



... la proposition de loi encadrant

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

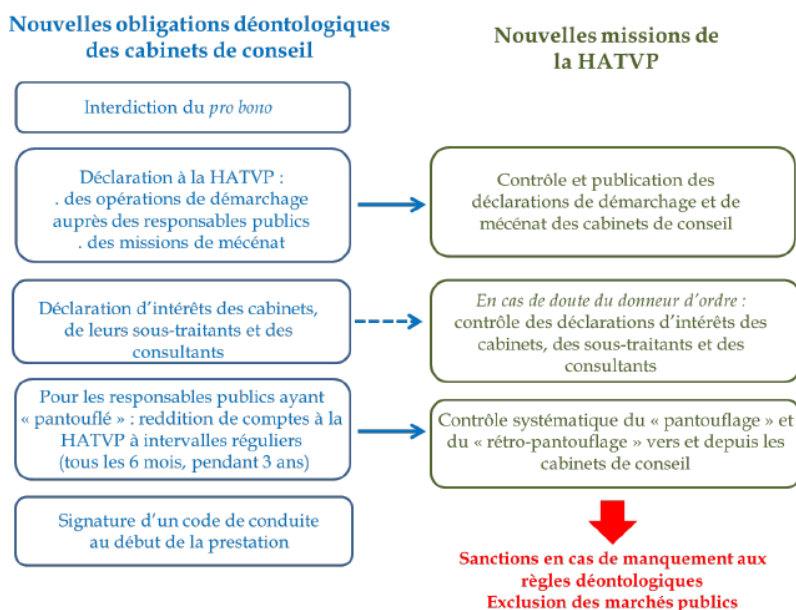
La proposition de loi n° 720 (2021-2022) d'Éliane Assassi et Arnaud Bazin vise à traduire dans la loi les préconisations de la commission d'enquête sur **l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques** présentées dans son rapport du 16 mars 2022¹. Elle est le fruit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

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

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