

CONFÉRENCE SKEMA PUBLIKA DU 28 MARS 2024

QUELLE INFLUENCE DES CABINETS DE CONSEIL SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES ?

QUALIFIÉ DE « PHÉNOMÈNE TENTACULAIRE » PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE DU SÉNAT, COMMENT ENCADRER LE RECOURS DE L'ÉTAT AUX CABINETS DE CONSEIL PRIVÉS ?

SYNTHÈSE DES INTERVENTIONS ET DES ÉCHANGES

Intervenants (par ordre de prise de parole) :

- **M. Yves Morieux**, conseiller principal du Boston Consulting Group (BCG), ancien directeur associé senior et directeur monde de l'Institut pour l'Organisation, auteur de [Smart Simplicity](#)
- **Mme Caroline Michel-Aguirre**, grand reporter au Nouvel Obs, co-auteurice du livre [Les Infiltrés. Comment les cabinets de conseil ont pris le contrôle de l'État](#)
- **Mme Éliane Assassi**, sénatrice honoraire et rapporteure de la [commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques](#)

Modération de **Mme Claude Revel**, directrice de [SKEMA Publika](#), ancienne déléguée interministérielle à l'intelligence économique.

A PROPOS

Cette conférence est la quatrième du cycle de rencontres « **Au cœur des influences** », organisé par SKEMA Publika et consacré à l'analyse des influences et de leurs enjeux dans de multiples domaines. Ce think tank international basé à Paris et adossé à SKEMA Business School a été lancé en février 2022 avec pour objectif d'anticiper et de penser les transformations sociétales et géopolitiques de demain. Il alimente le débat public en émettant des recommandations pour les décideurs nationaux et internationaux.

INTRODUCTION

Deux ans après la parution du [rapport de la commission d'enquête du Sénat](#), nous avons souhaité procéder à un état des lieux de l'influence des cabinets de conseil sur les politiques publiques afin d'envisager les perspectives d'évolution de ce phénomène.

Si le recours de l'État aux cabinets de conseil privés ne date pas d'hier, il a pris une ampleur notable ces dernières années. Ce qui a été qualifié par la commission d'enquête de pratique « tentaculaire » trouve sans doute son origine dans la revue générale des politiques publiques (RGPP) lancée en juillet 2007. Toutefois, **nous avons assisté entre 2018 et 2021 à une accélération considérable des dépenses en conseil émanant des ministères, puisque celles-ci ont plus que doublé sur la période** (voir à ce sujet la [synthèse du rapport](#)), posant inmanquablement la **question du bon usage de l'argent public**.

C'est d'ailleurs cette préoccupation qui a poussé le groupe Communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE) à demander la création de la commission d'enquête au Sénat et qui a conduit journalistes et essayistes

à s'intéresser au sujet. Au début de l'année 2021, dans le contexte de la pandémie de COVID-19, ces différents acteurs ont été interpellés par les révélations relatives à la participation du cabinet McKinsey à l'élaboration de la stratégie vaccinale de l'État. Mais c'est peut-être l'intervention d'un consultant lors d'une réunion de suivi sanitaire du pays – en lieu et place du ministre et du fonctionnaire – qui a le plus marqué les esprits. En effet, comment justifier, en de telles circonstances et face à de tels enjeux, la sous-traitance de « pans entiers de la gestion de crise » à des cabinets privés en dépit des 5 à 6 millions de fonctionnaires disponibles ?

En investiguant ce phénomène, journalistes et parlementaires sont parvenus à des conclusions similaires. Les prestations liées à la pandémie « n'étaient en réalité que la face émergée de l'iceberg ». **L'État serait en quelques années devenu consulto-dépendant**, le recours aux cabinets de conseil « constituant aujourd'hui un réflexe : ils sont sollicités pour leur expertise technique – même lorsque l'État dispose déjà de compétences en interne [...] » (voir à nouveau [la synthèse du rapport de la commission d'enquête](#)).

Opaques, les dépenses publiques engagées sont pour le moins conséquentes (plus d'un milliard d'euros en 2021) mais aboutissent d'après le rapport à des résultats inégaux. Cette opacité a été voulue, organisée, et n'a été en partie levée que grâce aux « aux moyens de contrôle renforcés des commissions d'enquête parlementaires ». Cette opacité aurait par ailleurs été facilitée par des accords-cadres, des méga-marchés passés en début de quinquennat pour des montants de plusieurs centaines de millions d'euros. Il a été souligné qu'une telle démarche excluait *de facto* les petits cabinets, locaux et spécialisés, au profit de firmes étrangères plus larges, possédant une force de frappe plus importante et pouvant répondre à tous types de besoins, dans des délais bien plus brefs que ceux de l'administration. Cela a permis à des cabinets tels que McKinsey, Citiwell et Accenture – entre autres – de se rendre indispensables, en particulier en temps de crise.

Or, pour les journalistes comme pour la commission d'enquête, outre les risques déontologiques (conflits d'intérêts, pantouflage, « pied dans la porte », etc.), c'est bien **la souveraineté de l'État qui est menacée par le recours systématique aux cabinets de conseil privés**. Selon eux, feignant de laisser le dernier mot à l'administration en lui proposant plusieurs scénarios, les options retenues sont souvent « priorisées » et leur présentation « orientée », en fonction d'intérêts propres aux cabinets. **Est ainsi mise en cause une véritable « stratégie d'influence »** au sein de l'État, d'autant plus efficace que les consultants invisibilisent leur présence et leurs contributions en s'intégrant entièrement dans l'environnement client. Les documents produits n'arborent ainsi par exemple aucun signe distinctif les rattachant aux cabinets.

Les travaux de la commission d'enquête ont donc abouti à **une proposition de loi**, visant notamment à **introduire plus de transparence et de traçabilité** (liste en données ouvertes des missions confiées aux cabinets, interdiction d'utiliser le logo de l'administration etc.), à **renforcer les règles déontologiques** (interdiction des pratiques *pro bono*, contrôle de la HATVP, suppression systématique des données en fin de mission etc.) et à **mieux encadrer le recours aux cabinets de conseil** (« réinternalisation » et cartographie des compétences, évaluation de la pertinence des prestations etc.).

Cette proposition de loi a été adoptée en première lecture au Sénat le 18 octobre 2022. Elle a ensuite mis plus de 15 mois à être présentée à l'Assemblée nationale, pour finalement y être – dans les termes des personnalités ayant porté le projet – « détricotée », voire « dénaturée ». Le texte a en effet été largement remanié, avec notamment l'ajout des collectivités territoriales dans le périmètre d'application, laissant craindre un enlisement des discussions et signalant un **manque de volonté politique de se passer des cabinets de conseil et d'atténuer leur influence**.

Le 1^{er} février 2024, le texte a donc été renvoyé dans sa version modifiée en deuxième lecture devant le Sénat. En parallèle, le Gouvernement a annoncé la création, mardi 26 mars 2024, d'une agence de conseil interne à l'État, rattachée au délégué interministériel à la transformation publique (DITP). Il est de ce fait légitime de se demander si cette agence permettra un réel progrès concernant l'influence des cabinets de conseil sur les politiques publiques, ou si elle constitue au contraire une stratégie de temporisation pour éviter de traiter les

problèmes de fond. Pour le savoir, il convient tout d'abord d'analyser **pourquoi l'État fait appel aux cabinets de conseil**. Autrement dit : **quelle est leur valeur ajoutée ?**

POURQUOI FAIRE APPEL AUX CABINETS DE CONSEIL ?

Le rôle des cabinets de conseil en *stratégie* est d'abord de comprendre les *anomalies*. Parmi celles qui frappent les organisations contemporaines figure notamment **le ralentissement de l'accroissement de la productivité**, malgré les progrès techniques et technologiques réalisés au cours des dernières décennies et l'investissement dans la numérisation des métiers. Dans les années 1960-1970, la productivité croissait annuellement de 3 à 5% au sein des principales économies européennes. Aujourd'hui, elle n'y croît plus que de 0,5% par an environ. **Les gains en productivité ont donc été divisés par presque 10 en 60 ans**. Or, la productivité est loin d'être une simple obsession néo-libérale. Comme l'écrivait Paul Krugman, Prix Nobel d'économie, dans un ouvrage intitulé *The Age of Diminished Expectations: U.S. Economic Policy in the 1990s*, « la productivité n'est pas tout, mais à long terme, elle est presque tout ». Car « la capacité d'un pays à améliorer son niveau de vie au fil du temps dépend presque entièrement de sa capacité à augmenter sa production par travailleur ».

Comment expliquer cette anomalie ? D'un point de vue microéconomique, une des racines fondamentales de cette baisse de régime est la **complexité accrue** à laquelle sont confrontées les organisations, qui doivent désormais résoudre des problématiques plus nuancées et plus intriquées que par le passé. Leur positionnement stratégique ne se résume plus à un arbitrage entre une production à bas coûts ou de qualité. Il leur faut à présent innover, faire preuve de réactivité, démontrer la soutenabilité de leurs opérations et leur conformité avec les normes environnementales, sociales et de gouvernance etc. Il est par conséquent estimé que **la complexité de l'environnement dans lequel évoluent les organisations a été multipliée par 6 en l'espace de 60 ans**.

Cette complexité, les organisations y ont répondu par une **inflation des structures, des processus, des indicateurs, des reportings, des comités etc. Elles sont devenues compliquées – environ 35 fois plus qu'il y a 60 ans**. Aussi les travailleurs s'occupent-ils souvent davantage de la *complication* générée en interne que de la *complexité* (externe) à laquelle est confrontée leur organisation. Au sein des 20% des entreprises les plus compliquées, il est même estimé que les collaborateurs passent 40 à 80% de leurs journées à faire et à défaire, à *perdre leur temps*, plutôt qu'à traiter la complexité – tâche proprement créatrice de valeur.

Ces observations ne sont pas seulement valables pour les firmes du secteur privé. Elles s'appliquent également aux ministères et aux opérateurs de l'État. Un cas exemplaire est celui de la gestion de la pandémie de COVID-19 par le gouvernement français. Lorsqu'il a fallu organiser la première campagne de vaccination à la fin de l'année 2020, plus d'une dizaine d'entités – parmi lesquelles Santé publique France, la Haute Autorité de la Santé et un conseil citoyen – se sont penchées sur les questions connexes (qualité, distribution des vaccins etc.), et se tenaient à la disposition du ministère des Solidarités et de la Santé pour assurer sa réussite. Cette prolifération de structures était néanmoins peu propice à apporter une réponse rapide et efficace, du fait notamment d'un manque de symbiose – i.e. d'une trop grande *complication*. Rien d'étonnant, dès lors, à ce que le ministre et le ministère aient fait appel à des cabinets de conseil pour gérer la *complexité* de la situation.

Cet épisode illustre un problème peu mis en lumière par le rapport de la commission d'enquête du Sénat : **la tentation de la division du travail entre agents de la fonction publique et consultants**. Dans les termes que nous avons mobilisés ci-dessus, celle-ci consiste à **reléguer les fonctionnaires à la gestion de la complication, et à déléguer la résolution de la complexité aux consultants**. Comme le montre l'exemple précédent, le problème ne peut pas être réduit à un manque d'expertise, assurément présente au sein des entités publiques mobilisées. Il émane d'une tendance au sein de l'État à travailler en silos, à augmenter la complication et à se rendre de ce fait dépendant d'une aide extérieure, dont l'intervention doit permettre aux acteurs en présence de travailler ensemble. Rappelons que lors de la campagne de vaccination, le cabinet McKinsey a d'ailleurs été sollicité en tant qu'*agent opérationnel de liaison*.

Dans un tel contexte, ce qui a fait défaut aux acteurs publics, c'est de parvenir à coopérer harmonieusement pour répondre à la complexité accrue de l'environnement dans lequel ils évoluent. D'ailleurs, si la porosité observée entre cabinets de conseils privés et fonction publique lors des missions réalisées a été largement dénoncée (voir à ce sujet le rapport de la commission d'enquête), comment les consultants étaient-ils censés favoriser l'intégration et la coopération entre les entités de l'État, sans eux-mêmes s'y intégrer ? Car c'est bien cette synergie qui fait que le tout vaut plus que la somme de ses parties. Comme le soulignait Pierre-Joseph Proudhon dans *Qu'est-ce que la propriété ?*, « une force immense résulte de l'union et de l'harmonie des travailleurs, de la convergence et de la simultanéité de leurs efforts [...]. Deux cents grenadiers ont en quelques heures dressé l'obélisque de Luqsor sur sa base ; suppose-t-on qu'un seul homme, en deux cents jours, en serait venu à bout ? ». Le rapport de la commission d'enquête s'alarme de ce que « la frontière est imperceptible entre les conseils du cabinet et l'instruction des dossiers par les agents publics ». Mais cette imperceptibilité de la frontière entre différents apports est le propre du travail, dès lors qu'il est le fruit d'une réelle coopération entre les agents. Comme avec les grenadiers de Proudhon ou les coureurs d'une course de relais, **c'est justement parce que l'effort de l'un se fond dans l'effort de l'autre que le résultat vaut plus que la somme des contributions.**

Pour être véritablement efficace, **le recours aux cabinets de conseil par les ministères et les opérateurs de l'État doit donc avoir pour objectif de renforcer leur capacité à traiter la complexité de l'environnement dans lequel ils évoluent et non de pallier la complication interne à laquelle ils sont en proie** – cas de figure malheureusement trop fréquent. **La réforme du fonctionnement de l'État doit de ce fait être envisagée comme un préalable et non uniquement comme le résultat d'une utilisation bénéfique du savoir-faire des cabinets de conseil privés**, sous peine de condamner les politiques publiques à l'impuissance. En l'absence d'un décloisonnement de la fonction publique, le recours aux consultants ne fait qu'ajouter un maillon à la chaîne de décision. À l'image de la gestion de la pandémie de COVID-19, les cabinets de conseil finissent alors par prendre en charge la dimension interministérielle de l'action de l'État, qui est pourtant la prérogative du Premier ministre.

En outre, face un environnement toujours plus complexe, et afin de soutenir un regain de productivité et d'efficacité au sein des organisations, les consultants s'appuient eux-mêmes sur *l'état de l'art* des méthodes de gestion, ce qui, dans le cadre de l'action publique, pose la question de l'adéquation des moyens et des fins.

LE RECOURS AUX CABINETS DE CONSEIL PRIVÉS EST-IL TOUJOURS OPPORTUN ? COMPORTE-T-IL DES RISQUES ? EXEMPLE DE L'HOPITAL PUBLIC

La proposition de valeur des cabinets de conseil en stratégie semble parfois se résumer à une simple importation des méthodes de gestion du secteur privé dans le but d'améliorer le rendement du service public par la réduction des coûts. Bien que séduisante, cette approche – celle de la nouvelle gestion publique ou *new public management* – a historiquement donné lieu à des dérives.

C'est par exemple ce qui a pu se produire dans le cadre de la réforme de l'hôpital menée sous la présidence de Nicolas Sarkozy. Afin de diminuer les dépenses dans le secteur de la santé, ce sont les principes du *lean management*, méthode de production anti-gaspillage popularisée dans les années 1990 par le système logistique mis en place dans les usines du fabricant automobile japonais Toyota, qui ont été instaurés avec l'appui des cabinets de conseil. Leur application au secteur hospitalier en France devait se traduire par :

- davantage de contrôle – grâce au transfert du pouvoir décisionnaire du personnel médical au personnel administratif, la création de *reportings* et d'agences intermédiaires (Agences Régionales de Santé) ;
- davantage de standardisation – grâce à la normalisation des processus et des tâches, en insistant notamment sur la polyvalence plutôt que sur la spécialisation du personnel hospitalier ;

- des économies d'échelle – grâce à la mise en commun des besoins des différentes structures, quitte parfois à excéder le nombre optimal de lits garantissant la qualité des soins ;
- une numérisation accrue des démarches.

Cette réorientation et cette restructuration du secteur ont abouti à des résultats peu probants, notamment en termes de services rendus aux usagers. **L'utilisation à outrance d'indicateurs de performance** a en particulier engendré un certain nombre d'effets pervers. Un exemple marquant est celui de la **diminution du temps d'attente aux urgences, qui s'est transformée en véritable objectif structurel**. Or, la diminution du temps d'attente impliquait une diminution du temps passé avec le patient, du temps passé à écouter le patient, ce qui a conduit à une **augmentation du taux de retour des patients aux urgences**. Du point de vue de l'indicateur retenu, la situation était satisfaisante, mais elle aboutissait en réalité à un dysfonctionnement et à une dégradation de la qualité du service.

Justifiant le recours aux cabinets de conseil, d'aucuns diront que l'erreur ne venait pas d'avoir voulu appliquer de manière indiscriminée les méthodes de gestion du secteur privé au secteur public, mais d'avoir érigé un *indicateur* de performance en *objectif* – d'avoir confondu les moyens et les fins et ainsi entraîné toute une série de comportements contre-productifs. Or, ici, **c'est finalement la question de la responsabilité, ou de l'irresponsabilité des consultants qui est soulevée**. Car l'exemple du temps d'attente aux urgences érigé en objectif plutôt qu'en simple indicateur montre que **l'accompagnement par les cabinets de conseil ne s'effectue jamais sur un temps assez long pour que les consultants soient réellement tenus responsables de la mise en pratique** du changement stratégique. Cela contraste grandement avec la responsabilité des fonctionnaires et des hauts fonctionnaires, qui doivent bel et bien rendre des comptes à leurs concitoyens.

Mais cette limitation structurelle de la responsabilité des cabinets de conseil et des consultants vis-à-vis des résultats obtenus – ils ne laissent jamais de « mode d'emploi » en fin de mission – n'est-elle pas occasionnellement opportune pour les décideurs publics ? Avant de s'interroger sur la *possibilité* pour l'État de se passer des cabinets de conseil – du moins autant que faire se peut –, il faut ainsi se demander s'il existe véritablement une *volonté* d'y parvenir, ou si la relation de dépendance mise en avant précédemment a finalement quelque chose de commode.

L'ÉTAT DOIT-IL, PEUT-IL ET VEUT-IL SE PASSER DES CABINETS DE CONSEIL ?

La question de savoir si l'État serait en mesure de se passer de l'intervention de consultants externes n'est pertinente que s'il existe parmi les acteurs publics une véritable volonté de limiter cette pratique. Or, aujourd'hui, **les hauts fonctionnaires sont les premiers à justifier le recours aux cabinets de conseil**, convaincus que la clef de la modernisation d'un service public quelque peu ringardisé se trouve dans l'importation des méthodes du secteur privé. **Cette doctrine est d'ailleurs celle qui imprègne les formations dont ils sont issus**, comme l'illustrent les séminaires assurés par des consultants au sein de la filière Affaires publiques de Sciences Po, ou encore le mandat de l'ancien président de l'École Polytechnique, lui-même ancien associé principal (*senior partner*) du cabinet McKinsey.

Bien sûr, il n'y a sur le papier aucune incompatibilité entre le fait d'exercer le métier de consultant et celui de vouloir servir son pays. Néanmoins, outre les conditions salariales et les perspectives de carrière, **ce qui distingue le haut fonctionnaire du consultant n'est autre que son rapport à la responsabilité**. En effet, le consultant n'est que très rarement en contact avec l'utilisateur final, l'usager du service public dont il participe pourtant à la réforme. C'est d'ailleurs ce qui peut créer un sentiment de concurrence déloyale chez certains fonctionnaires, car **le cabinet n'est jamais comptable des erreurs d'exécution**. Il n'y a de ce fait aucune remise en question de la part de ces structures. De plus, le caractère limité de la responsabilité du consultant donne parfois lieu à des comportements humainement surprenants, à l'image de l'utilisation du terme d'« irritants » pour désigner les demandeurs d'asile lors d'une mission réalisée pour l'Ofpra.

Frustrante pour les fonctionnaires exécutants, cette relative irresponsabilité est plus que commode pour les hauts fonctionnaires décisionnaires. Car **il devient aisé de blâmer le cabinet en cas de dysfonctionnement ultérieur, diluant ainsi la responsabilité.** Aussi est-il fréquent de voir des consultants sollicités pour « crédibiliser » les solutions retenues et « faire avaler la pilule », pour « communiquer », plutôt que pour pallier un manque d'expertise constaté. **Il est ainsi probable que les hauts fonctionnaires aient eux-mêmes organisé une certaine dépendance de l'État aux cabinets de conseil, afin de bénéficier de ce transfert de responsabilité.**

Mais cette tendance tenace a fini par provoquer **une « hémorragie de compétences » bien réelle au sein de l'État, notamment dans le domaine du numérique** – qui, malgré son importance stratégique, ne représente que 0,68% de la masse salariale des fonctionnaires –, avec l'apparition de **fortes lacunes en maîtrise d'ouvrage.** D'un État qui faisait lui-même, nous sommes passés à un État qui a préféré *faire faire*, pour aboutir à **un État qui ne sait plus ni faire, ni faire faire.** C'est ce qu'a démontré l'échec de la mise en place du SIRHEN (système d'information de gestion des ressources humaines et des moyens) au sein du ministère de l'Éducation nationale. Lancé en 2007, le projet a finalement été abandonné en 2018 après avoir coûté environ 400 millions d'euros. Il devait initialement être livré en 2012 pour un budget de 80 millions d'euros. Mais, du fait de sa complexité, le ministère n'a pas été capable de cadrer et d'assurer le pilotage du projet. En se rendant indispensables, **les cabinets de conseil ont prouvé leur propension à créer leurs propres marchés, à créer de la complication** – et à alimenter la dépendance complaisante de l'État.

CONCLUSION : UN SERVICE PUBLIC INDEPENDANT ET DE QUALITE, UN CHOIX DE SOCIETE

La création par l'État d'une agence de conseil interne le 26 mars dernier permettra-t-elle de remédier aux maux identifiés dans le rapport de la commission d'enquête du Sénat et aux risques de dérives soulignés ci-dessus ? Nous pouvons en douter. En elle-même, cette création ne garantit pas le décloisonnement de la fonction publique et ne prémunit pas les ministères et les opérateurs de l'État contre la complication des processus. Elle ne résout pas le problème de la division du travail complication-complexité que nous avons mis en avant précédemment. Bien plus, cette démarche s'apparente pour l'heure à une nouvelle façon d'écarter la proposition de loi et à un subterfuge pour ne pas traiter les problèmes de fond. Car **vouloir internaliser les méthodes** (*benchmarks* et autres analyses de coûts) **et les compétences des cabinets de conseil privés** – sans même parler de la novlangue managériale –, **c'est aussi avaliser l'idéologie sur laquelle elles reposent.** C'est perpétuer la vision désuète d'un service public inefficace et arriéré, qui doit pour se réformer faire appel aux savoirs et savoir-faire des organisations lucratives. **Cesser de gouverner avec les cabinets de conseil n'est pas la promesse de (hauts) fonctionnaires cessant de gouverner comme des consultants,** de manière désincarnée.

Ainsi, avant de s'interroger sur *comment* mener la réforme de l'État dans un environnement plus complexe, cette réforme implique une **réflexion sur la notion partagée d'intérêt général.** Il s'agit là non d'une simple question de moyens, mais d'une question de fins, d'une question de société : **croit-on encore en la possibilité d'un grand service public, et de qualité, en France ?**

Le recours aux cabinets de conseil, qu'ils soient externes ou interne, ne peut être efficace qu'à condition d'avoir préalablement défini une ligne directrice claire pour ce type de réformes, **une vision de ce qu'est ou de ce que devrait être le service public.** Absente cette réflexion fondamentale, l'État se condamne à la dépendance ou à l'impuissance dans l'élaboration des politiques publiques. **Il se condamne à agir sous influence.**

Or, **un grand service public exige une revalorisation, tant symbolique que matérielle, de la fonction publique.** Il faut cesser d'opposer la modernité fantasmée des méthodes du secteur privé au caractère supposément archaïque des pratiques du secteur public. **Il faut encourager la responsabilisation des fonctionnaires, promouvoir la prise de décision et la capacité à trancher,** afin d'éviter le recours à des consultants qui dans certains cas ne servent qu'à « enfoncer des portes ouvertes ». Il faut par conséquent **assurer l'existence d'un droit à l'erreur** pour les décideurs, ce dernier étant crucial pour affronter la complexité et opérer une conduite du changement audacieuse et innovante. Mais un tel droit à l'erreur suppose en retour une certaine pérennité

des postes et des statuts, qui s'accommode mal des récentes réformes des corps de fonctionnaires, comme celle ayant conduit à la précarisation du corps diplomatique. Il faut enfin se pencher sur les conditions de rémunération et le cadre de travail des fonctionnaires et des hauts fonctionnaires, peu attrayants en comparaison des propositions faites aux consultants des cabinets privés.

Suivez SKEMA Publika :

