



COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION
GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**MISSION « FLASH » SUR LE CHAMP
D'APPLICATION DE LA PROPOSITION DE LOI,
ADOPTÉE PAR LE SÉNAT, ENCADRANT
L'INTERVENTION DES CABINETS
DE CONSEIL PRIVÉS
DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES**

**Communication de
Mme Marie Lebec et M. Nicolas Sansu**

—
Mercredi 12 juillet 2023

INTRODUCTION

Monsieur le Président,

Chers collègues,

La commission d'enquête du Sénat sur l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques, présidée par M. Arnaud Bazin, et dont la rapporteure était Mme Éliane Assassi, a achevé ses travaux le 16 mars 2022.

Créée dans le contexte de la crise sanitaire, qui avait mis en lumière l'intervention des consultants dans la conduite des politiques publiques, la commission d'enquête a étudié cette question pendant quatre mois. Son rapport formulait plusieurs constats, particulièrement critiques envers l'État et ses opérateurs.

Le rapport évoquait ainsi le « *recours croissant aux cabinets de conseil dans le secteur public* », qui occasionnerait de lourdes dépenses et serait à l'origine d'un « *risque de dépendance de l'administration vis-à-vis des cabinets de conseil* », fustigeait l'« *influence avérée des cabinets de conseil sur la prise de décision* », et faisait état d'un « *encadrement déontologique à renforcer* ».

Il formulait 19 propositions, qui ont débouché sur le dépôt par M. Bazin et Mme Assassi d'une proposition de loi, co-signée par la quasi-totalité des membres de la commission d'enquête ⁽¹⁾.

Ce texte, que le Sénat a adopté à une très large majorité en octobre dernier, poursuit quatre principaux objectifs :

– il renforce les obligations de transparence dans les relations entre les administrations et leurs conseils, et prévoit notamment la publication, par ministère, des dépenses consacrées aux prestations de conseil (cette demande a, entretemps, été partiellement satisfaite par la création d'un « *jaune budgétaire* » voté dans la dernière loi de finances) ;

– il encadre le recours aux prestations de conseil, en exigeant notamment que l'administration réalise et publie des évaluations détaillées concernant les prestations de conseil auxquelles elle a recours et identifie les compétences dont elle bénéficie déjà en interne ;

(1) Seule Mme Sophie Taillé-Pollian, ayant été élue à l'Assemblée nationale en juin 2022, n'a pas cosigné cette proposition de loi.

– il crée de nouvelles obligations déontologiques, applicables aux prestataires et consultants, dont le contrôle associerait la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui se verrait dotée d'un pouvoir de sanction administrative et d'une commission des sanctions. En particulier, les prestataires et les consultants devraient, avant chaque prestation, transmettre une déclaration d'intérêts à l'administration bénéficiaire ;

– il consolide la protection des données de l'administration utilisées par les consultants, en exigeant que celles-ci soient supprimées à l'issue de leur mission, et en renforçant les exigences en matière de sécurité des données.

Le texte n'interdit pas formellement les prestations de conseil, à l'exception des activités de *pro bono*, mais fait ainsi peser des obligations nouvelles, non seulement sur les cabinets de conseil, mais également sur les administrations qui y ont recours, afin de mieux encadrer le recours à ces cabinets.

Le périmètre du texte est particulièrement large. Il repose sur un double critère, l'un relatif à l'administration bénéficiaire de la prestation de conseil, l'autre relatif à la nature de la prestation réalisée :

– les prestations de conseil concernées vont du conseil en stratégie au conseil juridique et financier, en passant par l'informatique, la communication ainsi que l'organisation des services et les ressources humaines ; il couvre l'ensemble des politiques publiques ;

– le texte s'applique non seulement à l'État et à ses établissements publics, mais également aux autorités administratives et publiques indépendantes, à la Caisse des dépôts et consignations, ainsi qu'aux établissements publics de santé.

Le texte ne s'applique pas, en revanche, aux collectivités territoriales, suivant la logique suivie par la commission d'enquête, qui les avait explicitement exclues de son champ d'investigation.

Pourtant, lors de l'examen du texte au Sénat, cette question a fait l'objet de débats. Dès le stade de la commission, certains sénateurs se sont émus de cette exclusion et, en séance publique, plusieurs amendements, déposés par le Gouvernement ainsi que par des sénateurs d'opposition, ont proposé d'étendre le champ d'application de la proposition de loi aux collectivités locales ⁽¹⁾.

Le ministre de la Transformation et de la fonction publiques, M. Stanislas Guérini, relevait ainsi que la proposition n'était pas « *punitiv*e », mais, au contraire, « [renforçait] *les acteurs publics concernés* », et notait que les enjeux de transparence et de déontologie concernaient l'État comme les collectivités locales. Différents seuils d'application, par nature et taille de collectivité, étaient par ailleurs proposés, afin d'éviter de faire peser une charge administrative trop

(1) Amendements n° 1 rect. et n° 45 rect. de M. Jean-Claude Réquier, n° 24 rect. de M. Jean-Pierre Sueur et des membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, et n° 44 du Gouvernement.

importante sur les petites collectivités locales, pour lesquelles les risques et les enjeux apparaissaient limités.

Suivant l'avis de la rapporteure de sa commission de Lois, mais aussi celui de la Présidente de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, le Sénat a rejeté ces amendements. Selon les sénateurs, la proposition n'avait pas été suffisamment expertisée et nécessitait *a minima* de consulter les associations d'élus locaux ; par ailleurs, les missions de conseil porteraient sur des enjeux de politique publique plus limités, et des mécanismes de contrôle seraient déjà en place dans les collectivités locales.

Les sénateurs ont néanmoins reconnu l'intérêt du sujet, et la création d'une mission a été évoquée pour clarifier cette question au cours de la navette.

C'est ce contexte qui a justifié la création, par la commission des Lois, de la présente mission *flash* sur le champ d'application de la proposition de loi. Son objet est clair : évaluer la pertinence d'une potentielle extension du champ du texte aux collectivités locales, sans anticiper sur l'examen au fond de ses dispositions.

Vos rapporteurs ont suivi une triple approche :

– ils se sont tout d'abord attachés à identifier les différentes prestations de conseil réalisées au bénéfice des collectivités territoriales, par nature, sans chercher à procéder à une évaluation des montants budgétaires concernés ;

– ils se sont ensuite intéressés aux dispositions qui encadrent d'ores et déjà le recours aux prestations de conseil dans les collectivités locales ;

– ils se sont enfin interrogés sur l'applicabilité des obligations prévues par la proposition de loi aux prestations de conseil réalisées au bénéfice des collectivités locales.

Au terme de leurs travaux, et malgré l'absence de données fiables, vos rapporteurs constatent que les prestations de conseil auxquelles les collectivités locales ont recours se distinguent de celles dont bénéficie l'État, même si certains enjeux communs peuvent être identifiés (I).

Afin de déterminer le juste équilibre pour renforcer l'encadrement du recours aux cabinets de conseil, la mission estime nécessaire la réalisation d'une étude complémentaire (II).

*

* *

I. LE CONSEIL AUX COLLECTIVITÉS LOCALES PRÉSENTE DE RÉELLES SPÉCIFICITÉS PAR RAPPORT À L'ÉTAT, AINSI QUE QUELQUES ENJEUX COMMUNS

Vos rapporteurs constatent qu'aucune donnée suffisamment précise n'existe actuellement pour estimer le montant global des prestations de conseil effectivement réalisées au bénéfice des collectivités locales.

Ils estiment que le conseil aux collectivités locales se distingue de celui destiné à l'État, tant par la nature des prestations concernées que par les motifs de recours (**A**), mais identifient néanmoins certains enjeux communs (**B**).

A. LE MARCHÉ DU CONSEIL AUX COLLECTIVITÉS LOCALES PRÉSENTE DES SPÉCIFICITÉS PAR RAPPORT AUX PRESTATIONS DESTINÉES À L'ÉTAT, MAIS RESTE PEU TRANSPARENT DU FAIT DE L'ABSENCE DE DONNÉES PERMETTANT DE L'ESTIMER

1. L'estimation du montant global des prestations de conseil réalisées au bénéfice des collectivités locales est délicate

En raison des délais impartis, et en l'absence de données fiables, vos rapporteurs n'ont pas été en mesure d'estimer précisément le montant global des prestations de conseil réalisées au bénéfice des collectivités locales. Ils n'ont pas non plus pu établir la répartition de ces prestations selon leur nature, ou selon le type de collectivité bénéficiaire ⁽¹⁾.

En effet, les associations professionnelles consultées ne disposent pas de telles informations.

Le Syntec a ainsi indiqué à la mission qu'il ne disposait pas de données historiques concernant la répartition du marché du conseil entre les différentes catégories d'acteurs publics, et que, si les questionnaires transmis à ses adhérents intégraient cette dimension depuis 2022, les données n'étaient pas fiables.

De leur côté, les associations d'élus locaux interrogées ont indiqué qu'elles n'effectuaient pas de remontées d'information sur ce point, et ne disposaient donc pas non plus de données fiables.

Les données dont disposent les administrations centrales ne permettent pas plus d'estimer le montant global du recours aux prestations de conseil dans les collectivités locales.

(1) Des données relatives au montant global des prestations de conseil réalisées au bénéfice de l'ensemble du secteur public figurent notamment dans le rapport de la commission d'enquête du Sénat (pp. 40-42) et dans celui de la Cour des comptes (Le recours par l'État aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil, juillet 2023, pp. 28-29). Ces données se fondent sur les estimations réalisées par les syndicats professionnels (Syntec conseil et Fédération européenne des associations de conseil en organisation). Elles ne permettent cependant pas d'estimer de manière fiable les enjeux budgétaires propres aux collectivités.

S'agissant des **données comptables**, les nomenclatures actuelles ne permettent pas d'approcher le périmètre des dépenses de conseil : certains comptes de charges retracent des dépenses qui comprennent les achats de conseil mais ne s'y limitent pas ; d'autres comptes font apparaître une partie des dépenses de conseil ayant été immobilisées, mais restent très incomplets, et donc peu exploitables.

Par ailleurs, il n'existe **pas de nomenclature d'achat normée** pour les collectivités, comme cela est le cas pour l'État à travers les « groupes de marchandises ». Cette nomenclature, définie par la direction des achats de l'État (DAE), identifie les achats selon leur nature, et permet de suivre ces dépenses dans le système d'information financière de l'État *Chorus* ; elle distingue notamment plusieurs catégories au sein des prestations de conseil.

Ce sont les données issues de l'exploitation de cette nomenclature qui avaient notamment été utilisées par la commission d'enquête du Sénat pour évaluer le montant annuel des dépenses de conseil de l'État et de ses établissements publics, et qui avaient également été publiées dans le jaune budgétaire « Recours aux conseils extérieurs », annexé au projet de loi de finances pour 2023 ⁽¹⁾. Or, de telles données ne sont pas disponibles en ce qui concerne les collectivités locales.

Enfin, les informations rassemblées par le ministère chargé de l'économie et des finances dans le cadre du **recensement de la commande publique** paraissent très incomplètes et ne permettent pas non plus d'évaluer fidèlement le marché, ou même d'identifier des tendances ⁽²⁾.

En effet, la transmission de ces données n'étant ni obligatoire, ni sanctionnée, seule une minorité d'acheteurs y procède, si bien que ces données ne peuvent pas être considérées comme exhaustives. En outre, elles sont parfois entachées d'erreurs et ne font pas l'objet de redressement.

Les éléments transmis par la direction des affaires juridiques du secrétariat des ministères économiques et financiers, qui a été auditionnée par vos rapporteurs, sont donc à interpréter avec une très grande prudence, et sont probablement, de l'avis même de cette direction, « **très inférieurs à la réalité** ». Ces données suggèrent néanmoins que le recours par les collectivités locales à des prestations de conseil externes a fortement progressé au cours des dernières

(1) D'après ce jaune budgétaire, les catégories qui se rapportent aux prestations de conseil stratégiques, hors informatique, sont les suivantes : audit comptable et financier, conseil en recrutement, conseil en stratégie et organisation, conseil et expertise juridique, conseil et expertise métier dont recherche et développement, conseil en communication, conseil et expertise en assurance.

(2) Aux termes des articles R. 2196-2 et suivants du code de la commande publique, un observatoire économique de la commande publique placé auprès du ministre chargé de l'économie rassemble et analyse les données relatives aux aspects économiques et techniques de la commande publique. Il effectue chaque année, sur la base des informations transmises par les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices, un recensement économique des contrats de la commande publique, qui a pour objet d'assurer le recueil et l'exploitation de données statistiques relatives à la passation, à la notification et à l'exécution des marchés passés en application des dispositions du présent code.

années et représente un **enjeu non négligeable pour les finances publiques locales**.

DONNÉES ISSUES DU RECENSEMENT DE LA COMMANDE PUBLIQUE

	2019	2020	2021
Nombre de marchés	1 462	1 966	2 924
Montant des marchés	353 millions d'euros	418 millions d'euros	557 millions d'euros

Source : direction des affaires juridiques du secrétariat général des ministères économiques et financiers.

2. Les prestations de conseil auxquelles ont recours les collectivités locales présentent des spécificités par rapport à celles achetées par les autres acteurs publics

Bien que les données nécessaires manquent pour quantifier précisément les prestations de conseil auxquelles les collectivités locales ont recours, les personnes auditionnées par vos rapporteurs ont présenté les conditions dans lesquelles les collectivités avaient recours à de telles prestations. Vos rapporteurs ont pu constater qu'elles présentaient **plusieurs spécificités**.

a. La nature des prestations de conseil aux collectivités locales

S'agissant tout d'abord de la **nature** des prestations de conseil aux collectivités locales, celles-ci recouvrent une **très grande diversité**, en raison de la variété de leurs compétences.

Certaines prestations se **rapprochent des prestations de conseil auxquelles peuvent recourir les autres collectivités publiques** dans la mise en œuvre de leurs missions.

Il peut ainsi s'agir, par exemple, de prestations de conseil stratégique, qui ont pour objectif d'accompagner la collectivité dans les grandes orientations de politiques publiques, en définissant des objectifs et un plan d'action.

Il peut également s'agir de prestations de conseil en organisation des services ou en ressources humaines et en recrutement, ou de prestations de conseil informatique (audit, développement et maintenance des systèmes d'information, cybersécurité, par exemple).

Il peut enfin s'agir d'enquêtes de satisfaction à destination des usagers portant sur un service public, ou d'accompagnement dans la mise en œuvre d'une démarche de participation citoyenne.

D'autres prestations, en revanche, illustrent la **spécificité des collectivités locales en matière d'action publique**. Les collectivités ont ainsi fréquemment besoin d'études et d'expertises préalablement à la réalisation de projets ayant un impact sur l'environnement, ou à l'élaboration de documents d'urbanisme.

Elles ont également recours à des prestations de maîtrise d'œuvre dans le cadre des travaux publics.

De même, les collectivités locales peuvent solliciter la réalisation d'études portant sur le développement économique d'un territoire, ou tendant à évaluer le positionnement de ce territoire en termes d'attractivité ou de notoriété.

Elles peuvent enfin avoir recours à des audits ou à des diagnostics financiers ou stratégiques, le plus souvent en début de mandat, à la suite d'un changement de majorité exécutive.

b. Les motifs expliquant le recours à ces prestations

S'agissant ensuite des motifs pour lesquels les collectivités locales peuvent recourir à des conseils externes, plusieurs situations se présentent mais, là encore, certains motifs de recours apparaissent spécifiques aux collectivités.

Les collectivités locales peuvent tout d'abord recourir à des conseils externes pour des **motifs analogues** à ceux qui sont invoqués par d'autres personnes publiques.

La circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 relative à l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'État aux prestations intellectuelles recense ainsi trois motifs qui peuvent justifier un tel recours : premièrement, l'acquisition de compétences et d'**expertises dont l'administration ne dispose pas** à un instant donné ; deuxièmement, la réponse à un **besoin ponctuel en compétences** et en expertise lorsque les capacités des services ne permettent pas d'absorber la charge nécessaire à la mise en œuvre d'un projet dans les délais ; troisièmement, la recherche d'un **regard extérieur** permettant d'établir une analyse comparative, avec des pays étrangers ou avec le secteur privé ⁽¹⁾.

Le rapport de la commission d'enquête du Sénat avançait par ailleurs que l'État avait parfois recours à des conseils extérieurs pour faire établir une analyse objective d'une situation par une entité externe, et ainsi lui permettre d'arbitrer entre les différentes parties prenantes, voire entre différentes administrations ou acteurs publics ⁽²⁾.

De manière générale, ces différents motifs se retrouvent dans les raisons qui expliquent le recours par les collectivités locales aux cabinets de conseil, même s'il faut y apporter quelques nuances.

Ainsi, l'absence ou l'indisponibilité ponctuelle d'ingénierie peut expliquer le recours à une prestation de conseil externe, même si, comme l'ont rappelé les

(1) Circulaire n° 6329/SG du 19 janvier 2022.

(2) Voir le 4 du B du II de la première partie, « Le recours aux consultants comme arbitres de l'administration », pages 126 et suivantes.

associations d'élus du bloc communal auditionnées par vos rapporteurs ⁽¹⁾, des contraintes spécifiques pèsent sur les collectivités. Celles-ci ont ainsi fait état de « *difficultés de plus en plus aiguës de recrutement de profils adaptés du fait de la baisse d'attractivité des emplois publics* », mais aussi en raison notamment du « *recul de l'assistance publique à maîtrise d'ouvrage dans les territoires* » depuis 2010, du « *caractère extrêmement technique et/ou novateur d'un dispositif à mettre en place* », ainsi que du fait de changements de législation.

D'autres prestations obéissent toutefois à des besoins ou à des obligations qui paraissent bien plus spécifiques aux collectivités locales.

Le recours à des prestations de conseil peut en effet résulter non pas d'un choix, mais d'une **obligation** prévue par les textes applicables. Il s'agit notamment des **évaluations environnementales**, qui sont incontournables avant la réalisation de certains projets, et qui doivent être confiées à un tiers (études d'impact et d'incidence, inventaire faune-flore, études dites « loi sur l'eau », par exemple) ⁽²⁾. L'indépendance de l'évaluateur vis-à-vis de la maîtrise d'ouvrage publique, c'est-à-dire de la collectivité, constitue alors une condition indispensable d'un débat public éclairé sur le projet. Des évaluations environnementales sont également prévues dans le cadre de la révision des **documents d'urbanisme** ⁽³⁾.

Par ailleurs, et comme l'ont relevé les associations d'élus du bloc communal auditionnées par vos rapporteurs, certaines **agences nationales**, telles que l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), imposent aux collectivités territoriales maîtres d'ouvrage d'opérations de renouvellement urbain la passation d'un « *ensemble très conséquent de marchés de prestations intellectuelles d'études et de conseil* », en particulier au cours des phases préparatoires des opérations.

Enfin, et toujours selon les associations d'élus du bloc communal, le recours à un prestataire externe peut chercher à **compenser un rapport de force déséquilibré entre la puissance publique et les grands opérateurs délégataires de services publics**, en faisant appel à des cabinets connaissant très précisément les pratiques du secteur. Ces associations rappelaient que, dans les années 1980 et 1990, certains contrats de production et de distribution d'eau potable avaient connu un retentissement médiatique en ce qu'ils avaient été conclus dans des « *conditions contraires à l'intérêt public – celui de l'usager mais aussi du contribuable local* », car les collectivités locales et les syndicats des eaux n'avaient « *pas été en mesure de juger du caractère manifestement exorbitant de certaines clauses qu'ils comportaient* ».

(1) Association des maires de France, Intercommunalités de France, France Urbaine.

(2) Article L. 122-1 du code de l'environnement.

(3) Articles L. 104-1 et L. 104-2 du code de l'urbanisme.

c. La structure du marché du conseil aux collectivités locales

Enfin, une dernière différence porte sur la structure du marché du conseil aux collectivités locales, qui apparaît **nettement plus atomisé** que le marché du conseil national au secteur public, dominé par quelques grands acteurs ⁽¹⁾.

De l'avis de l'ensemble des personnes interrogées par vos rapporteurs, et bien que les grands cabinets de conseil soient également présents dans les collectivités, notamment *via* les accords-cadres de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP), le marché repose essentiellement sur des cabinets de plus petite taille, souvent implantés localement.

Les montants unitaires des prestations de conseil achetées par les collectivités locales seraient également plus faibles en moyenne que ceux des prestations achetées par l'État ou ses établissements publics, eu égard aux moyens budgétaires des collectivités.

B. L'ENCADREMENT DU RECOURS AUX CABINETS DE CONSEIL PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES PRÉSENTE NÉANMOINS DES ENJEUX COMMUNS À L'ENSEMBLE DES ACTEURS PUBLICS

Dans son rapport, la commission d'enquête du Sénat a fait état de certains dysfonctionnements dans le recours par l'État aux cabinets de conseil. Les travaux de vos rapporteurs n'avaient pour objectif, ni d'apporter une contre-expertise à ces constats, ni d'enquêter sur l'existence de tels dysfonctionnements dans les collectivités locales.

Afin d'évaluer la pertinence d'une potentielle extension du champ du texte aux collectivités locales, ils se sont néanmoins attachés à tenter d'**identifier les risques** que le recours à des conseils privés pouvait faire peser sur l'action publique locale, et ont identifié **trois enjeux communs**.

1. Un enjeu de transparence budgétaire et de bonne gestion des deniers publics

En premier lieu, et comme l'ont précédemment relevé vos rapporteurs, il n'existe pas de données consolidées suffisamment fiables permettant d'estimer les montants consacrés aux dépenses de conseil dans le secteur public local et de les isoler en comptabilité, alors même que ces montants sont potentiellement significatifs.

De ce point de vue, la nomenclature financière de l'État, *via* l'utilisation des « groupes de marchandises », paraît plus aboutie.

(1) Voir le *jaune budgétaire* « Recours aux conseils extérieurs », partie « Répartition des commandes de conseils extérieurs par titulaire », page 17, et le *C du I de la première partie du rapport de la commission d'enquête du Sénat*, « Un marché concentré autour de quelques grands cabinets », pages 53 et suivantes.

Le recours par les collectivités locales aux prestations de conseil constitue, dès lors, un **enjeu de transparence budgétaire et de bonne gestion des deniers publics**.

Les auditions conduites par vos rapporteurs ont par ailleurs mis en lumière un enjeu connexe, celui du renforcement et de la professionnalisation de la fonction achats, ainsi que de l'amélioration du pilotage des prestations de conseil dans le secteur public, enjeu qui n'est cependant pas directement traité dans la proposition de loi.

En effet, selon les personnes auditionnées, les acheteurs publics auraient des difficultés à concevoir le cahier des charges et à effectuer une analyse pertinente du rapport qualité/prix. La dimension juridique du marché, c'est-à-dire les règles de la commande publique, serait excessivement prise en compte, au détriment de l'analyse économique, pourtant essentielle pour assurer une bonne gestion des deniers publics.

2. Un enjeu de transparence dans la prise des décisions publiques

Le droit en vigueur ne distingue pas fondamentalement l'État des collectivités locales lorsqu'il s'agit d'encadrer l'**influence de certains acteurs sur la prise des décisions publiques**.

Ainsi, la loi « Sapin 2 », qui encadre les activités de lobbying portant sur toute décision publique, soumet les représentants d'intérêts aux mêmes obligations déclaratives et déontologiques, que ces activités aient été menées auprès de responsables publics nationaux ou d'acteurs locaux ⁽¹⁾.

Après avoir été plusieurs fois repoussée, l'extension du répertoire numérique des représentants d'intérêts aux actions d'influence menées auprès des responsables publics des collectivités locales est effective depuis le 1^{er} juillet 2022. Le dispositif a cependant été limité aux seules grandes collectivités par la loi « 3DS » ⁽²⁾.

Lors de leur audition, les sénateurs auteurs de la proposition de loi ont néanmoins indiqué que les prestations de conseil réalisées au bénéfice de l'État portaient sur des dossiers plus stratégiques, par exemple en matière de défense, de sécurité, ou concernant certains dossiers industriels, alors que les prestations de conseil aux collectivités locales seraient liées à des enjeux moins sensibles.

(1) *Articles 18-1 et suivants de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Pour une synthèse récente, voir la [communication](#) de la mission flash sur la rédaction du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts, présentée par M. Gilles Le Gendre et Mme Cécile Untermaier, devant la commission des Lois de l'Assemblée nationale, le 3 mai 2023.*

(2) *Article 213 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « 3DS », qui prévoit un seuil de 100 000 habitants pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.*

3. Un enjeu de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts

Le recours aux cabinets de conseil dans les collectivités locales présente enfin des enjeux en matière de **déontologie des consultants**, et de **prévention des conflits d'intérêts**.

En effet, comme l'a relevé M. Michel Klopfer lors de son audition, la question de l'indépendance réelle du consultant est importante : ainsi, dans le cas de certaines prestations techniques d'assistance à maîtrise d'ouvrage, du fait de la concentration de certains secteurs économiques (transports, déchets, accès à l'internet à haut débit par exemple), le prestataire peut être dans une situation de dépendance économique vis-à-vis de certains clients privés, qui assurent une part importante de son chiffre d'affaires. Une telle situation peut être de nature à influencer le conseil donné aux acteurs publics, dans un sens favorable à ces clients privés.

II. AFIN DE DÉTERMINER LE JUSTE ÉQUILIBRE POUR RENFORCER L'ENCADREMENT DU RECOURS AUX CABINETS DE CONSEIL, LA MISSION JUGE NÉCESSAIRE LA RÉALISATION D'UNE ÉTUDE COMPLÉMENTAIRE

L'encadrement actuel des marchés de conseil repose essentiellement sur le droit commun de la commande publique, ainsi que sur le droit des collectivités locales. Il permet donc, dans une certaine mesure, d'assurer un contrôle des marchés de conseil passés par ces collectivités.

Toutefois, le droit en vigueur ne prévoit ni la mise en œuvre d'obligations spécifiques en matière de transparence et d'évaluation de la part des acteurs publics, ni l'application de règles déontologiques particulières, et pourrait à ce titre être renforcé (A).

Vos rapporteurs considèrent que, si certaines dispositions de la proposition de loi paraissent, dans leur esprit, transposables aux collectivités locales, l'extension systématique de l'ensemble des dispositions du texte à celles-ci risquerait de créer une charge administrative trop importante et doit être écartée.

Afin de définir au mieux les obligations qui devraient être imposées aux collectivités et à leurs conseils, ils suggèrent la réalisation d'une étude approfondie, qui pourrait être confiée à la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale (B).

A. L'ENCADREMENT JURIDIQUE REPOSE ESSENTIELLEMENT SUR LE DROIT COMMUN ET POURRAIT ÊTRE RENFORCÉ

1. Le droit commun de la commande publique assure la transparence des procédures, mais ne prévoit pas de cadre spécifique aux prestations de conseil

L'encadrement des prestations de conseil repose essentiellement sur le droit commun de la commande publique, qui s'applique à tous les acteurs publics et a vocation à assurer le respect des **principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats** et de **transparence des procédures**.

Les prestations de conseil sont ainsi encadrées et contrôlées en application des principes propres à la commande publique et qui découlent pour partie du caractère administratif du contrat.

L'obligation de **transparence** a pour but de garantir l'absence de favoritisme et d'arbitraire de la part du pouvoir adjudicateur, et ainsi de garantir l'égalité de traitement des candidats. Ces règles impliquent que les conditions et modalités de la procédure d'attribution soient formulées de manière claire, précise et univoque, dans l'avis de marché ou dans le cahier des charges, de façon à mettre tous les prestataires potentiels sur un pied d'égalité. Elles impliquent également que les collectivités locales ne recourent pas systématiquement à un même prestataire de conseil, et que l'offre du prestataire soit bien adaptée à leurs besoins.

Par ailleurs, le caractère **administratif** des contrats passés par les collectivités territoriales, et notamment des contrats de conseil, les soumet à un régime exorbitant du droit commun, qui permet à la collectivité d'exercer des pouvoirs particuliers dans l'exécution du contrat et, notamment, des pouvoirs de contrôle.

Les seuils de procédure et de publicité applicables à la commande publique sont rappelés dans le tableau ci-dessous.

**SEUILS DE PROCÉDURE ET DE PUBLICITÉ
PRÉVUS PAR LE CODE DE LA COMMANDE PUBLIQUE**

Montant du marché hors taxes	Procédure	Publicité
En dessous de 40 000 euros	Choix libre (aucune procédure particulière n'est imposée)	Publicité non obligatoire
De 40 000 euros à 90 000 euros	Marché à procédure adaptée (libre choix des conditions de la procédure dans le respect des principes de la législation en matière de marchés publics)	Publicité libre ou adaptée
De 90 000 euros à 215 000 euros		Publicité obligatoire au Bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP) ou dans un journal habilité à recevoir les annonces légales (JAL)
Au-delà de 215 000 euros	Procédure formalisée : appel d'offres (sans négociation), procédure avec négociation, ou dialogue compétitif	Publicité obligatoire au BOAMP et au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE)

Les collectivités peuvent également acheter des prestations de conseil *via* l'Union des groupements d'achats publics (UGAP), qui constitue une centrale d'achat au sens du code de la commande publique, et qui permet à ce titre aux acheteurs publics qui y recourent d'être dispensés des obligations de publicité et de mise en concurrence ⁽¹⁾.

Les associations d'élus du bloc communal auditionnées par vos rapporteurs ont relevé que, dans les plus grandes collectivités locales, le recours à des appels d'offres était systématique, compte tenu des montants des marchés concernés.

Le droit de la commande publique permet par ailleurs, dans certaines situations, l'**exclusion de certains candidats en cas de manquements à la probité**.

L'exclusion peut être de plein droit, par exemple en cas de condamnation définitive pour faits de corruption ou de prise illégale d'intérêts ⁽²⁾.

Elle peut également être à l'appréciation de l'acheteur, notamment lorsque les candidats ont manqué à leurs obligations contractuelles lors de l'exécution d'un contrat de la commande publique antérieur, lorsqu'ils ont entrepris d'influencer la décision de l'acheteur ou disposé d'informations susceptibles de créer une distorsion de concurrence, lorsqu'ils ont conclu une entente, ou encore lorsqu'ils créent une situation de conflit d'intérêts par leur candidature ⁽³⁾.

(1) Article L. 2113-2 du code de la commande publique.

(2) Article L. 2141-1 du code de la commande publique.

(3) Articles L. 2141-7 à L. 2141-10 du code de la commande publique. L'exclusion ne peut intervenir sur ces fondements que si l'acheteur a organisé une procédure contradictoire à l'issue de laquelle l'opérateur concerné n'a pas pu démontrer qu'il a pris les mesures nécessaires pour corriger ces manquements et

2. Le droit des collectivités locales permet d'assurer l'information de l'assemblée délibérante sur les marchés conclus

Par ailleurs, les règles de droit commun qui organisent le fonctionnement des assemblées locales permettent également d'assurer le contrôle des marchés de conseil passés par les collectivités.

Ainsi, dans le cas où l'assemblée délibérante, normalement compétente pour assurer la négociation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés publics, a délégué ce pouvoir à l'exécutif local, celui-ci doit en rendre compte devant elle, et **informer l'assemblée délibérante des marchés publics conclus** ⁽¹⁾. Cette obligation s'applique naturellement aux marchés publics de conseil.

Les membres de l'assemblée délibérante peuvent également faire usage de leur **droit d'information général** pour obtenir des informations complémentaires concernant les marchés conclus ⁽²⁾, même s'il n'existe pas d'obligation de transmission spécifique en matière de marchés publics de conseil. Le code général des collectivités territoriales ne prévoit de droit à la consultation des projets de contrat ou de marché que pour les contrats de service public (mais pas pour les marchés de conseil), et dans les seules communes ⁽³⁾.

Pour les marchés les plus importants, le code général des collectivités territoriales prévoit l'existence de **commissions d'appel d'offres** (CAO). Celles-ci sont compétentes pour choisir le titulaire sur les marchés publics passés selon une procédure formalisée ⁽⁴⁾, tandis que, pour les marchés passés en procédure adaptée, la saisine de la CAO est facultative et elle ne donne qu'un simple avis (elle ne peut pas attribuer le marché). La CAO se prononce également sur les avenants entraînant une augmentation globale du coût du marché d'au moins 5 %, ce qui la conduit, de manière incidente, à s'enquérir des conditions de mise en œuvre de ces contrats.

La composition de la CAO doit permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée délibérante : elle assure ainsi l'association de l'opposition au choix des prestataires.

qu'ils ne sont plus susceptibles de se reproduire (c'est le mécanisme dit d'« auto-apurement », prévu à l'article L. 2141-11 du même code).

(1) *S'agissant par exemple des communes : article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales : « Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat : [...] 4° De prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget », et article L. 2122-23 du même code : « Le maire doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal ».*

(2) *Article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales : « Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération. »*

(3) *Article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales.*

(4) *C'est-à-dire dont le montant du besoin estimé est supérieur à 215 000 euros hors taxes.*

Un représentant du ministre chargé de la concurrence peut également participer, avec voix consultative, aux travaux de la CAO. Selon les associations d'élus du bloc communal auditionnées par vos rapporteurs, la présence de cet agent peut permettre d'« *éclairer les élus commissaires sur les éventuels signaux dont il a connaissance quant aux pratiques (pratiques frauduleuses, anti-concurrentielles, poursuites judiciaires en cours dont il ferait l'objet, etc.) d'un opérateur économique candidat ou dans un secteur en général* ».

Les attributions des CAO restent néanmoins encadrées, et celles-ci ne peuvent pas être assimilées à un organe de contrôle interne des marchés passés par la collectivité. Les associations d'élus précitées ont notamment relevé que la CAO n'intervenait « *en décision, en fin de procédure de passation, que sur les marchés d'un montant supérieur aux seuils européens, et uniquement pour classer les offres remises, ce qui en limite considérablement le rôle. Elle ne se prononce aucunement au fond et encore moins en opportunité* ».

Enfin, en **matière budgétaire**, et comme vos rapporteurs l'ont précédemment relevé, il n'existe pas de nomenclature comptable qui permette de retracer fidèlement les dépenses associées aux prestations de conseil, ni même de les approcher.

De ce fait, ni les projets de budgets présentés à l'assemblée délibérante, ni les comptes de gestion et administratif ne doivent faire apparaître spontanément les dépenses associées à des prestations externes, même si des développements *ad hoc* peuvent toujours être ajoutés dans les rapports.

3. Les contrôles externes, réalisés par le préfet et par les chambres régionales des comptes, n'ont ni pour objet, ni pour effet de contrôler l'opportunité du recours à des cabinets de conseil

Le droit en vigueur prévoit l'association du préfet et des juridictions financières au contrôle de certains marchés publics, mais ces contrôles restent très encadrés, et **leur portée limitée**.

Le **contrôle de légalité** prévoit que, pour devenir exécutoires, certains des actes des collectivités territoriales doivent être transmis au préfet, qui en vérifie la conformité aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur, et défère au tribunal administratif les actes qu'il estime contraires à la légalité dans un délai de deux mois suivant leur transmission ⁽¹⁾.

Toutefois, cette obligation de transmission ne porte pas sur tous les achats de conseils : seuls les marchés passés selon une procédure formalisée font l'objet

(1) Articles L. 2131-1 et suivants, L. 3131-1 et suivants, et L. 4141-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

d'une transmission obligatoire à la préfecture ⁽¹⁾. En outre, le contrôle se limite, par définition, à la vérification de la conformité de ces marchés aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur : elle n'a pas pour objet de contrôler l'opportunité du recours à un cabinet de conseil.

Par ailleurs, le **contrôle budgétaire** a pour but d'assurer le respect des règles applicables en matière d'élaboration, d'adoption et d'exécution des budgets locaux, et notamment des règles d'équilibre de ces budgets. Il s'agit de vérifier que le montant des dépenses prévisionnelles n'excède pas globalement le montant des recettes prévisionnelles, que les emprunts ne sont pas utilisés pour financer des dépenses de fonctionnement, ou encore que les dépenses obligatoires ont été correctement inscrites et exécutées. Le contrôle budgétaire est exercé par le préfet, en lien avec les chambres régionales des comptes ⁽²⁾.

Ce contrôle ne peut donc pas être assimilé à un contrôle extérieur sur les dépenses des collectivités locales, et ne vise pas à examiner l'opportunité, l'efficacité ou l'efficience du recours à un cabinet de conseil.

Enfin, dans le cadre de leurs missions de contrôle des comptes et de la gestion des collectivités locales et des organismes relevant de leur compétence, les **chambres régionales et territoriales des comptes** examinent la « *régularité des actes de gestion, l'économie des moyens mis en œuvre et l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant* » ⁽³⁾. Dans ce cadre, les chambres peuvent être amenées à réaliser un contrôle approfondi de la qualité des procédures internes de gestion des marchés ⁽⁴⁾.

Ces contrôles sont programmés par les chambres, mais peuvent également être assurés sur demande motivée présentée par le préfet de région ou de département, ou par l'exécutif local. Ils ne sont cependant **ni immédiats, ni systématiques**, et les chambres **ne se prononcent pas sur l'opportunité** des choix effectués par la collectivité locale.

(1) C'est-à-dire dont le montant du besoin estimé est supérieur à 215 000 euros hors taxes, en application du 4° des articles L. 2131-2 et L. 3131-2, du 3° de l'article L. 4141-2, et de l'article D. 2131-5-1 du code général des collectivités territoriales.

(2) Articles L. 1612-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

(3) Article L. 211-3 du code des juridictions financières.

(4) Voir par exemple le rapport d'observations définitives et sa réponse portant sur la commune de Ploemeur (département du Morbihan), délibéré le 11 janvier 2021, pages 18 et suivantes. Depuis 2022, les compétences des CRTC ont par ailleurs été étendues à l'évaluation des politiques publiques (art. L. 211-15 et suivants et R. 245-1-1 et suivants du code des juridictions financières).

B. SI CERTAINES DISPOSITIONS DU TEXTE PARAISSENT, DANS LEUR ESPRIT, TRANSPOSABLES AUX COLLECTIVITÉS LOCALES, L'EXTENSION SYSTÉMATIQUE DE L'ENSEMBLE DES DISPOSITIONS À CELLES-CI RISQUERAIT DE CRÉER UNE CHARGE ADMINISTRATIVE EXCESSIVE, CONDUISANT À SUGGÉRER PLUTÔT LA RÉALISATION D'UNE ÉTUDE APPROFONDIE POUR DÉTERMINER UN JUSTE ÉQUILIBRE

1. L'extension immédiate et systématique de l'ensemble des dispositions de la proposition de loi ne paraît pas opportune

a. Les obligations nouvelles prévues par la proposition de loi

Le droit en vigueur ne prévoit ni la mise en œuvre d'obligations spécifiques en matière de transparence ou d'évaluation de la part des acteurs publics, ni l'application de règles déontologiques particulières en cas de recours à des cabinets de conseil privés.

Dans l'optique d'un meilleur contrôle de ces prestations, vos rapporteurs considèrent que leur encadrement juridique pourrait être renforcé sur ces deux aspects.

Ils considèrent toutefois que, si certaines dispositions de la proposition de loi paraissent, dans leur esprit, transposables aux collectivités locales, **l'extension systématique de l'ensemble des dispositions du texte aux collectivités risquerait de créer une charge administrative trop importante et doit être écartée**. En outre, plusieurs dispositions de ce texte ne semblent techniquement pas applicables aux collectivités locales.

• Certaines dispositions prévues par la proposition de loi adoptée par le Sénat paraissent aisément transposables aux collectivités locales.

Tel est notamment le cas de l'interdiction qui faite aux consultants de prendre des décisions administratives (prévue à l'article 1^{er}), de l'obligation de mentionner l'intervention des consultants sur les documents auxquels ils ont participé (article 2), ou encore de l'obligation d'employer la langue française dans les échanges entre les consultants et l'administration bénéficiaire de la rédaction des documents auxquels ils participent (article 7).

• En revanche, d'autres obligations prévues par le texte paraissent difficiles à mettre en œuvre en l'état dans les collectivités locales, parce qu'elles créeraient pour celles-ci une charge administrative excessive.

Dans leur grande majorité, les personnes auditionnées par vos rapporteurs ont reconnu l'intérêt, dans leur principe, des dispositions visant à renforcer la transparence et la déontologie dans les collectivités locales, mais ont immédiatement ajouté que celles-ci devraient être aménagées ou adaptées aux enjeux des collectivités locales et à leurs contraintes spécifiques.

Les associations d'élus du bloc communal auditionnées par vos rapporteurs ont ainsi relevé que « *certaines [des] dispositions [de la proposition de loi] – pour intéressantes qu'elles soient en apparence – nous semblent introduire des mécanismes et obligations dont le formalisme et l'efficacité potentielle nous interrogent fortement, appliqués au cas d'espèce des collectivités territoriales* », ajoutant que « *ces dernières, qui ont, au titre de leur libre administration, de très légitimes raisons de mobiliser des prestations de conseils, regretteraient d'être soumises à des formalités gagées sur des dérives constatées – ou faisant l'objet de suspicions – dans d'autres organisations publiques, dont elles ne relèvent pas. Un tel « alignement » ne nous apparaîtrait ni légitime, ni efficace* ».

Parmi ces dispositions figure notamment l'obligation faite aux acteurs publics d'**évaluer les prestations de conseil** dont ils ont bénéficié. Les associations d'élus du bloc communal ont ainsi souligné que le caractère **public** de l'évaluation prévue, bien qu'inspiré par de « *louables intentions en matière de transparence* », était de nature à « *compromettre les intérêts de la collectivité en ce qu'il peut aboutir à divulguer des indices essentiels de stratégie à des opérateurs économiques tiers mais intéressés* » : le seul fait de publier la liste des livrables présenterait le risque de fragiliser l'intérêt public en « *dévoilant à des opérateurs économiques des signes et indices de la stratégie que la collectivité a adoptée dans un dossier les concernant* », par exemple dans le cadre de l'audit d'un grand contrat en cours d'exécution.

L'association Départements de France a relevé que cet article serait « *source de charges supplémentaires, dans un contexte où leur poids est pointé du doigt et leur réduction nécessaire* », et constituerait « *l'exemple montrant parfaitement que cette PPL n'est pas adaptée aux Départements. Comment en effet évaluer une expertise qu'un Département va chercher, justement parce qu'il ne la possède pas... ?* ».

De leur côté, les administrations centrales ont insisté sur la nécessité de veiller à ce que le formalisme de cette évaluation *ex post* puisse être adapté aux réalités locales, et laissé à l'appréciation de chacune des collectivités locales, si celle-ci venait à leur être étendue.

L'attention de vos rapporteurs a, par ailleurs, été attirée sur les conséquences concrètes de la création de **nouvelles obligations déontologiques** pour les collectivités locales.

L'association Départements de France a ainsi relevé, dans sa contribution écrite, que les obligations déontologiques nouvelles prévues semblaient « *disproportionnées pour les marchés (et prestataires) de taille modeste propres aux départements* ».

Les associations d'élus du bloc communal ont, de leur côté, exprimé leur « *plus grande opposition quant à un rôle qui tendrait vers une obligation de*

contrôle par leurs soins » des déclarations d'intérêts qui devraient être produites par les prestataires.

Ces mêmes associations se sont également dites « [réservées] *quant à l'opérationnalité et l'efficacité de l'énonciation d'un code de conduite dont [elles craignent] qu'il devienne rapidement une formalité stéréotypée* ».

● **D'autres propositions, enfin, ne seraient pas applicables aux collectivités locales pour des raisons techniques.**

En particulier, l'article 3 du texte prévoit l'obligation pour le Gouvernement de remettre au Parlement un **rapport annuel** portant sur le recours aux prestations de conseil par les administrations bénéficiaires, rapport qui comprendrait notamment la liste de chacune des prestations de conseil réalisées au cours des cinq dernières années, et en ferait apparaître l'objet résumé et le montant. Aux termes de l'article 4 de la proposition de loi, ces mêmes informations seraient publiées dans un format ouvert et réutilisable, et retranscrites dans le rapport social unique de chaque administration.

Les administrations centrales auditionnées par vos rapporteurs considèrent qu'en l'état de la rédaction du texte, l'article 3 ne pourrait pas être applicable aux collectivités locales, au motif que l'État ne dispose pas d'outils suffisamment efficaces pour procéder à ces remontées d'informations et les centraliser.

L'article 8 de la proposition de loi prévoit par ailleurs la remise au Parlement par le ministre chargé de la fonction publique d'un rapport annuel concernant la **cartographie des compétences** au sein de chaque ministère.

Les associations d'élus du bloc communal auditionnées par vos rapporteurs ont critiqué cette mesure sur le fond, considérant que « *l'établissement d'une cartographie des compétences internes nous semble inadapté à la réalité précitée de la diversité des motivations de recours aux prestations de conseil* », dans la mesure où « *le recours à des prestations de conseil et la disponibilité de ressources internes ne sont en effet pas deux réalités à opposer, sauf à adopter une approche excessivement simplificatrice des conditions de recours aux assistances à maîtrise d'ouvrage par les collectivités territoriales* ». La direction générale des collectivités locales a, de son côté, attiré l'attention de vos rapporteurs sur la « *charge significative* » que représenterait cette disposition pour les collectivités locales, ainsi que sur le « *travail colossal de collecte* » qu'impliquerait une synthèse de ces informations au niveau national ⁽¹⁾.

(1) Vos rapporteurs constatent que les dispositions des articles 3 et 8 sont partiellement satisfaites par le droit en vigueur, suite à l'adoption de l'article 164 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023, qui a prévu la création d'un rapport annuel relatif au recours par l'État aux prestations de conseil réalisées par des personnes morales de droit privé ou par des personnes physiques exerçant à titre individuel (32° du I de l'article 179 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020).

b. La nature des prestations concernées

Vos rapporteurs relèvent par ailleurs que la nature des prestations concernées par la proposition de loi est particulièrement large et mériterait d’être *a minima* précisée.

Comme cela a été précédemment rappelé, le champ d’application 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.

**PRESTATIONS ENTRANT DANS LE CHAMP DE LA PROPOSITION DE LOI
(ARTICLE 1^{ER} DE LA PROPOSITION DE LOI)**

Administrations bénéficiaires (I de l’article)	Types de prestations de conseil concernées (II de l’article)
– l’État et ses établissements publics (1°) – les autorités administratives et publiques indépendantes (2°) – la Caisse des dépôts et consignations (3°) – les établissements publics de santé (4°)	– le conseil en stratégie (1°) – le conseil en organisation des services et en gestion des ressources humaines (2°) – le conseil en informatique, à l’exclusion des prestations de programmation et de maintenance (3°) – le conseil en communication (4°) – le conseil pour la mise en œuvre des politiques publiques, y compris leur évaluation (5°) – le conseil juridique, financier ou en assurance, à l’exclusion des prestations réalisées par les avocats au Conseil d’État et à la Cour de cassation, les avocats inscrits à un barreau français, les notaires, les huissiers de justice, les commissaires-priseurs judiciaires, les administrateurs judiciaires et les mandataires liquidateurs, ainsi que par les experts-comptables et par les commissaires aux comptes (6°)

Vos rapporteurs considèrent que le champ d’application de la proposition de loi gagnerait à être précisé sur **trois points**.

● S’agissant du **conseil en informatique**, plusieurs personnes auditionnées ont relevé le champ encore trop large de la rédaction retenue, malgré les précisions adoptées en première lecture et présentées ci-après.

Suivant l'analyse de la commission d'enquête, qui avait souligné « *le poids économique des conseils en informatique et l'importance stratégique que revêtent les questions numériques en matière de politique publique, comme l'a montré le rôle central des outils informatiques de lutte contre l'épidémie de Covid-19* »⁽¹⁾, les auteurs de la proposition de loi avaient prévu une référence explicite au conseil en informatique à l'article 1^{er} de la proposition de loi.

L'exposé des motifs relève ainsi que « *le conseil en informatique comprend notamment les domaines suivants : stratégie des systèmes d'information, qualité des systèmes d'information, étude de projets applicatifs, conseil en urbanisation informatique et expertise technique. Il exclut les prestations informatiques, à l'instar des opérations de maintenance* »⁽²⁾.

Sur proposition de sa rapporteure, la commission des Lois du Sénat a précisé à l'article 1^{er} que les prestations de programmation et de maintenance étaient bien exclues du champ d'application du texte.

(1) Rapport n° 381 de Mme Cécile Cukierman.

(2) Exposé des motifs de la proposition de loi.

Ainsi, cette rédaction paraît encore inclure certaines prestations de production et d'assistance, qui ne relèvent pourtant pas du conseil stratégique en informatique : en particulier, en l'état actuel du texte, les prestations d'assistance informatique en cas de cyberattaque subie par une collectivité seraient concernées.

● La référence au **conseil en communication** semble également devoir être précisée. Les représentantes du Syndicat du conseil en relations publics (SCRIP), auditionnées par vos rapporteurs, relèvent ainsi que « *le terme de "conseil en communication" tel qu'employé dans la proposition de loi recouvre en réalité une grande variété d'activités. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut citer le conseil en publicité, en création de contenus, en stratégie digitale, en événementiel, en relations médias ou encore en communication interne* » et que ces activités « *ont pour point commun de n'affecter ni la nature, ni le contenu, ni la temporalité des décisions publiques* ».

Interrogés sur ce point par vos rapporteurs, les auteurs du texte rappelaient que le conseil en communication « *semble en effet stratégique dans la conduite des politiques publiques* », prenant l'exemple des « *spin doctors* », mais considéraient que le périmètre du texte n'incluait « *pas la création de campagnes publicitaires ni les sondages, qui relèvent d'une réglementation spécifique* ».

Le champ d'application pourrait en être précisé lors de l'examen de la proposition de loi par notre Assemblée.

● Enfin, la référence au **conseil pour la mise en œuvre des politiques publiques** paraît trop large. Elle serait susceptible de faire entrer dans le champ du texte l'ensemble des prestations de conseil, quelle que soit leur nature, dès lors que, par définition, les collectivités locales sont des personnes publiques qui mettent en œuvre des politiques publiques.

Cette rédaction conduirait notamment à intégrer dans le champ de la proposition de loi les prestations de conseil réalisées dans le cadre de l'élaboration de documents d'urbanisme, ou de maîtrise d'œuvre en matière de travaux publics – bien que la commission d'enquête du Sénat ait explicitement exclu ces dernières du périmètre de ses travaux ⁽¹⁾.

Cette analyse est partagée par certaines personnes auditionnées par vos rapporteurs. La direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers relève ainsi que ces prestations « *paraissent incluses dans cet item, qui n'exclut pas les prestations de conseil "techniques" de son champ d'application* ».

Les associations d'élus du bloc communal auditionnées par vos rapporteurs soulignaient également que la proposition de loi « *gagnerait à exclure plus explicitement les prestations de maîtrise d'œuvre (qui emportent un devoir de conseil auprès du maître d'ouvrage public) ainsi que les prestations de réalisation d'études et de diagnostics environnementaux rendus obligatoires, notamment par le code de l'environnement* ».

c. La question du seuil

Vos rapporteurs jugent intéressante la proposition de fixer un seuil pour que les dispositions nouvelles s'appliquent uniquement aux collectivités locales les plus importantes, et non aux plus petites d'entre elles, pour lesquelles les enjeux apparaissent plus limités.

Le tableau ci-après présente le nombre de communes et d'EPCI à fiscalité propre qui entreraient dans le champ de la proposition de loi, en fonction du seuil choisi.

NOMBRE DE COMMUNES ET D'ÉTABLISSEMENTS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE À FISCALITÉ PROPRE (EPCI-FP) EN FONCTION DU NOMBRE D'HABITANTS

(en nombre de communes et d'EPCI-FP, et en millions d'habitants)

	Nombre de communes	Population municipale	Nombre d'EPCI-FP	Population municipale
Moins de 20 000 habitants	34 465	40,7	531	6,3
De 20 000 à 50 000 habitants	351	10,6	444	13,5
De 50 000 à 100 000 habitants	87	5,8	154	10,6
Plus de 100 000 habitants	42	10,2	125	37
Total	34 945	67,4	1 254	67,4

Source : direction générale des collectivités locales.

(1) Rapport de la commission d'enquête, page 27 : « Méthode de travail de la commission d'enquête – définition des prestations de conseil » : « Sont en revanche exclues la maîtrise d'ouvrage ou la maîtrise d'œuvre pour des travaux ».

Vos rapporteurs constatent toutefois que cette proposition ne fait pas consensus. Les associations d'élus du bloc communal ont ainsi indiqué qu'ils n'identifiaient « aucune légitimité à ce que le champ d'application soit, le cas échéant, différencié entre collectivités dans la mesure où aucun critère tenant à la taille de la collectivité ou sa catégorie ne permet de considérer que le besoin d'encadrement serait plus ou moins important », et qu'ils préconisaient plutôt d'explorer la piste des seuils applicables à la commande publique en général. Vos rapporteurs considèrent donc que cette réflexion devrait être approfondie.

2. Une étude plus approfondie sur le sujet gagnerait à être menée

Afin d'assurer un juste équilibre et une bonne adaptation du texte de la proposition de loi aux enjeux locaux, la mission propose de mener une étude plus approfondie sur le sujet. Celle-ci pourrait, en particulier, être confiée à la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

Cette étude pourrait procéder à une évaluation plus fine des enjeux budgétaires concernés, en procédant, par exemple, par sondage auprès d'un échantillon représentatif de collectivités locales, ou encore en analysant de façon approfondie les marchés conclus par ces collectivités, ce que la présente mission *flash* n'a pas été en mesure d'effectuer du fait des délais impartis.

Votre rapporteur, M. Nicolas Sansu, considère toutefois que rien ne justifierait le report de l'examen de la proposition de loi issue des travaux du Sénat, dont les dispositions doivent bien entendu être discutées. L'étude spécifique sur le recours aux cabinets de conseils privés par les collectivités locales devrait ainsi être engagée en parallèle de l'examen de la proposition de loi du Sénat, et pourrait ensuite faire l'objet d'un texte spécifique une fois ce travail de collecte et de concertation accompli.

*

* *

(1) La Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (DCTD) de l'Assemblée nationale a été créée par décision de la Conférence des Présidents du 28 novembre 2017. Si cette décision ne définit pas précisément les compétences de la délégation, celle-ci émet régulièrement des avis sur les textes dont elle estime qu'ils ont une incidence sur les collectivités territoriales. Par ailleurs, les articles 6 ter et 6 septies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires prévoient que la délégation parlementaire dénommée Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et que la délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes peuvent notamment être saisies sur une proposition de loi par une commission permanente.

PERSONNES ENTENDUES

Mardi 16 mai 2023

- **Auteurs de la proposition de loi**

- M. Arnaud Bazin, sénateur du Val-d’Oise, président de la commission d’enquête sur l’influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques
- Mme Éliane Assassi, sénatrice de la Seine-Saint-Denis, rapporteure de cette commission d’enquête

Mardi 23 mai 2023

- **Syndicat du conseil en relations publics (SCRCP)**

- Mme Sandrine Cormary, présidente
- Mme Anne-Mareille Dubois, déléguée générale
- Mme Justine Roubaud, associée chez Euros Agency *, conseil du SCRCP
- Mme Catherine Emprin, directrice générale de BETC, représentante de la Filière Communication *

Jeudi 25 mai 2023

- **Fédération Syntec : Syntec Conseil *, Numeum *, Syntec Ingénierie ***

- M. Matthieu Courtecuisse, président de Syntec Conseil
- M. David Ifrah, délégué général de Syntec Conseil
- M. Benoît Darde, administrateur de Numeum et président de sa commission Affaires publiques
- M. Michel Combot, délégué général de Numeum
- M. Christophe Longepierre, délégué général de Syntec Ingénierie

- **Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)**

- M. Didier Migaud, président
- Mme Lisa Gamgani, secrétaire générale
- Mme Fanny Fiorentino, adjointe au directeur des publics, de l’information et de la communication, responsable du pôle communication et relations institutionnelles

- **Audition commune de chercheurs en science politique**

- M. Stéphane Cadiou, professeur de science politique à l'Université Lumière Lyon 2
- M. Romain Pasquier, directeur de recherche au CNRS, titulaire de la chaire « Territoires et mutations de l'action publique » à l'Institut d'études politiques de Rennes

Jeudi 1^{er} juin 2023

- **Association des maires de France (AMF)**

- M. Guy Geoffroy, vice-président

- **Intercommunalités de France**

- M. Simon Mauroux, responsable du pôle Institutions
- Mme Montaine Blonsard, responsable des relations avec le Parlement

- **France urbaine**

- M. Bastien Taloc, conseiller fonction publique territoriale et institutions

Mardi 6 juin 2023

- **Cabinet Michel Klopfer (CMK)**

- M. Michel Klopfer fondateur

- **Ernst & Young (EY) Secteur public**

- M. Hervé de la Chapelle, responsable des activités de conseil pour le secteur public en France
- M. Stéphane Manoukian, directeur des activités auprès des collectivités locales

Mercredi 7 juin 2023

- **Direction interministérielle de la transformation publique**

- M. Thierry Lambert, délégué interministériel
- Mme Fanny Loeillet, adjointe au chef de pôle budgets-marchés
- M. François Gobillard, chef du pôle interministériel d'achats

- **Direction générale des collectivités locales (DGCL)**

- Mme Hélène Martin, adjointe à la sous-directrice des compétences et des institutions locales,
- M. Antoine Lefrançois, rédacteur au sein du bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique
- Mme Émilie Vouillemet, cheffe du bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique

Mardi 13 juin 2023

- **Direction des affaires juridiques du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique**

- Mme Laure Bédier, directrice des affaires juridiques
- Mme Aurore Fougères, cheffe du bureau du droit public général

- **Union des groupements d'achats publics (UGAP) ***

- M. Edward Jossa, président-directeur général
- M. Olivier Giannoni, secrétaire général, directeur juridique

Jeudi 15 juin 2023

- **Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)**

- M. Christophe Bouillon, président
- M. Xavier Giguet, secrétaire général

- **Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)**

- Mme Anne-Claire Mialot, directrice générale
- M. Maxance Barré, directeur du cabinet

Vendredi 23 juin 2023

- **Ministère de la Transformation et de la Fonction publiques**

- M. Stanislas Guérini, ministre de la Transformation et de la Fonction publiques

Sollicitée à plusieurs reprises, l'association **Régions de France** a décliné les propositions qui lui avaient été faites, et n'a pas non plus transmis de contribution écrite.

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES ADRESSÉES À LA MISSION

- Association **Départements de France**, contribution transmise par M. Brice Lacourieux, conseiller relations avec le Parlement

- **Mutuelle nationale territoriale** *, contribution transmise par M. Antoine Szarzewski, directeur conseil au pôle affaires publiques de Confluence *

- **Fédération Cinov** *, contribution transmise par M. Arnaud Chaffoteaux, responsable des affaires publiques et des relations extérieures

() Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*