

**Commission d'enquête du Sénat sur
l'influence des cabinets de conseil privés
sur les politiques publiques
Audition du 17 février 2022**

Contribution de l'Unipef

Président de la commission : Arnaud Bazin

Rapporteuse : Éliane Assassi.

1- Rappel de ce qu'est l'Unipef, qui nous représentons.

Présents dans de nombreux secteurs d'activité (environnement, énergie, transports, habitat, patrimoine immobilier public, construction, agriculture et agroalimentaire, aménagement et développement des territoires...) les ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts sont des acteurs majeurs des politiques publiques. Issus des grandes écoles scientifiques et techniques françaises (Ecole Polytechnique, Ecole normale supérieure, AgroParisTech...) et de promotions internes au sein de l'Etat, ils occupent une place unique au sein de l'administration de l'Etat, des collectivités locales, des entreprises publiques et privées, au service de la France aux niveaux national et international.

L'Unipef (Union des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts) rassemble près de 2 000 ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts et les accompagne tout au long de leur vie professionnelle pour porter leur avenir, leurs droits et leurs intérêts au niveau ministériel, pour dynamiser leurs parcours professionnels, pour partager, échanger, fédérer au sein de réseaux nationaux et territoriaux, professionnels et thématiques, techniques et stratégiques.

Plus généralement, forte du nombre important des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts qui la constituent, l'Unipef développe et fait entendre sa vision robuste du rôle de l'ingénieur et des cadres supérieurs techniques, au service de l'intérêt général porté par l'Etat et les collectivités locales.

En 2021 :

IPEF en activité – source UniPEF : 3764

Dont 3105 IPEF fonctionnaires en activité en position normale d'activité, détachement ou disponibilité - source rapport CGEDD-CGAAER mission Moulinier (32% de femmes et 68% d'hommes).

Typologie de la population d'IPEF en activité (approximativement) :

- Au service de l'Etat : 45%
- Au service des établissements publics de l'Etat : 30%
- Au service des collectivités territoriales et de leurs établissements publics : 5%
- Dans le secteur privé : 20%
Dont environ 30 dans des cabinets de conseils (sans compter les consultants à titre unipersonnel)
Dont 10 dans les « grands cabinets de conseil » qui peuvent être visés par la commission d'enquête (Boston Consulting Group, Capgemini, Ernst & Young, Mars & co, McKinsey & company).

2- Le recours à l'expertise privée doit être un choix délibéré de l'administration/de l'Etat de recueillir un regard extérieur ou de mobiliser une expertise supplémentaire, il ne doit pas être contraint pas un défaut non souhaité d'expertise interne ni par une insuffisance non choisie des ressources à un moment donné. Sous ces réserves, et à la condition de conserver les capacités d'une maîtrise de la commande et du pilotage ainsi que d'une évaluation contradictoire par des fonctionnaires de haut niveau des résultats pour consolider la position de l'Etat, l'UniPEF estime qu'il peut être utile de recourir à des conseils extérieurs privés pour préparer des décisions publiques ou proposer leur dispositif de mise en œuvre.

Il est notamment opportun de recourir à des expertises extérieures ou des consultants privés dans les situations suivantes :

- croiser des expertises diverses dans un contexte complexe en associant le réseau scientifique et technique dans tous les domaines techniques ministériels : transition écologique, efficacité énergétique, nouvelles mobilités, biodiversité, etc;
- enrichir l'analyse de l'administration par des expertises très pointues qu'elle ne peut développer et entretenir valablement en interne (par exemple expertise sur des procédés innovants, sur la dangerosité de substances chimiques nouvelles) ;
- prévenir le risque de rester dans une « routine » en appelant à bon escient un regard extérieur (par exemple sur l'applicabilité de méthodes innovantes ou pour mener une comparaison inter organisationnelle ou internationale) ;
- prévenir une éventuelle suspicion de « plaidoyer pro domo » (exemple : choix de faire expertiser l'état du réseau routier national par des experts étrangers – en l'espèce Polytechnique de Lausanne - au-delà de la connaissance précise qu'en a la DGITM – direction générale des infrastructures, des transports et de la mer) ;
- créer des occasions de fertilisation croisée par transfert d'expériences pour développer et optimiser de nouvelles méthodes, organisations, référentiels à la confluence des actions publiques et privées (par exemple pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage de la commande ou pour la maîtrise des risques technologiques), et bénéficier de l'apport d'exemples extérieurs via un benchmark.

Ce recours à des expertises extérieures ou des consultants privés doit être maîtrisé. L'Etat doit conserver la maîtrise de la commande publique, de son pilotage ainsi que de l'évaluation de ces

expertises par des fonctionnaires de haut niveau. Ces externalisations ne doivent donc pas être poussées au point de conduire à la perte de compétences à conduire des études et des projets.

Dans ces externalisations, il est nécessaire que soient bien distingués les rôles de chacun, d'une part le pilotage réalisé par le commanditaire (le maître d'ouvrage) et d'autre part la réalisation du projet par le prestataire (le maître d'œuvre).

Dans tous les cas, l'Etat ne doit pas être contraint à l'externalisation pour compenser des carences de compétences internes essentielles qu'il se serait montré incapable de préserver du fait :

- d'une absence de prospective sur les compétences stratégiques à conserver ou développer au sein de l'Etat, d'une insuffisance ou inadéquation de la projection prospective faite antérieurement, de l'inadéquation des choix de GPEEC (gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences) mis en œuvre pour conserver ou développer les compétences stratégiques identifiées, de l'insuffisance des ressources consacrées pour le maintien et le développement des compétences identifiées comme étant à conserver ;
- d'une insuffisance de capacité à mobiliser et coordonner des personnels compétents, pour produire les expertises et/ou les coordonner sous forte contrainte de délai;
- d'une insuffisance d'organisation et de ressources pour suivre et actualiser les compétences internes en termes de méthode, modernisation des outils, numérisation, bases de données, plateforme partagée... ;
- d'une dépendance installée de certaines expertises externes par renoncement affirmé à des experts internes.

Il faut éviter les malentendus sur les expertises et les cabinets de conseil qui sont visés par la commission d'enquête, l'UnIPEF tient à préciser que, pour elle, le conseil sur les politiques publiques couvre les prestations de conseil réalisées en amont des décisions définissant les politiques publiques mais que, sauf pour celles qui entrent dans ce cadre, cela ne couvre pas les missions suivantes :

- La sous-traitance d'études dans le cadre de projets dont la maîtrise d'ouvrage est publique ;
- La sous-traitance d'études dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique publique définie ;
- Les prestations informatiques sous maîtrise d'ouvrage publique ;
- Les études réalisées par le demandeur dans le cadre de la constitution d'un dossier de demande d'autorisation tel que prévu par la loi et les textes réglementaires ;
- Les délégations de service public.

3- Les administrations ont disposé et disposent toujours aujourd'hui d'un « Réseau scientifique et technique » (RST) et plus généralement de structures dont la vocation est de capitaliser des niveaux d'expertise supérieurs afin de pouvoir exercer des missions de recherche, de prospective, d'inspection, de contrôle, et de conseil des autorités.

Le discours parfois sous-entendu en accompagnement du recours accru aux expertises externes est le manque d'expertise croissant en interne à l'administration, l'incapacité de l'administration à se mobiliser dans un délai imparti, la force d'inertie face à une commande politique nouvelle. Un tel

discours n'est ni fondé ni acceptable, il est également dangereux pour l'avenir et entretient une forme de volonté de dessaisir l'administration de la capacité à maîtriser les sujets qu'elle doit conduire.

En particulier les ministères français en charge de domaines à fortes dimensions techniques ont l'avantage (construit et modernisé au fil du temps) de disposer d'un réseau scientifique et technique de haut niveau qui constitue un creuset de formation pour les cadres techniques de l'Etat et lui permet

de maintenir et actualiser en permanence les compétences reconnues stratégiques pour l'Etat. Ce réseau est facilement mobilisable et notamment en situation de crise grave.

Le réseau scientifique et technique du MTE comprend notamment les organismes suivants :

- CEREMA,
- CETU, Centre d'études des tunnels,
- STRMTG, Service technique des remontées mécaniques et des transports guidés,
- IFSTTAR (Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux), ex-LCPC, intégré à l'Université Gustave Eiffel,
- SNIA, Service national d'ingénierie aéroportuaire,
- STAC, Service technique de l'aviation civile,
- OFB, Office Français de la Biodiversité,
- INERIS, Institut national de l'environnement industriel et des risques,
- BRGM, Bureau de recherches géologiques et minières,
- CSTB, Centre scientifique et technique du bâtiment.

Ce réseau entretient et développe des expertises techniques mais aussi de gouvernance (par exemple les démarches conçues par le CEREMA pour accompagner les collectivités vers une meilleure résilience face aux risques accrus liés aux changements climatiques). Des organismes tels l'AQC (agence qualité construction) employant des agents de l'Etat et dirigée par un IGPEF sont également des satellites de haute compétence consolidant la technicité portée par les ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts au service de l'action publique.

Le MTE dispose de plus depuis de nombreuses années d'un « comité de domaines » (en lien avec son réseau scientifique et technique) très structuré et expérimenté ayant vocation à développer et valoriser le haut niveau de compétence en accordant les statuts de spécialiste, expert et expert international ministériel à ses agents volontaires qui en ont le niveau et pour une durée de 3 ans. Une telle légion de compétences est à coup sûr une pépite technique à préserver au sein du MTE et au bénéfice de l'Etat, et à cette fin il est essentiel de lui permettre de pratiquer pour maintenir et améliorer ses compétences opérationnelles.

Le MAA dispose également de son réseau technique et de recherche pour appréhender les enjeux dans ses domaines de compétences, notamment :

- INRAE, Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
- ANSES, Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
- France AgriMer, Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer
- ONF, Office national des forêts.

Outre la capacité à réaliser des expertises, ces établissements peuvent être sollicités comme maîtres d'ouvrages délégués pour aider l'Etat à piloter ses commandes et pour limiter les coûts d'appropriation de la commande par les conseils extérieurs.

Tous les ministères sont de plus dotés de corps d'inspection qui rassemblent des professionnels dont l'expertise s'est forgée à travers un parcours professionnel dense, et d'autres membres qui développent des méthodes comparables à celles déployées par les cabinets de conseil privés (méthodologies d'audit certifiées, etc) afin de pouvoir aborder toute problématique d'une façon comparable à ce que ferait un cabinet de conseil.

Au MAA et au MTE, ces missions sont notamment assurées par :

- CGAAER, Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux,
- CGEDD, Conseil général de l'environnement et du développement durable,
- IGAM Inspection générale des affaires maritimes,
- IGTT, Inspection générale du travail des transports,

qui sont amenés à accomplir très souvent leurs missions en association avec les corps d'inspection des autres ministères (Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration, Inspection générale des affaires sociales, etc).

Le « Réseau scientifique et technique » de l'Etat est nécessairement évolutif. Son expertise est d'une grande richesse en s'appuyant sur des réseaux de recherche, des réseaux en lien avec le monde économique, et des expériences enracinées dans le concret des territoires (exemple du CEREMA). La gouvernance de plusieurs de ces entités associe outre l'Etat, les collectivités territoriales et des représentants du monde économique et de la société civile. La préservation de la vitalité de ce réseau et sa pleine mobilisation par les ministères est un élément important pour contribuer à maintenir au sein de l'Etat des compétences nécessaires à une capacité d'expertise dont la neutralité vis-à-vis des intérêts privés est précieuse pour éclairer la prise de décision politique.

L'UNIEF appelle l'attention sur le fait que l'Etat doit définir sa démarche d'externalisation après avoir affirmé clairement les domaines dans lesquels la puissance publique doit entretenir ou créer un niveau d'expertise élevé, en tenant compte en particulier des sujets émergents et des nouvelles technologies, mais aussi des domaines plus traditionnels sur lesquels il est confronté à un besoin récurrent d'expertise interne ou de pilotage de prestations externes.

Les services scientifiques et techniques de l'Etat sont tout aussi réactifs que des prestataires privés, en étant soumis à des injonctions comparables.

Enfin, les administrations de l'Etat sont toujours loyales vis-à-vis du gouvernement en place et savent se mobiliser pour répondre à ses orientations les plus urgentes (le plan de relance est un récent et bel exemple en 2021).

4- Dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique, l'UNIEF rappelle que pour répondre aux enjeux majeurs d'aujourd'hui et de demain et mettre en œuvre des politiques adaptées, l'Etat doit disposer en interne de sa propre capacité d'expertise loyale et indépendante, et de managers ayant des compétences scientifiques et techniques de haut-niveau.

Le monde est de plus en plus technologique et des cadres scientifiques et techniques, capables d'échanger avec les spécialistes de la société civile partageant la même formation, de comprendre et de rendre intelligibles aux élus des problématiques complexes, sont indispensables pour que l'Etat et plus largement l'ensemble des établissements et pouvoirs publics mènent des politiques en toute indépendance et souveraineté. Les ingénieurs-e-s de haut-niveau de l'Etat doivent continuer à occuper des postes de direction dans la haute fonction publique, avec un fort contenu scientifique, technique et/ou managérial, avec un égal accès des femmes et des hommes.

La mise en place de cadres d'emplois fonctionnels pour tous les postes de la haute administration, assortis de durée de fonctions limitées dans le temps (2 fois 3 ans au maximum pour les postes de sous-directeurs) pourra aussi être lue comme une volonté de faire disparaître de l'administration la part d'expertise fondée sur une construction dans la durée de la connaissance fine des secteurs d'activités à piloter ou réguler, si elle ne s'accompagne pas d'une construction suivie des parcours professionnels des individus pour leur permettre de continuer à accumuler cette part d'expertise à

travers des expériences variées au long d'un parcours professionnel cohérent. L'UnIPEF attache beaucoup d'importance aux moyens qui seront accordés dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique pour renforcer la construction et le suivi individualisé des parcours professionnels.

L'UnIPEF estime important que l'Etat conserve des profils techniques capables de conseiller l'Etat en interne et d'être des interlocuteurs reconnus des partenaires de la sphère privée, aussi bien que de pouvoir contre-expertiser les affirmations des lobbies. Elle soutient la construction de parcours professionnels qui permettent de développer ce bagage technique, qu'il s'agisse de missions techniques en début de carrière ou ensuite de l'exercice de postes à responsabilité à fort contenu technique. Pour le début de carrière il convient de favoriser plus de doctorats lors des formations initiales et d'offrir des emplois à fort contenu opérationnel: ceci implique une ouverture des premières affectations vers des opérateurs de l'Etat à vocation opérationnelle ou vers des collectivités territoriales.

A titre d'exemple, l'Etat est par la DGAC opérateur du contrôle aérien et dispose d'un SCN (service à compétence nationale) en ingénierie aéroportuaire de haut niveau intervenant sur les installations techniques aéroportuaires civiles et militaires de l'Etat et apportant expertises et conseils en situations exotiques (expertise des infrastructures aéroportuaires après catastrophes cycloniques, construire une piste aéroportuaire longue à Mayotte, desserte aérienne de l'île de Clipperton, quel conseil au gouvernement pour rétablir la circulation aérienne en situation d'éruption volcanique...).

Le recours à des cabinets de conseil nécessite de satisfaire à des conditions de réussite pour en garder le contrôle et donc être démocratiquement acceptable :

- en aucun cas le commanditaire de l'expertise ne doit être en situation d'être « dépassé » par l'expert. Cette condition ramène à la nécessité d'entretenir au sein de l'Etat une expertise interne dans tous les domaines jugés stratégiques, afin que l'Etat reste en mesure de bien poser sa commande, de savoir évaluer par lui-même le coût de la prestation à confier, piloter son exécution et faire une analyse critique des propositions.
- Il faut s'assurer que la prestation remise correspond bien à un résultat utilisable, et n'oblige pas à rebondir vers une nouvelle prestation.
- Une autre condition, en particulier quand le conseil extérieur est missionné sur des projets à dimension stratégique, par exemple pour préparer ou accompagner une évolution de l'organisation ou des missions, est d'assurer les conditions de l'appropriation des résultats par les équipes qui sont appelées à les utiliser. Il est nécessaire que ces équipes soient associées au déroulement de la mission, qui devrait être conçue en incluant des étapes de présentation et discussion, en commençant par une validation commune du diagnostic. Il est également nécessaire d'obtenir du cabinet de conseil une écoute suffisante pour aboutir à des propositions qui pourront réellement être mises en œuvre.
- L'Etat ne devrait pas non plus devenir dépendant d'experts privés qui deviendraient indispensables, en particulier dans des domaines qu'il aurait jugés stratégiques (la situation de dépendance à des prestataires extérieurs a tendance à se répandre dans le cadre de l'expansion des applications numériques).
- L'Etat ne devrait pas faire appel à des experts privés sur des questions pour lesquelles existent chez le prestataire des conflits d'intérêts avec des prestations réalisées pour d'autres clients ou lorsque le prestataire mène en propre une politique bien définie ;
- Même s'il fait le choix de s'en remettre largement à l'expertise du privé dans des domaines qu'il ne considère pas stratégiques, l'Etat doit s'assurer de pouvoir changer de prestataire : existence d'un vivier suffisant de prestataires, alternance dans la dévolution des contrats, clauses imposant la passation des connaissances d'un prestataire à l'autre pour un projet se déroulant dans la durée.

Les limites

- si tout expert porte la responsabilité professionnelle des conclusions et propositions qu'il formule, seule le commanditaire porte ensuite la responsabilité des choix de mise en œuvre et des résultats obtenus. C'est une des raisons pour lesquelles l'administration doit dans tous les cas garder la capacité d'analyse critique des rapports qui lui sont remis.
- Il existe des situations où le lien entre l'expertise attendue et les conclusions opérationnelles qui en seront tirées est par nature très direct et induit des responsabilités si lourdes qu'aucun expert du privé n'accepte la mission (exemple : l'évaluation du risque d'éboulement de la formation géologique des Ruines de Séchilienne).
- Les règles et l'organisation de la commande publique sont telles qu'il est très difficile pour l'administration, lorsqu'elle n'est pas satisfaite de la prestation d'un bureau de conseil, de l'écartier pour d'autres missions, ce qui crée un risque d'avoir à plusieurs reprises des prestations inappropriées et donc en fin de compte un gâchis. L'Etat n'est pas à cet égard dans une situation comparable à celle des entreprises privées qui peuvent décider de ne plus faire appel à un prestataire qui n'a pas traité correctement une commande. Ce risque est accentué par l'éloignement croissant entre les services demandeurs de prestations de conseil et les services qui passent pour le compte de l'ensemble des ministères des accords-cadres pour des prestations de conseil, du fait de la centralisation croissante de cette fonction d'achat entre les mains de services acheteurs concentrés dans seulement quelques ministères (cette centralisation qui vise à professionnaliser la fonction d'achat de l'Etat ayant néanmoins également des avantages).
- Les parcours professionnels pouvant aller de l'Etat vers le privé et réciproquement désormais, il importe d'éviter les conflits d'intérêts entre commanditaires et prestataires. La HATVP et les référents déontologiques ministériels doivent permettre de limiter ce risque.
- L'Etat doit aussi s'interroger sur les sujets sur lesquels il peut se permettre de remettre beaucoup de données à des acteurs du privé pour leur permettre de répondre à une commande (même si des clauses de confidentialité figurent dans les contrats). Il devrait aussi se demander si le temps de rassemblement des connaissances et de leur passation au prestataire ne représente pas une trop grande part au regard de la plus-value attendue du cabinet de conseil.

5- Il demeurera des circonstances où le choix de recourir à des prestataires extérieurs et notamment des cabinets de conseil sera fait *a priori*, sans analyse préalable des éléments ci-dessus. On peut alors proposer des garde-fous pour s'assurer que le politique garde la main. Ce sont les mêmes précautions dont il faut accompagner la prise en compte des lobbies.

Dans un contexte de crise de confiance entre les gouvernements successifs et leurs administrations, on ne peut empêcher des commandes à des cabinets de conseil décidées par le niveau politique dans l'intention d'imprimer une rupture et d'évaluer de nouvelles visions.

La cause n'est alors pas à chercher dans un constat de savoir-faire insuffisant de l'administration mais en général dans le besoin d'associer la société civile en amont pour faire admettre plus facilement une décision. Cette situation peut toutefois aboutir à des situations à risque pour la démocratie :

- Quelle que soit la valeur des cabinets de conseil, ils ne peuvent appréhender aussi bien que l'administration (qui développe dans la durée une expertise de sa sphère d'intervention) l'ensemble des facettes d'une problématique ni les rouages qui peuvent faciliter ou entraver la mise en œuvre d'une politique. Bien souvent d'ailleurs, c'est l'administration concernée qui fournit au cabinet de conseil les éléments-clés pour lui permettre de travailler.

- Pour éviter le risque identifié, il semble nécessaire de respecter quelques règles ou principes :
 - o Que toute expertise, tout rapport remis pas un cabinet de conseil soit clairement compréhensible ;
 - o Que cette expertise puisse être elle-même contre-expertisable ;
 - o Que le réseau scientifique et technique de l'Etat soit associé à l'analyse de cette expertise ;
 - o Qu'elle fasse l'objet de débat, plutôt que d'être imposée comme une analyse et/ou une solution indiscutable.

6- La question posée révèle une perspective d'inflexion de l'Etat vers le recours à des prestations de conseil externalisées pour ses cœurs de missions et soulève la question de la légitimité de l'administration

Faire appel à des consultants extérieurs pour la formation d'une politique publique reste un phénomène encore relativement nouveau en France, nouveau à haut niveau dans l'Etat. Ce qui mérite réflexion n'est pas tant de faire appel à des experts privés que de réaliser que c'est à des experts en management que l'on fait appel, autrement dit des cabinets qui n'ont pas de compétence technique particulière dans le champ concerné, mais qui appliquent les recettes du « new public management », notamment le pilotage par les indicateurs, la mise en concurrence des services, sans prise en compte des inégalités entre usagers des services publics.

Bien souvent l'administration a déjà réfléchi aux problèmes posés, elle a réalisé des études car elle dispose de compétences internes : il faudrait au moins s'assurer que les consultants prennent en compte les études de l'administration.

Sur le sujet qui est mentionné dans l'exposé des motifs de la commission d'enquête (vingt-six contrats avec des cabinets de conseil privés pour participer au premier plan à la lutte contre la pandémie de la Covid-19), on constate que l'Etat a fait appel à des experts en management, alors qu'il aurait semblé logique qu'il associe sur cette question des experts sanitaires et des politiques. Le ministère de la santé avait sans doute conscience qu'il manquait de compétences internes pour du management logistique, mais l'appui de ministères plus rompus à ce sujet tels que celui des Armées aurait pu être envisagé. Ce type d'expertise est toutefois peu valorisé au sein de l'administration.

Si cette tendance se confirme, on voit poindre un accaparement des définitions de politiques par des experts en management externes à l'Etat, qui se trouvent en situation d'accaparement des prérogatives de la démocratie : c'est cela qui est grave, la nature de l'expertise privée mobilisée.

On peut estimer que la cause première est une crise de confiance entre les gouvernements successifs et leurs administrations, un scénario de bascule d'une administration forte vers des élus plus forts, qui se lit à travers la volonté de ne pas recourir aux compétences internes à l'Etat, d'attendre des consultants du privé une réponse autre que ce que proposerait l'administration, de même qu'à travers une attitude qui choisit délibérément d'ignorer les corps intermédiaires et de ne pas recourir à ceux qui sont sur place.

La légitimité de l'action publique est un enjeu croissant du fait de la volatilité de l'opinion qui a été amplifié par la multiplication de la circulation de l'information et des moyens associés (radio et télévision, Internet, réseaux sociaux, etc). Il est important de bien réaffirmer les deux légitimités qui fondent cette action, celle des élus qui est issue de la représentation politique et celle de l'administration qui par ses procédures et son expertise garantit un égal traitement aux administrés compte tenu de l'état des connaissances.

Lien avec le questionnaire indicatif transmis par le Sénat le 10 février 2022

La position exprimée ci-dessus par l'UnIPEF traite les questions 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10.

L'UnIPEF apporte les compléments suivants.

*Question 3 - Quelle a été votre réaction lorsque vous avez appris que le cabinet **McKinsey** avait été rémunéré 496 800 euros pour rédiger **un rapport sur l'avenir du métier d'enseignant** ?*

Cela éveille pour l'UnIPEF plusieurs catégories de questions :

- quelles informations l'Etat a-t-il transmises sur l'état des lieux du métier d'enseignant et son contexte, sur les évolutions précédentes, leurs causes et leurs effets, sur sa vision des exigences et objectifs à venir de l'enseignement?
- Le marché a-t-il fait l'objet d'un appel d'offres et sur quels critères le cabinet McKinsey a-t-il été choisi ?
- En tenant compte d'une TVA à 20% et du coût de journée d'un consultant senior estimé à 1500€ HT, ce montant représente 265 journées de consultant senior c'est-à-dire un ETP (équivalent temps plein) pendant un peu plus de 14 mois : combien de consultants McKinsey a-t-il mobilisés et sur quelle durée ?

*Question 4 - Considérez-vous que les prestations de conseil dans le secteur public devraient être **mieux encadrées et plus transparentes** ? Si oui, comment ?*

*Que pensez-vous de **la circulaire du Premier ministre** du 19 janvier dernier¹ ? Vous semble-t-elle suffisante ?*

En complément de la position exprimée plus haut, l'UnIPEF estime qu'une réduction de 15% ne veut rien dire et ne changera rien si les 85% restants portent toujours sur les sujets les plus stratégiques et la conception des politiques publiques.

*Question 5 - Considérez-vous que les interventions des cabinets de conseil ont **une influence sur la décision publique au niveau stratégique** ? Au niveau gestionnaire ?*

Cela demande un examen au cas par cas. L'existence d'une influence est possible aux deux niveaux (stratégique, gestionnaire). Il faut s'assurer que la commande est bien construite et bien pilotée, car alors les risques sont maîtrisés.

*Question 6 - **L'État vous semble-t-il dépendant des cabinets de conseil, par exemple dans le domaine informatique** ?*

L'UnIPEF n'a pas une vue d'ensemble, mais il semble en effet que l'Etat ne puisse pas se passer de l'expertise des sociétés privées dans le domaine informatique.

¹ Cette circulaire est consultable à l'adresse suivante : <https://blog.landot-avocats.net/2022/01/20/circulaire-sur-lencadrement-du-recours-aux-cabinets-de-conseil-exclusivite-acteurspublics/>.

On peut d'ailleurs s'interroger sur l'impact éventuel de la fusion du corps des ingénieurs des Mines et du corps des ingénieurs des Télécommunications sur la situation des compétences en numérique et communication à haut niveau au sein de l'Etat aujourd'hui.

Cette dépendance est plus problématique dans certaines sphères de l'Etat que dans d'autres, notamment toutes celles qui utilisent des données très sensibles, enjeux de souveraineté et de sûreté (Affaires étrangères, Intérieur, Justice, flux financiers tels que budget, impôts, paie...). Nous ne citons pas les Armées en pensant qu'elles disposent encore des moyens de leur autonomie dans ce domaine. Nous pensons également qu'une dépendance dans les domaines du développement ou de la maintenance des applications est moins dommageable que dans celui de la conception, à condition de veiller à maintenir dans tous les cas la possibilité de changer de prestataire (documentation, clauses de passation, etc) et de s'assurer que le marché offre un choix en la matière, ce qui suppose aussi que l'Etat a conservé les compétences nécessaires pour piloter les sous-traitances dans ce domaine.

Il convient de signaler que le secteur informatique soulève des difficultés particulières pour le maître d'ouvrage. Avec les méthodes "agiles" de développement en cours de déploiement dans les services informatiques depuis quelques années, la conception du SI et son développement sont concomitants, l'avantage étant que toute modification au niveau conception peut immédiatement être intégrée dans le développement. En conséquence, il faut garder la maîtrise de la conception au niveau de la maîtrise d'ouvrage métier, mais il est aussi important de garder l'expertise en matière de maîtrise d'œuvre (expertise managériale et technique) pour être en mesure d'évaluer les propositions des sociétés de service.

En outre, l'évaluation de l'existant et de ses améliorations possibles est une étape importante qu'il ne faut pas négliger pour éviter de mettre en place avec un rythme de renouvellement rapide des procédures réinventées et une nouvelle organisation du travail (changements importants de métiers, de terminologies, de postures). Par ailleurs de tels outils et organisations nouvelles peuvent méconnaître les particularités internes de l'administration et du service public.

Pour internaliser des compétences dans le domaine informatique, il faut aussi s'assurer que l'Etat employeur pourra et saura les entretenir, les développer et les mettre à jour, en créant en interne un « écosystème » d'une taille suffisante (taille critique). L'Etat devra aussi se montrer compétitif par rapport à ce qu'offrent les employeurs privés de ce secteur en termes de conditions d'emploi et de perspectives d'évolution.

Question 10 - L'encadrement déontologique du « pantouflage » dans les cabinets de conseil vous semble-t-il suffisant ?

L'encadrement du pantouflage doit être le même quel que soit le secteur d'activité du pantouflage, les cabinets de conseil n'étant pas les seuls à comporter des risques de conflits d'intérêt.

*Question 11 - Quelles **différences de rémunération** observez-vous entre agents titulaires, contractuels et prestataires privés amenés à réaliser des missions se rapportant au conseil : en début de carrière, au bout de 15 ans de carrière et au bout de 30 ans de carrière ?*

L'UnIPEF ne dispose pas d'éléments pour une telle analyse. Mais il est clair que le blocage du point d'indice de la fonction publique de plus en plus strict depuis les années 2000 fait décrocher les niveaux de rémunération des titulaires (et des contractuels rémunérés par référence à leurs homologues titulaires) de l'évolution du marché de l'emploi qui leur correspond dans le privé, lequel est au contraire très dynamique pour les services informatiques. De plus, l'Etat reconnaissant mal les carrières d'encadrement à dominante très technique, cet écart est très probablement particulièrement accentué à mesure de l'ancienneté pour cette catégorie.

*Question 12 - Estimez-vous que la haute fonction publique souffre d'un **déficit d'attractivité** ?*

Les corps techniques de l'Etat étaient plus attractifs il y a trente ou quarante ans en raison de la richesse des missions exercées, des perspectives de carrière et du niveau de rémunération par rapport à la moyenne générale.

Des sujets tels que la transition écologique ou la cohésion des territoires sont réellement une source d'attractivité pour les nouvelles générations, car les ingénieurs qui viennent à l'Etat y viennent travailler pour le sens de l'action (intérêt général et poursuite d'objectifs de long terme). Mais malheureusement nous constatons que les jeunes fonctionnaires sont souvent et de plus en plus déçus par les missions qu'on leur confie réellement à l'Etat. L'UnIPEF constate notamment que les jeunes collègues cherchent à quitter l'administration de l'Etat plus tôt qu'il y a dix ou vingt ans.

L'administration gagnerait en attractivité si les jeunes cadres étaient en situation de se sentir en situation de mobiliser utilement leurs capacités et de peser sur la résolution des problèmes, avec des occasions d'initiatives en termes de préparation de décisions (dialogue et concertation y compris en interministériel). Son organisation générale devrait laisser plus de marges de manœuvre pour que les microdécisions ne remontent pas à la hiérarchie, parfois jusqu'au cabinet, ce que permettrait une vision à moyen terme sur laquelle s'aligner (priorisation des problèmes à traiter, lignes directrices posant des valeurs). Cette vision manque souvent, faute de lui accorder une priorité suffisante et par suite les moyens qui seraient nécessaire pour la construire. Enfin, pour certains, être confrontés à des locaux et des outils de travail (notamment les systèmes d'informations) qui peuvent être désuets et mal entretenus achève de construire un sentiment de dévalorisation générale qui les conduit à se détourner de l'administration.