contenu de la prestation, à la technicité et/ou à la complexité des problématiques en cause, aux délais impartis et à l'évaluation des compétences disponibles en interne. Sur ces bases, le ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (MASA) a pu faire appel à des prestations externes notamment dans les situations suivantes :

- apport d'un regard extérieur pour étayer un diagnostic, fournir des éléments de comparaison et de bonnes pratiques ;
- utilité d'un appui méthodologique pour organiser le travail afin de faire face à une charge exceptionnelle ;
- besoin d'un accompagnement des agents ou des communautés de travail dans le cadre d'une transformation d'organisation ou d'un projet de développement ;
- pertinence de réaliser une étude, une modélisation ou une expertise très spécialisée sur un sujet dans un domaine métier (par exemple, expertise scientifique sur une question agronomique), support (par exemple, audits à blanc pour préparer un dossier de labellisation), ou transversal (par exemple, expertise ergonomique pour améliorer les conditions de travail en abattoirs...).

¹ Source : restitution Chorus « Liste des engagements juridiques ».

S'agissant de l'exercice 2021, les principales dépenses concernaient les conseils en stratégie et organisation (dont 78 % réalisées auprès de prestataires référencés dans l'accord-cadre interministériel relatif à la transformation publique).

Les principales dépenses ont été les suivantes :

- l'accompagnement de l'organisation du Varenne de l'Eau (prestation d'ingénierie dans la préparation de l'événement au lancement et dans son suivi, organisation pratique des ateliers, comptes rendus et synthèses des échanges avec les participants) (348 539 € en AE ; 257 103 € en CP) ;
- l'appui aux services déconcentrés dans l'analyse de processus (collecte et analyse documentaire, entretiens, rapport de diagnostic) et l'organisation de service (aide à la construction de plan d'actions) (235 718 € en AE et 284 341 € en CP) ;
- l'accompagnement de projets d'organisation ou d'évolution de processus en administration centrale : accompagnement au projet stratégique de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) et préfiguration de la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA), processus associés aux analyses dans le cadre des contrôles officiels de la police sanitaire, retour d'expérience de la gestion de crise Covid-19 (291 960 € en AE ; 131 820 € en CP) ;
- l'accompagnement de la réorganisation de la fonction numérique (191 109 € en AE ; 280 749 € en CP) dans un contexte d'évolution très rapide des technologies, des usages et des besoins dans ce domaine.

Les autres dépenses concernent :

- les conseils en expertise juridique et en communication : 181 601 € en AE et 238 662 € en CP ;
- les conseils en expertise métier : 196 821 € en AE et 176 506 € en CP.

Pour 2022, le MASA a défini, par voie de note de service SG/DPT/2022-637 du 12/08/2022, l'organisation qu'il met en place pour encadrer le recours aux prestations intellectuelles, conformément aux orientations interministérielles. Le comité d'engagement ministériel a vocation à examiner la programmation annuelle des services ainsi que, de manière systématique, tout projet de conseil en stratégie et organisation dès le premier euro et, pour les autres dépenses, tout projet supérieur à 140 000 € HT. Ce comité associe, sous la présidence de la secrétaire générale du MASA, les services concernés du secrétariat général, le responsable ministériel des achats et le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER). Les porteurs de projets en services centraux et déconcentrés viennent y présenter leurs dossiers pour vérification du calibrage du projet, de la possibilité de mobiliser en priorité les ressources internes du MASA et, le cas échéant, de l'opportunité du recours à un conseil extérieur.

Armées

Depuis 2018 pour le conseil en stratégie et organisation, et depuis 2021 pour le conseil qui relève des prestations intellectuelles informatiques, le ministère des Armées (MINARM) a mis en place des procédures strictes qui régissent le recours à ces prestations, en lien avec une rationalisation des représentants du pouvoir adjudicateur (RPA). Ainsi, depuis 2018, un seul RPA au sein du MINARM est autorisé à contractualiser des prestations de conseil en stratégie et organisation hors informatique. Pour mémoire, le MINARM dispose de son propre accord-cadre « conseil » et n'émerge donc pas sur le nouvel accord cadre porté par la DITP.

C'est en se fondant sur l'expérience acquise depuis 2018 (dispositif mis en place et piloté par le cabinet du ministre), mais également en tenant compte de l'organisation du MINARM et des enjeux particuliers liés à ses missions, que le dispositif de contrôle interne au MINARM a fait l'objet d'une mise à jour, conformément aux dispositions de la circulaire du gouvernement de janvier 2022. Ce nouveau dispositif est d'ores et déjà mis en œuvre. La DITP a ainsi participé au comité d'engagement du 7 juillet 2022.

Culture

Au ministère de la Culture, il existe deux grandes natures de recours au conseil, qui peuvent se combiner selon les situations :

- Pour la mobilisation d'une **expertise, de compétences techniques et/ou méthodologiques non disponibles** au sein du ministère. C'est principalement le cas quand sont utilisés :
 - des prestataires informatiques pour des audits SI, du développement et/ou du conseil en transformation numérique ;
 - des prestataires du lot 1 du marché interministériel DITP pour des études stratégiques et/ou des modélisations économiques ;
 - des bureaux d'études techniques pour des expertises métier ;
 - des agences de communication pour la négociation de partenariats médias, les relations presse et/ou la gestion de contenu (site internet et réseaux sociaux) sur les grands événements culturels ;
 - des cabinets d'avocat pour la représentation juridique du ministère.
- **En cas d'augmentation ponctuelle des ressources sur un projet, pour respecter une échéance et/ou avoir de l'impact sur un périmètre étendu** (par exemple l'ensemble des services déconcentrés). C'est principalement le cas quand sont mobilisés des prestataires informatiques sur la conception et la mise en œuvre des transformations (exemple : conduite du changement auprès de 1 600 agents en directions régionales des affaires culturelles (DRAC) sur le déploiement du projet « Patronum » de dématérialisation des autorisations du droit du sol, piloté par le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires).

En 2021, la somme des engagements pour le ministère de la Culture, sur la mission Culture et sur la mission Médias, livres et industries culturelles représente 4,6 M€ d'AE. Les principales commandes réalisées ont concerné des projets de transformation transverses portés par le Secrétariat général et des études stratégiques portées par les directions générales métier :

- les projets de transformation transverses recouvrent l'appui au pilotage de grands projets, comme les réorganisations internes d'ampleur à la suite de l'adoption de la nouvelle organisation de l'administration centrale (intégrant notamment un service du numérique mutualisé) validée en comité technique ministériel fin 2020 ou la conduite du changement auprès des unités départementales de l'architecture et du patrimoine (UDAP) sur « Patronum » ;
- les études stratégiques pour l'aide à la décision politique et l'appui à la mise en œuvre portées par les directions métier ont porté notamment sur la situation économique du secteur de l'édition musicale, le livre numérique accessible (DGMIC), l'organisation et la production de la Manufacture nationale de Sèvres (DGCA), ou des conseils et expertises métier dans le cadre des restaurations des monuments historiques en DRAC (DGPA).

Au 1^{er} semestre 2022, la somme des engagements pour le ministère de la Culture représente 2,7 M€ d'AE. Les principales commandes de transformation transverse réalisées l'ont été dans le cadre de la poursuite du déploiement de la réforme « Patronum » en DRAC, qui vise à améliorer l'accueil et l'expérience des usagers des services publics ou encore dans le cadre d'expérimentations innovantes menées par l'atelier du numérique rattaché au service du numérique. Les commandes les plus importantes pour les services métiers concernent la DGMIC (étude relative à la publicité segmentée pour les services de la télévision) et la DGPA pour le compte du département des recherches subaquatiques et sous-marines et dans le cadre de ses opérations de restauration des monuments historiques via les DRAC.

A la suite de la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022, une note précisant la mise en œuvre de cette circulaire au ministère de la Culture a été élaborée au niveau du secrétariat général et a été partagée avec l'ensemble des directions générales ainsi que l'inspection générale des affaires culturelles (IGAC) le 26 avril dernier.

Un comité d'engagement pour les projets dont le budget est supérieur à 150 k€ TTC (en un seul bon de commande / marché ou en cumul) a été créé. Présidé par le Secrétaire général, ce comité d'engagement associe le(s) porteur(s) de projet, le chef du service financier et le responsable ministériel des achats, le département de la stratégie et de la modernisation (DSM), les directions générales métiers, l'IGAC. Il est prévu d'y associer la DITP pour les projets dont le coût prévisionnel est supérieur à 500 k€ TTC.

Le ministère de la Culture a également entamé une réflexion pour adapter et renforcer le contrôle déjà mis en œuvre sur l'ensemble du périmètre défini et le proportionner à ses propres enjeux.

Concrètement, un dispositif est en cours de construction pour opérer un contrôle, dès la phase de programmation et en gestion, des projets de dépenses dans le domaine des prestations intellectuelles.

Le périmètre du comité d'engagement va également être précisé en fonction de la structure achats du ministère ainsi que du niveau d'engagement de la dépense (administration centrale, directions régionales des affaires culturelles, service à compétence nationale).

Dans le respect du principe d'autonomie, le ministère va également s'assurer de la mise en œuvre de dispositifs de contrôle pour les opérateurs dont il assure la tutelle, visant les objectifs de la circulaire, avec des modalités adaptées au contexte de ceux-ci.

Économie, Finances et Souverainetés Industrielle et Numérique

En 2021, le ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (MEFSIN) a engagé 905 commandes de prestations intellectuelles auprès de conseils extérieurs pour un montant total de 37,8 M€ en autorisations d'engagement.

Au premier semestre 2022, le MEFSIN a engagé 463 commandes de prestations intellectuelles auprès de conseils extérieurs pour un montant total de 12,7 M€ en autorisations d'engagement, en diminution de 34 % par rapport au premier semestre 2021.

Concernant les crédits de paiement (CP), leur montant s'élève à 12 M€ pour les 6 premiers mois de l'année 2022, soit 37% du montant des dépenses de 2021 (32,8 M€). La tendance baissière des dépenses est comparable à celle des engagements, avec notamment une diminution significative des dépenses sur la nature d'achat « Conseil en Stratégie et Organisation » passant de 20,7 M€ en 2021 à 7 M€ au 1^{er} semestre 2022 et de 63 % à 58 % du total des consommations de CP.

La trajectoire baissière, constatée au premier semestre 2022, des niveaux d'engagements et de dépenses du MEFSIN, s'inscrit pleinement dans la mise en place au sein du MEFSIN des directives fixées par la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 relative à l'encadrement du recours aux prestations intellectuelles.

Ainsi, le dispositif ministériel d'encadrement défini dans une instruction ministérielle du 29 avril 2022, met en œuvre cinq leviers : une procédure de contrôle interne a priori des projets, une gouvernance spécifique dédiée aux prestations intellectuelles, un dispositif de contrôle a posteriori, l'organisation de la prévention des conflits d'intérêts, la capitalisation et le partage des livrables.

Le dispositif de contrôle *a priori* commun au MEFSIN et au MFTP (hors DITP) est organisé à deux niveaux : (1) au niveau ministériel de manière ciblée pour les dossiers à enjeux et dès le premier euro pour les prestations en matière de conseil en stratégie et politiques publiques ; (2) au niveau de chacune des directions et services pour les autres dossiers. Cette gouvernance ministérielle sera évaluée et ajustée à échéances régulières.

Éducation nationale et Jeunesse / Enseignement supérieur et Recherche

1. Encadrement du recours aux prestations

Plusieurs dispositifs sont prévus pour encadrer le recours aux prestations intellectuelles au sein des ministères.

Au niveau ministériel, pour les marchés les plus sollicités ou les prestations courantes, les procédures de recours aux prestations intellectuelles sont centralisées au sein des directions « métier ». La Direction des Affaires Juridiques (DAJ) constitue par exemple le guichet unique pour le recours à des prestations juridiques pour l'ensemble des directions : la DAJ centralise les demandes et vérifie qu'elle ne dispose pas des ressources en interne pour répondre au besoin exprimé. Elle est également responsable de suivi de la prestation et de l'archivage des livrables.

Par ailleurs, un comité ministériel d'engagement est saisi pour l'ensemble des besoins supérieurs à 150 000 € TTC pour les prestations de conseil en stratégie et organisation.

Au niveau directionnel, chaque service ou direction met en œuvre un dispositif propre de suivi du recours aux prestations (vérification de la nécessité d'une externalisation, de la qualité de la transcription des besoins et de l'adéquation au prix), de pilotage (comitologie, transfert de compétences, évaluation) et d'archivage.

Enfin, dans un souci d'internalisation, une cellule de consultants internes (CCI) directement rattachée au Secrétariat général propose une capacité d'expertise et de conseil de haut niveau pour accompagner les projets de transformation des ministères.

2. Suivi et contrôle des prestations

Le secrétariat général a mis en place un suivi de l'ensemble des prestations intellectuelles, par le biais d'une restitution Chorus (INF-BUD-51) en AE et CP. Cette restitution est documentée, établie mensuellement puis de manière hebdomadaire à compter du mois de novembre.

L'inspection générale de l'Éducation, du Sport et de la Recherche procède à des contrôles aléatoires et peut, à la demande du comité ministériel d'engagement, effectuer des contrôles spécifiques sur un segment achat.

3. Principales prestations intellectuelles

Avant de saisir les commandes, la plateforme CHORUS, rattachée au secrétariat général et en charge de l'exécution des dépenses de l'administration centrale, s'assure qu'un accord a été donné par les directions des ministères en charge de rendre un avis d'expert sur les projets qui leur sont soumis.

Sur le périmètre du ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse (MENJ) pour la période de référence, 3 marchés concentrent presque 60 % des autorisations d'engagement (AE), le constat est quasi identique sur les crédits de paiement (CP) :

- partenariat d'innovation pour l'acquisition d'un assistant pédagogique basé sur l'intelligence artificielle (plusieurs lots : par discipline) pour un montant en AE de 5 400 k€ ;
- projet Pass'Sport (fournisseur EUROGROUP CONSULTING France Assistance pour AE : 300 k€)
- prestations d'assistance et de support au déploiement des applications financières et de paie dans le cadre du programme de modernisation de la fonction financière MF² en établissements publics locaux d'enseignement (EPL) sur les progiciels de gestion intégrée OP@LE (XRP Ultimate - CEGID) et OPER@ (HR-Access - SopraHR) pour le ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports pour AE : 777 k€

Sur le périmètre du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MESR) pour la période de référence, 3 opérations concentrent 55 % des AE et des CP :

- 2 opérations portent sur des actes notariaux liés à des transferts de propriété : l'une à Amiens (AE : 188 k€) ; l'autre à Saint-Étienne pour un transfert de Saint-Étienne métropole vers État pôle santé (AE : 159 k€)
- pour le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres) : Prestations de conseil en affaires publiques (AE : 107 k€) ; conseil et assistance à la conception et à la mise en œuvre opérationnelle de la stratégie de communication (AE : 58 k€).

Europe et Affaires étrangères

Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) a recours de manière ponctuelle à des prestations de conseils extérieurs.

Sur la période considérée (1^{er} janvier 2021 au 30 juin 2022), 77 % des engagements relatifs aux prestations intellectuelles par des conseils extérieurs relèvent des « audits comptables et financiers » (1 110 216 euros) portant sur les ONG qui bénéficient des fonds octroyés dans le cadre du Fonds d'Urgence Humanitaire. Ce fonds, placé sous la responsabilité du MEAE connaît depuis plusieurs années une trajectoire budgétaire ascendante, ayant pour conséquence l'augmentation des enjeux de redevabilité. Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères s'est doté d'une politique de contrôle et de suivi de ses partenaires en amont, au cours et après la contractualisation avec ces ONG pour s'assurer de la traçabilité et de la bonne utilisation des fonds octroyés. En cela, le MEAE applique les recommandations du GAFI qui demande aux administrations d'être particulièrement vigilantes sur la lutte contre le financement du terrorisme.

Les dépenses de « conseil et expertise juridique » représentent 14 % des engagements sur la période considérée (205 357 euros). A noter que plus de la moitié de ce montant (120 000 euros) a été engagée dans le cadre d'une procédure d'arbitrage international et ne saurait donc refléter le recours réel par le ministère aux conseils juridiques extérieurs qui consiste principalement en des permanences juridiques par des intervenants sociaux au profit des agents du ministère.

Les dépenses de « conseil et d'expertise métier » représentent 7 % des engagements (103 591 euros) et consistent en une assistance à maîtrise d'ouvrage dans le domaine de la restauration collective (suivi technique du marché « restauration »), ainsi que dans le recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage en actuariat pour accompagner la mise en œuvre et le suivi des nouveaux dispositifs de prestation sociale complémentaire dans la fonction publique d'État (recours à un prestataire rendu obligatoire par l'article 29 du décret n° 2022-633 du 22 avril 2022 relatif à la protection sociale complémentaire en matière de couverture des frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident dans la fonction publique de l'État).

Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères ne recourt pas à des conseils extérieurs en matière de stratégie et d'organisation et ne fait appel qu'exceptionnellement à des conseils en communication pour des événements ponctuels et uniquement lorsque les prestations ne peuvent être effectuées avec ses ressources internes.

Transformation et Fonction publiques

Périmètre MTFP

En 2021, le ministère de la Transformation et de la Fonction publiques (MTFP) a engagé 333 commandes de prestations intellectuelles auprès de conseils extérieurs pour un montant total de 18,1 M€ en autorisations d'engagement au profit de la transformation de l'ensemble de l'État.

Au premier semestre 2022, le MTFP a engagé 168 commandes de prestations intellectuelles auprès de conseils extérieurs pour un montant total de 6,7 M€ en autorisations d'engagement.

Le niveau d'engagement constaté au 1^{er} semestre 2022 est en diminution par rapport à 2021. Cette évolution est notamment illustrée par l'inflexion de la nature d'achat « Conseil Expertise Métier », passant de 7,9 M€ en 2021 à 1 M€ au 1^{er} semestre 2022 et de 44 % à 15 % du total des engagements.

Le niveau des engagements constaté sur la période est lié au portage de projets de transformations publiques imputés sur les programmes budgétaires interministériels portés par le MTFP (P349 et P352), les engagements sur ces deux programmes interministériels représentent plus de 90 % des dépenses engagées par le MTFP.

Concernant les crédits de paiement (CP), leur montant s'élève à 7,2 M€ pour le 1^{er} semestre 2022, soit 53 % du montant des dépenses de 2021 (13,6 M€). Ce niveau de dépense est également corrélé à la prise en charge de projets de transformation publique sur les programmes budgétaires interministériels P349 et P352, le total des imputations sur ces deux programmes représente plus de 90 % des dépenses du MTFP.

La trajectoire baissière, constatée au premier semestre 2022 des niveaux d'engagements, s'inscrit pleinement dans la mise en place au sein du MTFP des directives édictées par la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 relative à l'encadrement du recours aux prestations intellectuelles, avec une déclinaison ministérielle définie dans une instruction ministérielle du 29 avril 2022.

Le recours par la DITP à des prestations intellectuelles bénéficie pour l'essentiel aux autres administrations.

La DITP accompagne les projets de transformation en équipe intégrée, associant les consultants internes de la DITP, les équipes des administrations ainsi que des consultants externes sur certaines phases du projet, pour un apport de capacité ou d'expertise.

La mixité des équipes favorise le transfert de compétences vers l'administration et la structuration des projets dans les meilleures conditions.

En 2022, 10 ETP supplémentaires ont été octroyés à la DITP pour renforcer le conseil interne, et 15 autres ETP sont prévus pour 2023.

Dans ses processus internes, la DITP est dotée d'un comité d'engagement pour l'ensemble de ses prestations, quels qu'en soit la nature et le montant. La DITP s'attache à appliquer l'ensemble des dispositions de la circulaire PM du 19 janvier 2022. Au titre des bonnes pratiques remarquables, des agents de la DITP sont systématiquement impliqués dans les projets, afin de garantir une prescription alignée avec le juste besoin, un pilotage fin en temps réel et une qualité de prestations à la hauteur des attentes. Une évaluation est systématiquement réalisée à la fin d'un projet.

Intérieur et Outremer

Dispositif d'encadrement du recours aux prestations intellectuelles au ministère de l'Intérieur.

Tout service du ministère souhaitant avoir recours à une prestation de conseil d'un montant supérieur à 40 000 € HT et relevant des 7 natures d'achat soumises à l'objectif de réduction de 15 % en 2022 doit saisir le référent conseil placé auprès du référent ministériel des achats qui émet un avis indicatif dans un délai de 5 jours ouvrés. Le référent conseil veille au respect de la politique de recours aux prestations de conseil et au besoin, appuie le donneur d'ordre dans l'expression du besoin, la qualification des propositions commerciales et dans le pilotage des relations avec le prestataire.

Les demandes de recours aux prestations intellectuelles engagées en stratégie et organisation d'un montant supérieur à 500 000 € TTC cumulés pour un même besoin (quel que ce soit le vecteur contractuel mobilisé) doivent être approuvées au préalable par le comité d'engagement ministériel.

Le ministère réalise un suivi régulier des consommations en AE et CP sur les 43 natures d'achat composant le domaine des prestations intellectuelles avec un contrôle plus renforcé sur les 7 natures d'achat portant sur les prestations de conseil (hors prestations intellectuelles informatiques), en lien avec le réseau des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM), pour s'assurer du respect de la cible d'économie des 15 %.

Enfin, le ministère a renforcé le respect des bonnes pratiques dans l'exécution des prestations portant sur :

- la déontologie et la prévention des conflits d'intérêt ;
- la transparence de l'action des prestataires ;
- la cybersécurité et la protection des données (RGPD) ;
- le pilotage et l'évaluation des prestations ;
- la capitalisation des livrables et le transfert des connaissances et des compétences.

Certains points de ce dispositif sont en cours de validation.

Commandes pour le périmètre Intérieur

Sur le montant total des commandes passées par le MI en 2021 qui s'élève à 58,3 M€, une grande partie (46 %) porte sur des prestations commandées par la délégation à la sécurité routière (DSR) et la direction générale des étrangers en France (DGEF).

- Les prestations commandées par la DSR (21 M€) imputées sur la nature d'achat « expertise métier y compris recherche et développement » correspondent à des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage du contrôle automatisé des radars et des systèmes d'information du contrôle automatisé qu'il est actuellement impossible d'internaliser en raison de la très haute technicité et des expertises métiers très spécifiques nécessaires dans ce domaine.
- Les prestations d'assistance juridique dans les centres de rétention administrative (6 M€) commandées par la DGEF imputées sur la nature d'achat « conseil et expertise juridique » ne sont pas des prestations de conseil mais des prestations d'assistance juridique prévues par la réglementation qui ne peuvent être internalisées.

Les autres commandes passées en 2021 d'un montant significatif concernent l'accompagnement pour la définition d'une stratégie pour le projet réseau radio du futur (RRF) avec Roland Berger (9,5 M€) et l'accompagnement pour le développement de grands projets du ministère avec CAPGEMINI (7,9 M€) et WAVESTONE (1,9 M€).

Au cours du premier semestre 2022, la part des prestations qui ne peuvent être internalisées a fortement augmenté passant de 46 % à 65 % avec un montant de 8,8 M€ pour les commandes passées par la délégation à la sécurité routière et un montant de 6,5 M€ pour les prestations d'assistance juridique dans les centres de rétention administrative (CRA) sur un montant total de 23,5 M€.

Les autres commandes passées d'un montant significatif concernent l'accompagnement de projets conduits par la direction du numérique (DNUM) pour un montant de 2,9 M€ et des commandes passées par la direction générale de la Police nationale (DGPN) dans le domaine de l'expertise métier pour un montant de 1,5 M€.

Commandes pour le périmètre Outre-mer

Les commandes passées par le ministère chargé des Outre-mer (AE 2021 : 1,6 M€ et AE 1^{er} semestre 2022 : 0,79 M€) concernent essentiellement le champ de l'évaluation des politiques publiques et de la prospective, dans le cadre d'un programme de travail prenant en compte les obligations européennes (évaluations à produire dans le cadre du régime des aides d'État) ainsi que les demandes du Parlement.

Le recours à des prestataires externes n'est pas systématique : une partie des prestations est réalisée par les services du ministère. L'externalisation permet de répondre aux exigences d'un plan de charge soutenu, mais aussi de disposer d'experts spécialisés dans certains domaines, mais aussi de répondre à l'obligation, imposée par la Commission européenne, de présenter des évaluations par des organismes indépendants de l'autorité chargée d'appliquer la politique publique évaluée. (Exemple : évaluation du régime d'aide d'État à l'investissement productif neuf outre-mer).

Ont ainsi été réalisées les prestations suivantes :

- évaluation de la réforme des zones franches d'activité nouvelle génération ;
- évaluation du dispositif de bonification des prêts accordés aux collectivités ultramarines ;
- étude prospective sur l'évolution de la capacité de recrutement des régiments du service militaire adapté dans l'environnement de la formation et de l'insertion professionnelle en Guadeloupe et Martinique à horizon 2025.

Pour chaque prestation, des termes de référence sont élaborés par les services du ministère, qui assurent le suivi et le contrôle des prestations réalisées, avec l'appui d'un comité de pilotage composé des parties prenantes (autres ministères concernés par la politique publique évaluée, services territoriaux de l'État et acteurs socio-économiques concernés

Justice

En application de la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 relative à l'encadrement du recours par des administrations et des établissements publics de l'État aux prestations intellectuelles, le ministère de la Justice a mis en place, comme demandé pour la fin du premier trimestre, un dispositif rigoureux de pilotage qui évolue au rythme des précisions apportées au niveau interministériel de l'ambition d'encadrement du Gouvernement. Ce dispositif s'articule autour de quatre axes :

1. La mise en place d'un comité ministériel d'engagement (CME) spécifique pour les prestations de conseil relevant des accords-cadres de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), par la circulaire relative à l'encadrement du recours aux prestations intellectuelles, signée par la Secrétaire générale le 31 mars 2022 : la saisine du CME se fait *a priori*, avant la signature du bon de commande. Le seuil du contrôle des dépenses est fixé à 500 000 euros HT et s'applique à la nature d'achat « conseil stratégie organisation ». Les dépenses cumulées, contribuant à la satisfaction d'un même besoin et qui sont supérieures à 500 000 euros doivent aussi être analysées devant ce CME. Ce périmètre a été élargi ensuite à 6 autres natures d'achat, précisées par la circulaire DITP/DB/DAE de juillet 2022. Sans attendre d'amender la circulaire ministérielle du 31 mars, le secrétariat général a fait part par message du 5 août de cette extension de périmètre à l'ensemble des responsables de programme, en leur demandant d'adresser leurs tableaux de prévisions d'engagement, de manière à examiner si elles sont compatibles avec le respect de la cible figurant dans la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022.
2. Un dispositif de pilotage ministériel relatif aux prestations de conseil hors marchés DITP : le département ministériel des achats opère une analyse tous les 6 mois des dépenses réalisées dès le premier euro sur l'ensemble des 43 natures d'achat composant le périmètre des prestations de conseil sous revue. Un questionnaire est adressé aux directions et services concernés pour apprécier la nature et la pertinence des prestations commandées.
3. Le suivi spécifique des prestations intellectuelles dans le domaine numérique : Le CME se tiendra 2 fois par an pour analyser les dépenses réalisées dès le 1er euro. Un questionnaire doit être complété par le service concerné.
4. A partir de l'année 2023, dans le cadre de la programmation annuelle budgétaire, une liste prévisionnelle des dépenses des 7 natures d'achat aujourd'hui soumis à l'objectif gouvernemental d'économie annuelle sera établie. Ces projections seront analysées pour trouver des pistes d'optimisation et éventuellement prioriser les dépenses pour assurer dès la programmation le respect optimal de la cible d'économies.

En 2022, le ministère s'est organisé pour piloter rigoureusement les dépenses de conseil, qui doit notamment permettre de respecter l'objectif de diminution des dépenses de 15 % par rapport à 2021 sur un périmètre élargi des 7 natures d'achat suivantes :

- 1) Nature « 40.01.01 » – Audit comptable et financier
- 2) Nature « 40.01.02 » - Stratégie et organisation
- 3) Nature « 40.01.03 » – Conseil en recrutement
- 4) Nature « 40.01.06 » – Conseil et expertise métier - recherche et développement
- 5) Nature « 45.01.04 » – Conseil et expertise en assurance
- 6) Nature « 38.02.04 » – Conseil en communication
- 7) Nature « 40.03.01 » – Conseil et expertise juridique

L'analyse des consommations du début d'année 2022 montre que les prestations commandées répondent bien aux exigences rappelées par la circulaire du Premier ministre. Elles correspondent en effet le plus souvent à des besoins ponctuels mais techniquement pointus pour lesquels les compétences internes n'existent pas et ne pourraient être acquises dans le calendrier restreint du besoin.

A titre d'exemple, près de 0,5 M€ de prestations de conseils juridiques et de représentation en justice ont été commandés par l'administration pénitentiaire dans le cadre du lancement d'un marché public de gestion déléguée de 46 établissements pénitentiaires, notifié au premier semestre 2022. L'ampleur et la complexité inhabituelle de ce marché nécessitait un renfort ponctuel de compétences juridiques pour limiter les risques de contentieux, puis répondre aux contestations des candidats éconduits.

De même, 0,1 M€ a été engagé par l'administration pénitentiaire dans le cadre du vaste plan de construction pluriannuel de 15 000 nouvelles places de prisons pour des prestations d'assistance à la conduite des projets d'ouvertures et de fermetures de prisons. Cette conduite de projet s'avère en effet stratégique pour optimiser les conditions et réduire les risques inhérents aux ouvertures des nouveaux établissements pénitentiaires notamment lors des transferts et installations des détenus. Cette prestation devrait pouvoir être progressivement internalisée à partir de 2023 grâce au retour d'expérience sur l'accompagnement extérieur de 2022.

Dernier exemple de prestation ponctuelle et pointue, un engagement de la direction des services judiciaires dans le cadre de la notification d'un marché de communication de crise. Le recours à un cabinet extérieur spécialisé permet d'assister les magistrats dans la communication lors de grands procès exceptionnels comme ceux, historiques, relatifs aux actes terroristes.

Services du Premier ministre

Les dépenses opérées au cours de la période considérée par les entités relevant du périmètre budgétaire du Premier ministre s'élèvent à 11,66 M€ en autorisations d'engagement (9,77 M€ en 2021 et 1,89 M€ depuis le début de l'année 2022) et à 16,35 M€ en crédits de paiement (12,73 M€ en 2021 et 3,62 M€ au cours du premier semestre 2022).

Les prestations commandées relèvent :

- à 65 % (soit 7,54 M€) du conseil en stratégie et organisation ;
- à 19 % (soit 2,18 M€) du conseil en communication ;
- à 12 % (soit 1,44 M€) du conseil en expertise métier ;
- le solde (soit 0,51 M€) se répartit entre le conseil en expertise juridique et le conseil en recrutement et ressources humaines.

Les principaux postes de dépenses concernent :

- l'organisation d'événements dans le cadre de la présidence française du conseil de l'Union européenne (3,24 M€) ;
- l'exploitation et les évolutions de la plateforme « Franceconnect » et le développement de la solution informatique « Légifrance » (2,86 M€) ;
- l'assistance à la conception et à la mise en œuvre opérationnelle de projets de transformation de l'action publique (1,3 M€) ;
- le conseil, pour le compte du service d'information du Gouvernement, sur une stratégie de partenariats avec la société civile (0,31 M€), ainsi que le contrôle des coûts des marchés publics de communication, de conseil et d'achats média (0,21 M€).

En application de la circulaire du Gouvernement du 19 janvier 2022, des cibles d'économies pour 2022 ont été notifiées aux services prescripteurs et la secrétaire générale du Gouvernement a mis en place un dispositif d'encadrement du recours par les services du Premier ministre aux prestations intellectuelles. Ce dispositif repose sur différents niveaux de contrôle :

- un contrôle assuré par les responsables de chaque entité pour les dépenses inférieures à 140 000 euros hors taxes et pour toutes les prestations informatiques de nature technique ;
- un contrôle opéré par un comité de pilotage présidé par le directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre pour les dépenses supérieures à 140 000 euros hors taxes. Le comité de pilotage est également informé des dépenses supérieures à 40 000 euros hors taxes décidées par les services ;
- la DITP est invitée à participer au comité de pilotage lorsqu'il a à connaître de projets de dépenses supérieures à 500 000 euros hors taxes.

Le contrôle opéré par les directions comme par le comité de pilotage est celui précisé par la circulaire du 19 janvier précitée : justification du recours à un prestataire externe ; qualité de l'expression des besoins et adéquation du prix à la prestation demandée ; respect des règles (notamment celles d'exclusivité des marchés existants).

Le dispositif mis en place prévoit qu'un compte rendu d'exécution des prestations achevées sera transmis au secrétariat du comité (sauf en ce qui concerne les prestations informatiques purement techniques).

Solidarités, Autonomie et Personnes handicapées, Travail et Emploi

La circulaire du Premier ministre N° 6329/SG du 19 janvier 2022 relative à l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'État aux prestations intellectuelles invitait les ministères à rédiger une instruction pour encadrer les achats de prestations conseils.

L'instruction N°SGMCAS/pôle Modernisation de l'action publique/2022/88 du 22 avril 2022 a été prise en application de la circulaire précitée. Cette instruction renforce le contrôle et l'encadrement du recours à des prestations conseils notamment en mettant en place des comités d'engagements. La mise en œuvre de cette instruction au sein des opérateurs est assurée par les directions d'administration centrale qui assurent leur tutelle.

Par ailleurs, les directions d'administration centrale sont invitées à exprimer leurs besoins dans le cadre des dialogues annuels de programmation des achats. Ce dialogue entre la responsable ministérielle des achats (RMA) et chaque représentant du pouvoir adjudicateur (RPA) a pour objectif d'anticiper au mieux la planification des projets achats, y compris les projets d'achats de prestations intellectuelles, d'expertiser l'expression du besoin et l'orienter vers la solution achat la plus adaptée (utilisation ou élaboration d'un marché public ministériel, utilisation d'un accord cadre interministériel, recours à des centrales achat). Cette programmation est ensuite actualisée deux fois dans l'année (et si besoin ajustée au fil de l'eau).

De plus, l'instruction incite les directions d'administration centrale à constituer des chefferies de projet pour bien encadrer les prestataires et pour veiller à la régularité et la qualité des travaux menés dans ce cadre contractuel. Toute expression de besoin fait l'objet d'une fiche d'instruction afin de vérifier la bonne définition du besoin. Il est également vérifié que la prestation envisagée ne peut pas être internalisée. Si l'estimation du projet est supérieure à 500 k€ le comité d'engagement est saisi pour l'examiner et valider la solution d'achat retenue.

Enfin, les RPA ont été sensibilisés sur l'objectif de réduction de moins 15 % des engagements sur sept natures d'achat. Ces dépenses sont suivies pour l'ensemble du ministère dans le cadre des compte-rendus de gestion en lien étroit avec le contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

PRINCIPALES COMMANDES

2021

Mission	Prestation
Santé	Gestion de la crise sanitaire COVID-19 : accompagnement à la prestation de la vaccination, étude stratégique relative au SI Vaccination et accompagnement logistique et distribution des vaccins
Solidarité, insertion et égalité des chances	Accompagnement du programme Ségur du numérique en santé Conception-réalisation-exploitation-maintenance du nouveau grand site de l'administration centrale (Malakoff) Accompagnement à la préfiguration des DREETS
Travail et emploi	Prestations relatives à l'alternance Appui et assistance au déploiement opérationnel du SPIE en région (réforme OTE) Evaluation relative au dispositif obligation de revitalisation des territoires

2022

Mission	Prestation
Santé	Gestion de la crise sanitaire COVID-19 : accompagnement à la prestation de la vaccination et étude stratégique relative au SI Vaccination
Solidarité, insertion et égalité des chances	Accompagnement du programme Ségur du numérique en santé
Travail et emploi	Audits d'opération FSE en métropole Prestations relatives à l'alternance et la formation professionnelle Prestation diagnostic et propositions relatives au modèle économique et financier des associations intermédiaires

Transition écologique et Cohésion des territoires, Transition énergétique, Mer

Exécution 2021

Pour le pôle ministériel, les dépenses de recours aux prestations intellectuelles ont concerné majoritairement les segments « conseil en stratégie et organisation », « conseil et expertise métier et « conseil et expertise juridique ».

Il convient de noter qu'une partie des dépenses des programmes 181 et 217 concerne des prestations supportées par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), la Commission de régulation de l'énergie (CRE), l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) et la Commission nationale du débat public (CNDP), qui sont des autorités administratives indépendantes, à hauteur de 1,2 M€ en 2021.

En 2021, les prestations suivantes ont par exemple été réalisées dans les domaines suivants :

- Dans le cadre de la rebudgétisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs (le « fonds Barnier ») prévue à l'article 85 de la loi de finances pour 2021, il a été fait appel à la société WAVESTONE, dans le cadre d'un marché DITP, pour un montant de 335 k€ en AE et 385 k€ en CP (un premier bon de commande avait été engagé en 2020 pour 185 k€). La prestation a permis de couvrir le surcroît d'activité lié à l'accompagnement de 116 services déconcentrés dans la reprise des engagements du « fonds Barnier » dans la comptabilité de l'État, soit environ 3 000 opérations, parfois anciennes, correspondant à 430 M€ ;
- Dans le sillage de la loi anti-gaspi, les accords-cadre de la DITP ont également été mobilisés au travers de deux titulaires distincts (ROLAND BERGER et EUROGROUP) afin, d'une part, de mener une étude comparative des services de collecte et de tri des emballages relevant d'une filière de responsabilité élargie des producteurs en Europe et d'actualiser les coûts de référence du service public de gestion des déchets d'emballages ménagers et des papiers graphiques. Ces deux études ont été confiées à ROLAND BERGER, ce qui a permis de s'appuyer sur la capitalisation des premières connaissances acquises par ce prestataire dans le domaine considéré. D'autre part, EUROGROUP a été sollicité en 2021 pour 77 k€ en AE sur la rédaction du rapport d'évaluation environnementale en préalable au futur plan national de prévention des déchets. L'objet de la mission consistait en l'évaluation des incidences du plan national de prévention des déchets sur l'environnement, en mesurant l'efficacité des mesures proposées pour atteindre les objectifs du plan par comparaison à un scénario de référence (sans mise en œuvre du plan), et les impacts sur l'environnement directs et indirects de la réduction du volume de déchets ;
- Pour l'activité du service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations et du réseau Vigicrues, compte tenu du nombre et l'ampleur des projets à conduire (une trentaine), une démarche « projet de transformation de la gestion de projet » a été initiée en 2019 avec un horizon de réalisation 2024, afin de mettre en place les outils et les pratiques de travail permettant de piloter les projets en identifiant les besoins prioritaires en associant le réseau Vigicrues et avec un but de respect des objectifs et délais fixés ;
- La société MC KINSEY & COMPANY a été diligentée auprès de la DGALN, dans le cadre du marché DITP, pour accompagner cette dernière dans la mise en place et le suivi de la réforme des aides personnalisées au logement (APL) qui prévoyait qu'à compter du 1^{er} janvier, les aides au logement doivent être actualisées tous les trimestres et calculées sur la base des revenus des 12 derniers mois, pour un montant 2021 de 2,2 M€ en AE et 1,3 M€ en CP, La traduction opérationnelle de cette mesure suppose la mise à disposition en temps réel des informations relatives aux différentes catégories de revenus détenues par les organismes pourvoyeurs. Elle repose sur un chantier informatique important, qui nécessite la mise en place de flux ou l'intégration de données issues de déclaration en ligne produites par les caisses. Ce chantier induit aussi la très grande complexité des évolutions nécessaires au sein du système d'information de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF). La société MC KINSEY & COMPANY a été mobilisée pour s'assurer de la viabilité de l'architecture cible de la réforme et renforcer le dispositif de pilotage pour sécuriser le planning de mise en œuvre de la réforme ;

- Le projet de dématérialisation de l'application du droit des sols et de la fiscalité associée a donné lieu à un accompagnement de la DGALN pour 2,4 M€ en AE et 0,9 M€ en CP portant sur les volets suivants :
 - o un volet stratégique (ROLAND BERGER, marché DITP), pour sécuriser et anticiper les risques et pivots majeurs, apporter les bonnes pratiques externes et appuyer à la conception de reporting ;
 - o un volet accompagnement au changement et communication (INOP'S, marché DITP) ;
- Le projet de réorganisation de la DGALN « DGALN demain » a donné lieu à un accompagnement à hauteur de 1,66 M€ en AE et 0,67 M€ en CP, confié à INOP'S pour le volet conception et Eurogroupe pour le volet mise en œuvre, dans le cadre de marchés DITP.
- Au sein du secrétariat général, différents recours aux marchés DITP ont porté sur des missions d'accompagnement du changement (organisation et gestion de la paie, optimisation du soutien aux cabinets, dématérialisation du traitement du courrier, démarche de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) dans le domaine de la connaissance des territoires et de la prévention des risques, appui à la mise en place d'un « bachelor » ENTPE/ENTE – École nationale des travaux publics de l'État – École nationale des techniciens de l'équipement).

Dispositif de maîtrise du recours aux prestations intellectuelles

Pour piloter au sein du pôle ministériel, le recours aux prestations intellectuelles en vérifiant la justification du recours à un prestataire externe, la qualité de la transcription des besoins et l'adéquation du prix à la prestation demandée, le dispositif ministériel d'encadrement du recours aux prestations intellectuelles mis en place par note du secrétaire général en date du 9 mai 2022 repose sur l'établissement, par chacun des responsables de programme, d'une programmation du recours aux prestations intellectuelles, actualisée à chaque compte-rendu de gestion, la mise en place, dans chaque direction, de comités d'engagement et la saisine préalable du secrétariat général, au premier euro pour tous les marchés de prestation juridique ou pour les bons de commande ou marchés du segment « conseil en stratégie et organisation », et au-delà d'un montant de 140 000 € pour les prestations portant sur les autres segments.

Enfin, pour l'examen des prestations d'un montant supérieur à 500 k€, un comité d'engagement ministériel présidé par le secrétaire général et réunissant le secrétariat général, la direction demandeuse, l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et la DITP a été mis en place. Ce comité d'engagement a d'ores et déjà examiné 9 projets et a permis d'ajuster l'expression de besoin, de réduire les montants envisagés ou d'améliorer les modalités de pilotage des prestations par l'administration.

Annexe 1 – Modalités de passage entre les données présentées dans le rapport du Sénat et le présent rapport

Le rapport n° 578 (2021-2022) de Mme Éliane ASSASSI, fait au nom de la commission d'enquête « Cabinets de conseil », déposé le 16 mars 2022 au Sénat, présente un montant de dépenses payées en 2021 de 445,6M€ (CP : crédits de paiement) au titre des « prestations de conseil avec une forte dimension stratégique ».

Comme indiqué dans les précisions méthodologiques ci-dessus, le présent rapport exclut de ce périmètre :

- les prestations de conseils extérieurs dans le domaine informatique, soit 198 M€ de crédits de paiement en 2021. Le rapport de la commission d'enquête inclut en effet au titre des « prestations de conseil avec une forte dimension stratégique » les natures d'achat « audit et conseil stratégie en systèmes d'information » et « conseil qualité et méthode » qui relèvent du domaine informatique ;
- les flux financiers entre l'État et d'autres personnes publiques, soit environ 11 M€ de crédits de paiement en 2021 ;
- quelques retraitements pour exclure des dépenses comptabilisées par erreur au titre des natures d'achat utilisées dans le présent rapport mais qui ne concernent pas le recours à des conseils extérieurs, à la demande du ministère de l'Économie, des Finances, de la Souveraineté industrielle et numérique, du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères ainsi que du ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire.

