



...la proposition de loi encadrant

L'INTERVENTION DES CABINETS DE CONSEIL PRIVÉS DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES

Inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale plus d'un an après son adoption par le Sénat, malgré l'engagement pris par le Gouvernement en faveur de la poursuite rapide de la navette parlementaire¹, la proposition de loi encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques a été adoptée par l'Assemblée nationale le 1^{er} février 2024.

Légitimement très attendu, l'examen par l'Assemblée nationale a néanmoins abouti à la **réécriture de la plupart des dispositions de la proposition de loi, dans un sens souvent opposé au vote du Sénat**. Sur les dix-neuf articles que comportait le texte à l'issue du vote au Sénat, un seul a été adopté conforme par l'Assemblée nationale, tandis que **cinq ont été supprimés et treize autres ont été modifiés**.

Si l'Assemblée nationale a dans l'ensemble allégé les obligations s'imposant aux prestataires de conseil et aux consultants, elle a, dans le même temps, **étendu le champ d'application de la proposition de loi aux principales collectivités territoriales**, sur proposition du Gouvernement.

Tout en rappelant que l'encadrement du recours aux cabinets de conseil par l'État a fait l'objet d'avancées significatives depuis la publication, en mars 2022, du rapport de la commission d'enquête du Sénat sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques, la commission a souligné la **nécessité qui demeure à légiférer sur le sujet**. Elle a, de plus, tenu à **garantir l'effectivité et l'opérationnalité de la proposition de loi**, par des aménagements dont certains visent à rétablir le dispositif voté par le Sénat en première lecture, et d'autres permettent de tenir compte des évolutions intervenues à l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, **maintenant sa position exprimée en première lecture, elle n'a pas jugé justifié d'intégrer dans le champ d'application du texte les collectivités territoriales** : d'une part, l'influence des cabinets de conseil sur les politiques menées par les collectivités n'a fait, à ce jour, l'objet d'aucune étude étayée et aucune donnée agrégée fiable sur le recours aux cabinets de conseil par les collectivités territoriales n'existe². La **mission « flash » de l'Assemblée nationale** consacrée à ce sujet a d'ailleurs préconisé, non pas de légiférer à court terme, mais de réaliser une « *étude complémentaire* ». D'autre part, **tout un ensemble de mécanismes**, aussi bien **juridiques et administratifs** que **politiques**, permettent d'ores et déjà d'encadrer et de contrôler le recours aux cabinets de conseil par les collectivités territoriales. Pour la commission, la nécessité de légiférer à cette fin ne se pose donc assurément pas dans les mêmes termes que pour la sphère étatique, *a fortiori* alors que **le Gouvernement n'a effectué aucune consultation des associations d'élus locaux** avant de proposer l'intégration des collectivités territoriales dans le champ de la proposition de loi.

Sur la proposition de sa rapporteure, **la commission des lois a adopté la proposition de loi, modifiée par 15 amendements**.

¹ Lors de la discussion générale au Sénat, Stanislas Guerini, ministre de la transformation et de la fonction publiques, avait déclaré : « *Ma volonté est que le texte chemine : je l'ai dit publiquement et le réaffirme ici devant vous. La proposition de loi pourra être examinée soit dans le cadre d'une niche parlementaire, dont la programmation est à la main de chaque groupe, soit sur le temps réservé au Gouvernement. Je le redis, il est important pour le Gouvernement que la proposition de loi soit examinée* » (*Journal officiel de la République française, compte rendu intégral de la séance du 18 octobre 2022, p. 3972*).

² La direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur et des outre-mer ayant elle-même indiqué à la rapporteure ne pas disposer de ces données.

1. DÉMONSTRANT LA PERTINENCE DES ALERTES INITIALES DU SÉNAT, DES PROGRÈS ONT ÉTÉ RÉALISÉS DEPUIS 2022 AFIN DE MIEUX ENCADRER LE RECOURS PAR L'ÉTAT AUX CABINETS DE CONSEIL, SANS REMPLACER LA NÉCESSITÉ D'UN CADRE UNIFIÉ, CONTRÔLÉ ET SANCTIONNÉ

Le rapport de la **commission d'enquête du Sénat**, publié en **mars 2022**, a permis de prendre la mesure de l'influence exercée par les cabinets de conseil sur la décision publique et les risques que cette emprise fait peser sur la démocratie et la légitimité des responsables publics. La plupart des recommandations de la commission d'enquête ont été **retranscrites dans la présente proposition de loi**, adoptée en première lecture par le Sénat **en octobre 2022**. La prompt réaction du Gouvernement aux travaux du Sénat illustre la justesse du constat ainsi dressé et la nécessité d'établir un cadre légal à l'intervention des cabinets de conseil dans la sphère publique, dans un double objectif de **transparence de l'usage des derniers publics** et de renforcement des exigences en matière de **déontologie**.

A. LES TRAVAUX DU SÉNAT ET LA PRESSION DE L'ACTUALITÉ ONT CONTRAINT LE GOUVERNEMENT À AGIR RAPIDEMENT POUR DÉVELOPPER UNE STRATÉGIE DE PILOTAGE DES DÉPENSES DE CONSEIL ET D'INTERNALISATION DES COMPÉTENCES DE CONSEIL

Le jour même de l'audition, le **19 janvier 2022**, par la commission d'enquête du Sénat de la ministre de la transformation et de la fonction publiques, alors Amélie de Montchalin, le **Premier ministre**, alors Jean Castex, a publié une **circulaire** relative à l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'État aux prestations intellectuelles. L'**accord-cadre** de la direction interministérielle de la transformation publique (**DITP**) a quant à lui été établi à l'été 2022 en tenant compte de certaines préconisations sénatoriales¹.

En outre, la volonté affichée par le Gouvernement d'une **internalisation de la fonction conseil** s'est traduite par la création d'un service de « conseil interne » au sein de la DITP, ainsi que par l'inauguration, en **mars 2024**, de l'**Agence de conseil interne de l'État**².

Visant à répondre à l'impératif de transparence appelé de ses vœux par la commission d'enquête, un **jaune budgétaire** consacré au **recours aux conseils extérieurs** et reprenant partiellement les informations visées à l'article 3 de la présente proposition de loi a été annexé pour la première fois au projet de loi de finances pour 2024³.

B. LES CABINETS DE CONSEIL SE SONT ÉGALEMENT ADAPTÉS À LA DEMANDE D'UN RENFORCEMENT DES OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES

Le syndicat professionnel représentatif des sociétés de conseil en France, **Syntec Conseil**, a publié, en **septembre 2022**, une **charte de déontologie** visant les interventions de conseil auprès du secteur public⁴ – lequel représenterait entre 8 % et 10 % du marché du conseil.

C. UNE RÉDUCTION TANGIBLE DES COMMANDES DE LA PART DE L'ÉTAT QUI N'ANNULE PAS POUR AUTANT LA NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER EN LA MATIÈRE

Les premières mesures gouvernementales en faveur d'un pilotage plus fiable des dépenses de conseil et d'une internalisation des compétences de conseil ont eu pour conséquence une **diminution du recours aux prestations de conseil extérieur par l'État**. Le ministre de la transformation et de la fonction publiques a ainsi indiqué que les dépenses de conseil

¹ Les cahiers des clauses administratives particulières prévoient ainsi, entre autres, l'interdiction pour les cabinets de conseil d'utiliser les sceaux, timbres, cachets et marques de l'administrations ; l'obligation pour les cabinets de conseil d'intervenir avec probité et intégrité ; l'obligation d'employer la langue française dans les échanges avec l'administration et la rédaction des documents.

² Rattachée à la DITP, l'Agence devrait compter 75 agents à la fin de l'année 2024.

³ Le document qui a été publié en annexe au projet de loi de finances pour 2023 ne constituait pas un « jaune budgétaire » à proprement parler, puisqu'il n'avait pas été formellement créé par une loi de finances.

⁴ <https://syntec-conseil.fr/wp-content/uploads/2022/09/Charte-deontologie-secteur-public-Syntec-Conseil.pdf>

externes de l'État auraient été **divisées par trois entre 2021 et 2023**¹ ; cette évaluation ne tient toutefois pas compte de l'ensemble des prestations de conseil – notamment le conseil informatique –, ni n'inclut les dépenses des opérateurs, comme le souligne la **Cour des comptes** dans son rapport public thématique de juillet 2023.

Si l'ensemble des initiatives, gouvernementales comme privées, vont assurément dans le bon sens, elles ne sauraient répondre à elles seules aux enjeux mis en lumière par la commission d'enquête du Sénat, qui nécessitent l'instauration, par la loi, d'un cadre unifié, contrôlé et sanctionné du recours par l'État aux prestations de conseil extérieur.

2. UNE CONVERGENCE DE VUES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE AVEC LE SÉNAT QUI PERMET, DANS UN OBJECTIF D'OPÉRATIONNALITÉ, D'ACCEPTER CERTAINES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LES DÉPUTÉS

A. LA COMMISSION A ACCEPTÉ OU MODIFIÉ À LA MARGE LE TEXTE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN CE QUI CONCERNE LA TRANSPARENCE DU RECOURS AUX PRESTATIONS DE CONSEIL ET DE L'ACTION DES CONSULTANTS

1. Fixer aux prestataires et aux consultants des règles d'intervention claires et adaptées et garantir l'information des citoyens

La commission a constaté avec satisfaction que **l'objectif de transparence du recours aux cabinets de conseil**, qu'elle avait soutenu en première lecture, **a été confirmé par l'Assemblée nationale**.

Ainsi, **l'article 2**, qui crée de nouvelles règles afin, d'une part, de mieux identifier les consultants dans leurs relations avec l'administration et avec des tiers et, d'autre part, de mettre en évidence leurs apports dans les documents qu'ils produisent pour l'administration, n'a fait l'objet que de modifications mineures à l'Assemblée nationale, qui a prévu deux exceptions, limitées à des cas ciblés, à l'application de ces règles. Sans revenir entièrement sur ces exceptions, la commission a uniquement **rétabli l'obligation de mentionner la participation d'un cabinet de conseil à la rédaction d'un document à destination du public**, y compris lorsqu'il s'agit d'une prestation de conseil en communication.

La commission se félicite également que, malgré le souhait inverse du Gouvernement, l'Assemblée nationale ait maintenu, **à l'article 3**, la **publication d'un rapport listant les prestations de conseil effectuées pour le compte de l'État** et de ses établissements publics. Le maintien de ce rapport apparaît d'autant plus nécessaire que **le jaune budgétaire**, créé par la loi de finances pour 2023², **ne respecte pas pleinement les obligations légales** puisqu'il ne contient pas toutes les informations demandées par la loi de finances et que ces informations n'ont pas été publiées en format ouvert. Par conséquent, **la commission a rétabli en grande partie la rédaction initiale de l'article 3** – les députés ayant réduit le périmètre des informations demandées –, à laquelle elle a ajouté l'obligation de publication en format ouvert qui figurait à l'article 4, dont elle a maintenu la suppression.

2. Évaluer la valeur ajoutée de la prestation de conseil pour l'administration

Outre la simple constatation d'un service fait à des fins comptables, **l'Assemblée nationale et le Sénat ont reconnu la nécessité de procéder à l'évaluation systématique et formalisée des prestations de conseil externe** par l'administration en ayant bénéficié. Les deux assemblées ayant utilement affiné, en première lecture, les attentes relatives à cette obligation nouvelle, la commission a adopté **l'article 6** sans modification.

¹ Le montant des crédits consommés (en autorisations d'engagement) s'élève à plus de 271 millions d'euros en 2021, contre 35 millions d'euros lors du premier semestre 2023 (jaune budgétaire « Recours aux conseils extérieurs », p. 14).

² Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

B. LA COMMISSION A APPROUVÉ LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA PROTECTION DES DONNÉES DE L'ADMINISTRATION TELLES QU'ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La commission a adopté sans modification les articles 17 et 18, qui visent tous deux à **protéger les données de l'administration**. L'article 17, qui impose au prestataire de conseil de supprimer les données collectées dans le cadre de la prestation une fois celle-ci terminée, **a été utilement complété par l'Assemblée nationale**, qui a prévu que ces données devront être transmises à l'administration bénéficiaire avant leur suppression. Bien que le Sénat ait souhaité, en première lecture, rendre systématique la réalisation d'un audit de sécurité des systèmes d'information du cabinet de conseil pour que celui-ci puisse candidater à un marché public de prestation intellectuelle, **la commission a jugé acceptable la rédaction de l'article 18** issue de l'Assemblée nationale, qui centre la réalisation de ces audits, à la demande de l'administration, sur les marchés au cours desquels le prestataire pourrait avoir accès à des « *données d'une sensibilité particulière [...] et si leur violation est susceptible d'engendrer une atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique, à la santé ou à la vie des personnes ou à la protection de la propriété intellectuelle* ».

3. AFIN DE GARANTIR L'EFFECTIVITÉ ET LA PROPORTIONNALITÉ DU TEXTE, LA NÉCESSITÉ DE RÉTABLIR CERTAINES DISPOSITIONS ADOPTÉES EN PREMIÈRE LECTURE AU SÉNAT ET DE S'OPPOSER À L'EXTENSION DE LA PROPOSITION DE LOI AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. AFIN D'ASSURER LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE ET PROPORTIONNÉE DES OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES PRÉVUES PAR LA PROPOSITION DE LOI, LA COMMISSION A RÉTABLI LES POUVOIRS DE CONTRÔLE ET DE SANCTION DONT LE SÉNAT AVAIT DOTÉ LA HATVP EN PREMIÈRE LECTURE

1. Clarifier la nature des obligations déontologiques prévues et le champ des personnes physiques concernées

La commission a salué l'adoption par l'Assemblée nationale de l'obligation faite aux prestataires et aux consultants d'adresser à l'administration **une déclaration exhaustive, exacte et sincère de leurs intérêts**. Dans un souci de proportionnalité, elle a néanmoins jugé souhaitable de **recentrer** l'obligation de déclaration d'intérêts **sur les seuls consultants ayant des fonctions d'encadrement ou de supervision** dans la prestation de conseil concernée, pour en exempter les consultants ayant un profil « junior ».

De plus, afin **d'objectiver le plus possible les éléments devant figurer dans la déclaration d'intérêts**, la commission a préféré substituer à la formulation de « *[missions] susceptibles de générer une influence sur la conduite ou sur l'issue de la prestation de conseil envisagée* », celle, retenue par la commission des lois de l'Assemblée nationale, de « *[prestations] réalisées auprès d'un client dont les intérêts interfèrent avec ceux de l'administration bénéficiaire et dont l'objet est en lien avec celui de la prestation de conseil concernée* ».

2. Conférer à la HATVP les moyens adaptés à sa nouvelle mission de contrôle du respect, par les cabinets de conseil, de leurs obligations déontologiques

Le **pouvoir de contrôle sur place** – s'ajoutant au pouvoir de contrôle sur pièces – dont le Sénat a doté la HATVP en première lecture a été **supprimé en séance publique par l'Assemblée nationale sur un amendement du Gouvernement** au motif qu'un tel pouvoir serait « *excessif et non cohérent* ». La commission rappelle, bien au contraire, que ce pouvoir a d'ores et déjà été reconnu à la HATVP dans le cadre de sa mission de contrôle des obligations des représentants d'intérêts et qu'il y a fait la preuve de son utilité. Afin de **garantir l'efficacité et la crédibilité du dispositif de contrôle institué par la loi et mis en œuvre par la HATVP**, la commission a redonné à celle-ci le pouvoir de contrôle sur place dans les conditions votées par le Sénat en première lecture.

En outre, dans la mesure où le recours à la sanction pénale n'est guère adapté s'agissant de manquements à des obligations déclaratives, au regard des délais associés et donc de

son caractère faiblement dissuasif, la commission a jugé nécessaire de **rétablir le régime de sanctions administratives adopté par le Sénat en première lecture**. Ces sanctions, pouvant prendre la forme d'amendes, seraient prononcées par la **commission des sanctions**, nouvel organe créé au sein de la **HATVP** et composé de trois magistrats.

3. Rétablir les règles spécifiques d'encadrement des mobilités entre le secteur du conseil et l'administration

Pour la commission, le régime spécifique de contrôle des mobilités entre l'administration et le secteur du conseil, prévu par le texte initial de la proposition de loi, reposant sur la saisine obligatoire pour avis de la HATVP par l'autorité hiérarchique, constitue certes une **dérogation substantielle au régime actuel de contrôle des mobilités**, tel qu'il découle de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 ; pour autant, cette dérogation paraît **justifiée dans son principe** au regard des enjeux propres au secteur du conseil, et semble **raisonnable dans ses implications**. Aussi la commission a-t-elle **rétabli les dispositions adoptées à ce titre par le Sénat en première lecture**.

B. LA COMMISSION S'EST OPPOSÉE À L'EXTENSION « À L'AVEUGLE » DU CHAMP D'APPLICATION DU TEXTE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

S'agissant du périmètre d'application du texte, la commission a accepté, **dans un objectif de compromis**, certains des apports de l'Assemblée nationale. Ainsi, à l'article 1^{er}, la commission a maintenu certaines dérogations prévues par l'Assemblée nationale, en particulier **la fixation d'un seuil de 60 millions d'euros de dépenses annuelles de fonctionnement pour déterminer les établissements publics nationaux concernés** par le texte. En revanche, **elle a supprimé** l'exclusion des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) ainsi que **le seuil de 200 millions d'euros** que l'Assemblée nationale souhaitait **appliquer aux établissements publics de santé**, jugeant celui de 60 millions d'euros suffisamment restrictif.

Pour éviter toute ambiguïté quant au périmètre du texte, la commission a précisé **qu'il ne s'appliquait pas au conseil financier effectué par les banques**, celles-ci disposant déjà d'une réglementation propre. Elle a en outre **recentré les prestations informatiques auxquelles s'appliqueront le texte sur celles qui revêtent un caractère stratégique**.

En parallèle, **la commission s'est fermement opposée à l'intégration**, opérée par l'article 1^{er bis}, inséré par l'Assemblée nationale, **des collectivités territoriales au périmètre du texte**, autant **pour des raisons d'opportunité** qu'en raison d'un **désaccord affirmé quant à la méthode employée**.

En effet, le recours aux prestations de conseil par les collectivités territoriales relève de préoccupations généralement plus ciblées et souvent, d'ailleurs, imposées par la loi, à l'instar des évaluations environnementales qui doivent être obligatoirement réalisées par des tiers. L'intégration des collectivités territoriales dans le périmètre de la présente proposition de loi constituerait ainsi **une superposition d'obligations** qui peut paraître disproportionnée et représenter une charge administrative trop importante.

En outre, **l'opacité** qui caractérisait, au vu des conclusions de la commission d'enquête, le recours aux prestations de conseil par l'État, **ne concerne pas avec la même acuité les collectivités territoriales**, pour lesquelles **de nombreux mécanismes de contrôle et de transparence existent déjà** : d'une part, le **code de la commande publique** s'applique pleinement aux prestations de conseil contractées par les collectivités territoriales, et, d'autre part, le **code général des collectivités territoriales** (CGCT) permet aux assemblées délibérantes locales, dans lesquelles siègent des membres de l'opposition, d'exercer un contrôle sur ces prestations de conseil, ce qui représente une différence essentielle avec les administrations centrales et les établissements publics nationaux.

Quant à la **méthode**, la commission a relevé **trois difficultés majeures**.

En premier lieu, **les travaux de la commission d'enquête n'ont pas porté sur le recours par les collectivités territoriales aux prestations de conseil** : aucun panorama exhaustif n'a pu, par conséquent, être dressé quant à l'étendue de ce recours.

En deuxième lieu, si l'Assemblée nationale a bien mené une mission « *flash* » sur le sujet, d'une part **celle-ci s'est opposée à une large extension du périmètre du texte aux collectivités territoriales** ; d'autre part, elle a suggéré d'approfondir l'étude de la question avant de légiférer – or une telle étude n'a pas été réalisée à ce jour.

En troisième lieu, et il s'agit de la difficulté la plus significative, **le Gouvernement**, qui est pourtant à l'origine de cette extension, **n'a mené aucune consultation auprès des associations des élus locaux avant de la proposer**. Du reste, les associations d'élus locaux auditionnées par la rapporteure ont unanimement exprimé leur opposition à l'intégration des principales collectivités territoriales au périmètre du texte.

Réunie le mercredi 22 mai 2024, la commission a adopté le texte avec modifications.

Il sera examiné en séance publique le 28 mai 2024.

POUR EN SAVOIR +

- [Rapport n° 2112 \(XVI^e législature\)](#) fait par Bruno Millienne et Nicolas Sansu au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques, janvier 2024 ;
- [Annexe au projet de loi de finances pour 2024](#) sur le recours aux conseils extérieurs, octobre 2023 ;
- [Communication de Marie Lebec et Nicolas Sansu, au nom de la mission « flash »](#) de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le champ d'application de la proposition de loi encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques, juillet 2023 ;
- [Rapport public thématique](#) de la Cour des comptes sur le recours par l'État aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil, juillet 2023 ;
- [Rapport n° 38 \(2022-2023\)](#) fait par Cécile Cukierman au nom de la commission des lois du Sénat sur la proposition de loi encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques, octobre 2022 ;
- [Rapport d'information n° 578 \(2021-2022\)](#) fait par Éliane Assassi au nom de la commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques, mars 2022.



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Cécile Cukierman

Rapporteure

Sénatrice
(Communiste
Républicain
Citoyen et
Écologiste -
Kanak)
de la Loire

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel,
du Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl21-720.html>



... la proposition de loi encadrant

L'INTERVENTION DES CABINETS DE CONSEIL PRIVÉS DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES

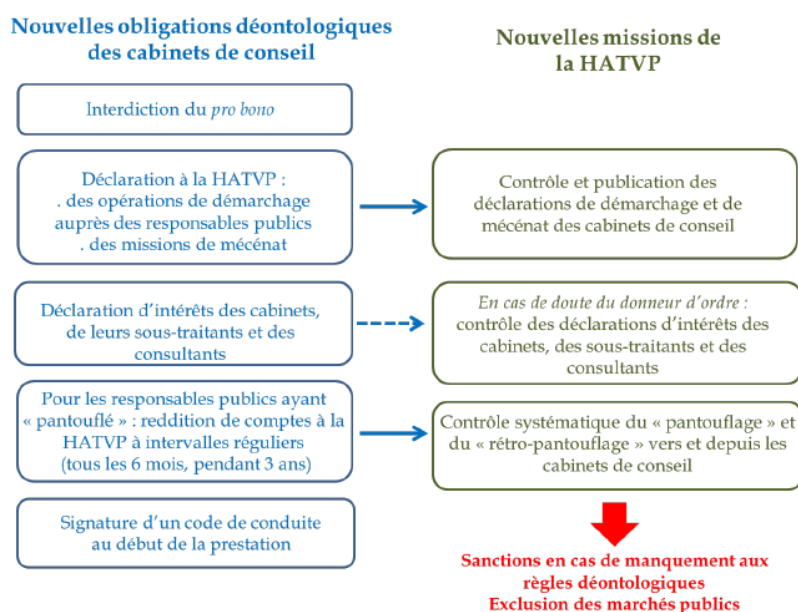
La proposition de loi n° 720 (2021-2022) d'Éliane Assassi et Arnaud Bazin vise à traduire dans la loi les préconisations de la commission d'enquête sur **l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques** présentées dans son rapport du 16 mars 2022¹. Elle est le fruit du travail transpartisan de cette instance de contrôle temporaire du Sénat.

Le rapport de la commission d'enquête a permis de prendre toute la mesure de l'emprise réelle, quoique méconnue, des cabinets de conseil sur la décision publique et des **risques qu'elle fait peser sur la démocratie et la légitimité des responsables publics**. Il a suscité de nombreuses réactions du Gouvernement et de l'administration comme des consultants : circulaire du Premier ministre² ; refonte des cahiers des clauses administratives particulières de l'accord-cadre de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), dont l'équipe de conseil interne doit être renforcée ; rédaction par Syntec Conseil d'une charte de déontologie spécifique pour « les interventions de conseil auprès du secteur public ».

Ces initiatives, certes intéressantes, restent insuffisantes et une loi instituant **un cadre unifié, contrôlé et sanctionné**, est aujourd'hui nécessaire.

Selon Didier Migaud, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), « *le dispositif envisagé par ce texte viendrait ainsi compléter l'arsenal législatif dont notre pays s'est doté depuis une dizaine d'années : création notamment de la Haute Autorité, encadrement du lobbying, encadrement des mobilités public/privé* ».

Dispositif proposé par la proposition de loi à l'égard des consultants



Source : Rapport de la commission d'enquête

¹ « Un phénomène tentaculaire : l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques », rapport n° 578 (2021-2022) d'Éliane Assassi, fait au nom de la commission d'enquête Cabinets de conseil.

² Publiée le 22 janvier 2022, jour de l'audition par la commission d'enquête d'Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques.

Sur la proposition de la rapporteure, Cécile Cukierman, la commission des lois a **adopté la proposition de loi**, approuvant ses dispositions qui visent à encadrer le recours par l'administration aux consultants et l'exécution des prestations fournies, tout en imposant une réelle transparence et en prévoyant un mécanisme de contrôle et des sanctions spécifiques. Elle lui a apporté des **aménagements tendant à en assurer une pleine effectivité**.

1. MIEUX DÉFINIR LE PÉRIMÈTRE DE LA PROPOSITION DE LOI

Le périmètre de la proposition de loi a été établi par ses auteurs en définissant à la fois une liste d'administrations bénéficiaires et une typologie de prestations de conseil. En l'état, le texte s'appliquerait lorsque les prestations de conseil sont réalisées au profit de l'État et de ses « opérateurs », des autorités administratives et publiques indépendantes et des établissements publics de santé.

La commission des lois a remplacé la catégorie des « opérateurs », qui est une **notion budgétaire fluctuante**, par celle des **établissements publics de l'État**. Plus précise juridiquement, la rédaction retenue permettrait de maintenir la plupart des organismes listés comme opérateurs en 2023. La rapporteure s'est interrogée sur la **possibilité d'instaurer un seuil**, par exemple fixé par référence aux **dépenses de fonctionnement**, qui permettrait de ne retenir que les établissements ayant **une certaine taille critique** et qui, de ce fait, apparaissent davantage susceptibles de recourir aux cabinets de conseil de manière significative. En **l'absence d'informations lui permettant d'établir la liste précise des établissements publics d'État concernés**, il ne lui a pas semblé opportun de le faire.

S'agissant des prestations visées, la commission a souhaité **exclure expressément la programmation et la maintenance informatiques**, les auteurs ayant eux-mêmes exclu les « prestations informatiques » dans leur présentation du texte. Elle a également fait sortir du champ de la proposition de loi les prestations de conseil juridique ou financier **réalisées par l'ensemble des professionnels du droit et du chiffre** dès lors que ceux-ci sont déjà soumis à des obligations déontologiques sous le contrôle de leurs ordres professionnels respectifs¹. Faire apprécier leurs éventuelles situations de conflits d'intérêts par la HATVP en parallèle créerait en effet une **difficulté d'ordre procédural**.

2. PILOTER ET ÉVALUER LES PRESTATIONS DE CONSEIL

Afin de contrer la stratégie dite du « pied dans la porte » poursuivie par certains cabinets de conseil visant à développer des relations avec l'administration et les décideurs politiques, la proposition de loi entend poser un principe **d'interdiction des prestations de conseil à titre gratuit** ; seules seraient autorisées les missions réalisées dans le cadre du mécénat d'entreprise, c'est-à-dire au profit de certains organismes ou œuvres d'intérêt général.

Face à la diffusion du « franglais » par les cabinets de conseil, la proposition de loi étend aux consultants l'obligation de l'emploi de la langue française déjà prévue dans certains cas par la loi « Toubon » de 1994.

Le texte instaurerait par ailleurs une **évaluation systématique, formalisée et publique des prestations de conseil**, afin de mesurer leur valeur ajoutée pour les missions de l'administration.

Enfin, dans le but d'agir en amont et de limiter le recours aux consultants extérieurs, la proposition de loi contraindrait l'administration à dresser tous les cinq ans un **état des lieux des ressources humaines** dont elle dispose en matière de conseil – selon les précisions apportées par la commission – et des mesures mises en œuvre pour développer les compétences de conseil en interne. À l'initiative de sa rapporteure, la commission a souhaité que le rapport prévu soit remis par le **ministre le plus concerné par cet enjeu**, à savoir le ministre de la transformation et de la fonction publiques.

¹ L'article 1^{er} ne prévoyait d'exception que pour les experts-comptables et les commissaires aux comptes, ainsi que pour les avocats dans le cadre de leur activité de défense.

3. RENDRE TRANSPARENT LE RECOURS AUX CABINETS PRIVÉS

Souhaitant **mettre un terme à l'opacité** qui semble caractériser le recours par les administrations publiques aux cabinets de conseil, la proposition de loi tend à **assurer la traçabilité** de la participation de ces cabinets dans l'élaboration des politiques publiques et garantir une **meilleure information des citoyens**.

A. MIEUX IDENTIFIER LES APPORTS DES CONSULTANTS

Afin d'éviter toute confusion avec les agents publics et le travail des administrations, la proposition de loi imposerait que les consultants déclinent leur identité lors de leurs échanges avec l'administration ou des tiers. Cet objectif de bonne identification des consultants a été renforcé par la commission, qui a précisé que **les consultants ne peuvent se voir attribuer une adresse électronique comportant le nom de domaine de l'administration**.

En outre, l'utilisation des marques distinctives de l'administration, telles que les logos, serait réservée aux seuls cas où les documents auraient fait l'objet d'un travail conjoint de rédaction entre des consultants et des agents publics. Dans ce cas, une mention de l'intervention des consultants devrait apparaître sur chaque document. La commission a précisé que **cette mention sera effectuée directement par l'administration bénéficiaire**, clarifiant ainsi ce qui relève de sa responsabilité.

B. DISPOSER D'UNE VISION GLOBALE SUR L'INTERVENTION DES CABINETS DE CONSEIL

Si les règles précitées régissent l'intervention des cabinets de conseil au niveau de chaque prestation, au niveau agrégé, la proposition de loi prévoit la création d'une annexe au projet de loi de finances (dite « **jaune budgétaire** ») recensant le recours aux prestations de conseil par les administrations entrant dans le périmètre de la proposition de loi.

Prenant acte de la compétence exclusive des lois de finances pour créer des annexes à celles-ci¹, la commission a transformé la création de ce jaune budgétaire en demande de rapport annuel, remis au Parlement tous les premiers mardi du mois d'octobre, date correspondant au dépôt du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale. Elle souhaite néanmoins que la discussion du projet de loi de finances pour 2023 soit **l'occasion de créer un véritable jaune budgétaire**.

Toutes les informations contenues dans ce rapport seraient **publiées en données ouvertes**, de même que les bons de commande des accords-cadres. Elles figureraient également dans le rapport social unique de chaque administration concernée, afin que les agents publics puissent être informés du recours de leur administration à des prestations de conseil.

Enfin, dans la mesure où l'État et les citoyens n'ont actuellement aucune visibilité sur les **actions de démarchage menées pourtant régulièrement par les cabinets de conseil**, la proposition de loi introduirait l'obligation pour ces derniers de les déclarer à la HATVP, qui rendrait ensuite publiques ces déclarations.

4. ENCADRER DÉONTOLOGIQUEMENT CETTE ACTIVITÉ SENSIBLE SOUS LE CONTRÔLE DE LA HATVP

La proposition de loi imposerait un **cadre déontologique unifié** aux cabinets de conseil intervenant pour l'État et ses établissements publics qui permettrait de mieux détecter et prévenir les conflits d'intérêts, et de contrôler plus systématiquement les « allers-retours » entre l'administration et ces cabinets.

¹ Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, à la date du dépôt du projet de loi de finances pour l'année 2023.

A. PRÉVENIR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

La proposition de loi confierait à la HATVP une **nouvelle mission de contrôle déontologique** des prestations de conseil pour veiller à la bonne application des obligations qu'elle crée. La Haute autorité serait dotée d'une **commission des sanctions** qui pourrait prononcer des **sanctions administratives** pouvant aller jusqu'à une **exclusion des procédures de passation des marchés publics**.

Les cabinets de conseil, leurs sous-traitants et les consultants eux-mêmes seraient soumis à une **obligation de déclaration d'intérêts** – et de mise à jour de cette déclaration – avant chaque prestation de conseil et le temps de celle-ci. Ces déclarations ne seraient **pas publiées** mais remises à l'administration bénéficiaire qui, en cas de doute sur leur exhaustivité, exactitude ou sincérité, pourrait demander un contrôle à la HATVP.

La commission a **approuvé le système ainsi mis en place**, considérant que l'expertise acquise par la HATVP en matière de conflits d'intérêts des élus et agents publics et de déontologie des représentants d'intérêts justifiait que cette autorité soit placée au cœur de son architecture.

À l'initiative de sa rapporteure, elle a **étendu le contrôle du juge de la détention et des libertés (JLD) à toutes les vérifications sur place** que pourraient mener la HATVP, y compris dans un local professionnel, afin de renforcer les garanties des personnes concernées.

Toujours à l'initiative de sa rapporteure, la commission a souhaité **renforcer le caractère dissuasif de l'amende administrative pour les personnes morales**, en augmentant son plafond à 2 % du chiffre d'affaires annuel mondial total, tout en veillant à une prise en compte de la gravité des manquements constatés.

En parallèle, la commission a complété le dispositif d'exclusion des procédures de passation des marchés publics en prévoyant **un mécanisme de régularisation**, conformément aux directives européennes qui encadrent le droit de la commande publique.

B. CONTRÔLER SYSTÉMATIQUEMENT LES MOBILITÉS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LES CABINETS DE CONSEIL

Soulignant que les cabinets de conseil occupent une place à part au sein du secteur privé en raison de leur propension à influencer la décision publique, la proposition de loi prévoit un **contrôle systématique par la HATVP** lorsqu'un agent public rejoint un cabinet de conseil, et lorsqu'un consultant rejoint l'administration. Dans le premier cas, l'agent public serait également tenu de **rendre compte de son activité** à la HATVP au moins tous les six mois.

La commission a estimé que le régime spécifique de contrôle des mobilités entre l'administration et le secteur du conseil ainsi défini était **justifié au regard des risques déontologiques élevés inhérents à ces « allers-retours »**.

5. PROTÉGER LES DONNÉES DE L'ADMINISTRATION CONFIEES AUX CABINETS DE CONSEIL

La proposition de loi interdirait aux cabinets de conseil **d'utiliser les données non publiées pour une finalité autre que l'exécution de la prestation** et les obligerait à **supprimer les données collectées** dans un délai d'un mois à l'issue de la prestation. Le contrôle de cette suppression, y compris pour des données qui n'ont pas de caractère personnel, serait exercé par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) dans le cadre de ses pouvoirs existants.

La commission a approuvé cette disposition, tout supprimant l'obligation d'aviser le cabinet de conseil avant une vérification sur place, dès lors que la CNIL est préalablement autorisée par le juge de la détention et des libertés. L'effet de surprise peut en effet être justifié pour **éviter tout risque de dépérissement des preuves**.

Afin de s'assurer de la sécurité des systèmes d'information utilisés par les cabinets de conseil, la proposition de loi imposerait enfin aux candidats à un marché public de produire une attestation d'audit réalisé selon un référentiel *ad hoc* établi par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

À l'initiative de sa rapporteure, la commission n'a pas estimé utile de créer un **référentiel en matière d'audit de la sécurité des systèmes d'information** spécifique et a préféré s'en remettre au **référentiel** déjà existant. Elle a précisé que serait **exigée l'atteinte d'un niveau minimal de sécurité à l'issue de cet audit**, et non pas une simple attestation.

Réunie le mercredi 12 octobre, la commission a adopté le texte avec modifications.

Il sera examiné en séance publique le 18 octobre 2022.

POUR EN SAVOIR +

- [Rapport d'information n° 578 \(2021-2022\)](#) d'Éliane ASSASSI, fait au nom de la commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques.
- [Rapport d'information n° 319 \(2014-2015\)](#) d'Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier, fait au nom de la commission des finances, sur la communication de la Cour des comptes relative aux recours par l'État aux conseils extérieurs.
- [Jaune budgétaire « Opérateurs de l'État »](#), annexe au projet de loi de finances pour 2023.



François-Noël Buffet

Président
de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Cécile Cukierman

Rapporteure

Sénatrice
(Groupe CRCE)
de la Loire

Commission des lois constitutionnelles, de législation,
du suffrage universel, du Règlement
et d'administration générale

[http://www.senat.fr/commission/
loi/index.html](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp121-720.html>