



© photos : Blue Planet Studio

B. Business Impact

Le recours aux cabinets de conseil dans le secteur public : Remettre en perspective, penser l'opérationnel

ESCP Impact Paper No. 2022-32-FR

Eléonore BROUARD & Tristan DUPAS-AMORY

ESCP Business School

[Le recours aux cabinets de conseil dans le secteur public : Remettre en perspective, penser l'opérationnel

Eléonore Brouard*
Tristan Dupas-Amory*

ESCP Business School

Abstract

Les récents débats sur le rôle des consultants privés dans le secteur public ont revêtu une dimension géopolitique, en questionnant l'indépendance et la souveraineté de l'Etat face à des cabinets pour la plupart d'origine anglo-saxonne. Ils sont l'occasion de réfléchir sur les relations entre le secteur public et le secteur privé dans un contexte de globalisation des pratiques managériales. Fruit de l'expérience des auteurs dans plusieurs cabinets de conseil et au sein des administrations autant que de la mobilisation de travaux scientifiques, cet *impact paper* propose une prise de recul face à cette pratique controversée du recours aux consultants dans la sphère publique française, par-delà son récent surgissement médiatique. Il tâchera de dégager, après une mise en perspective historique, quelques enjeux terrains que posent les prestations de conseil à la fois pour les agents publics et les consultants.

Mots clés : Consultants, secteur public, perspective historique, pilotage de mission de conseil

*Ph.D. Students, ESCP Business School

ESCP Impact Papers are in draft form. This paper is circulated for the purposes of comment and discussion only. Hence, it does not preclude simultaneous or subsequent publication elsewhere. ESCP Impact Papers are not refereed. The form and content of papers are the responsibility of individual authors. ESCP Business School does not bear any responsibility for views expressed in the articles. Copyright for the paper is held by the individual authors.

Le recours aux cabinets de conseil dans le secteur public : Remettre en perspective, penser l'opérationnel

Introduction

En mars 2022, les sénateurs français ont publié un rapport dénonçant l'emprise « tentaculaire » des cabinets de conseil sur l'État, notamment sur la conception et le déploiement des politiques publiques. Ce rapport a alimenté des débats anciens, qui ont ressurgi à l'occasion de la crise du Covid-19, sur l'intervention de consultants dans des domaines jugés régaliens. Ce débat médiatique - l'un des derniers en date - met en lumière des phénomènes qui remontent aux années 1980 et qui s'illustrent de façon inégale en Europe. Les consultants interviennent par exemple plus largement auprès de l'État en Grande-Bretagne qu'en France (Saint-Martin, 1998). Toutefois, tant la sociologie que la conception de l'État diffèrent entre les deux pays et le débat prend une coloration singulière en France.

Aux côtés de l'administration, en France et dans d'autres pays, les consultants ont contribué à introduire la performance au cœur de la conception et de l'analyse des politiques publiques. A titre d'exemple, la Loi Organique relative à la Loi de Finances (LOLF) de 2001 a acté la mise en place de projets et rapports annuels de performance pour chaque politique publique, à laquelle sont associés des cibles et des indicateurs de réussite chiffrés. La mise en place de la LOLF et du système d'information comptable de l'État afférent a été accompagnée activement par des consultants. Amendé dans les pays précurseurs, remis en cause par de nouveaux paradigmes, le *New Public Management* continuerait cependant de se diffuser, notamment dans les pays où il avait initialement connu un succès relatif, comme la France (Abord de Chatillon & Desmarais, 2012).

Près de vingt ans plus tard, plusieurs éléments sont questionnés par les médias, par les élus, par les citoyens et par les chercheurs. Ainsi, l'utilisation de fonds publics pour rémunérer des sociétés privées avec des montants jugés importants est questionnée. Plus fondamentalement, la souveraineté de l'État se trouverait mise en cause selon certains, en raison de l'intervention jugée massive de consultants appartenant à des entreprises, qui pourrait menacer notre souveraineté intellectuelle. Ainsi, des enjeux géopolitiques ont animé les récents débats : la plupart des grands cabinets de conseil en France sont des cabinets d'origine américaine ou britannique (McKinsey, Accenture, etc.), bien que certains soient issus de fusions avec des cabinets français (Deloitte, KPMG, par exemple), et que d'autres soient d'origine française (Mazars). En outre, ils disposent presque tous de bureaux sur le territoire français depuis parfois plusieurs dizaines d'années. Plus largement, ce sont la forme, le rôle et la place de l'État et ses relations avec le secteur privé qui peuvent poser question.

Cet article s'appuie sur le point de vue de deux chercheurs – doctorants en management et comptabilité ayant travaillé au sein de plusieurs administrations en tant que consultants ou contractuels. Son objectif est de replacer la dimension médiatique du débat dans un contexte historique plus large et de souligner les enjeux opérationnels du recours aux consultants. Il nous semble notamment important de démontrer le rôle actif des donneurs d'ordre dans le pilotage des missions de conseil, tandis que beaucoup d'études se concentrent sur le rôle des consultants. Cet *impact paper* est aussi l'occasion de questionner plus en détail le fonctionnement d'une mission de conseil, les conditions de sa préparation et de son pilotage dans les organisations publiques, et de proposer des pistes de réflexion permettant de mieux appréhender l'intervention des consultants. Il nous semble opportun de prendre ce recul pour établir une réflexion sur le pilotage et les rôles respectifs des agents publics et des consultants.

Dans un premier temps, nous proposons un état des lieux historique du recours aux consultants dans le secteur public. Nous proposons ensuite quelques réflexions sur les enjeux opérationnels de la relation entre consultants et agents publics.

Remettre en perspective : éléments historiques sur le cas français

Le marché mondial du conseil représentait 178 Md€ en 2019. Les trois quarts de la demande sont concentrés en Amérique du Nord et en Europe (Jouan & Lemesle, 2021a). Le marché français du conseil en management occupe la troisième position sur le continent européen, avec un chiffre d'affaires total de 8,1 milliards en 2019, derrière celui de l'Allemagne (36,2 milliards) et du Royaume-Uni (12,9 milliards). Les banques et les services financiers représentent 30 % du marché en France, l'industrie 28%, et les services publics 9% (Jouan & Lemesle, 2021b). La part de l'administration dans le marché du conseil en France, bien que croissante, reste donc relativement modeste.

Au-delà de ces chiffres, comprendre ce qui se joue dans les débats actuels passe par une mise en perspective au long cours. Dans le prolongement de travaux qui ont mis en évidence l'opportunité de s'intéresser à l'histoire de la gestion et de la contextualiser, nous proposons donc dans un premier temps un retour aux origines du conseil en management dans le secteur public.

Les origines américaines

Dès les années 1880, des ingénieurs et des comptables américains inventent aux États-Unis les fondamentaux d'un nouveau métier : le consultant en management (McKenna, 2006). Leur influence - considérable - au sein des *boards* des plus grandes sociétés américaines s'accroît aussi auprès du gouvernement américain dans la période d'après-guerre. Ce dernier s'impose comme un acteur et client stratégique pour promouvoir leur vision des formes organisationnelles les plus « efficaces ». Des consultants supervisent la restructuration de la bureaucratie fédérale des États-Unis. McKenna évoque ainsi l'utilisation des cabinets de conseil pour des études réalisées pour la Marine pendant la Seconde Guerre mondiale par Booz, Fry, Allen & Hamilton, la réorganisation du pouvoir exécutif pour la Commission Hoover à la fin des années 1940 par Cresap, McCormick and Paget et Robert Heller & Associates, ou encore l'organisation initiale de la NASA en 1958 par McKinsey & Company.

Le recours aux consultants pour résoudre les problèmes organisationnels de l'État administratif américain est banalisé, institutionnalisé, et lui permet de maîtriser le nombre d'employés fédéraux tout en assumant des responsabilités administratives plus importantes. Cet « État contractuel » (McKenna, 2006) caractérisé par la contribution d'experts externes est devenu l'une des caractéristiques du gouvernement fédéral américain depuis 1945. Au milieu des années 1960, des critiques s'élèvent déjà pour critiquer ce « gouvernement fantôme » aux États-Unis. À la fin des années 1950, les sociétés de conseil mènent leur expansion en Europe et offrent leurs prestations aux acteurs privés comme publics du vieux continent. Dans ce contexte, la France a d'abord fait figure d'exception.

La pénétration des cabinets de conseil dans le secteur public français : un phénomène plus récent

La France s'est montrée plus imperméable au recours aux prestations de conseil dans le secteur public (Saint-Martin, 1998). Les idées managériales sont entrées dans la formulation des politiques publiques dans les années 1980 : la période 1982-1988 correspond notamment à une phase d'expansion, portée par la demande de certaines administrations publiques pour les prestations de conseil (Bezes, 2009). La loi-cadre sur la décentralisation

en 1982 ouvre notamment les portes de certains niveaux d'administration locale aux consultants, et a facilité l'entrée des idées managériales à l'échelon local. La structuration du marché du conseil et les recommandations qui y sont prodiguées sont donc influencées par les réformes mais elles sont aussi susceptibles, en retour, d'influencer leurs contenus (Saint-Martin, 2004).

Lors de la première moitié des années 1980, les grands cabinets de conseil commencent à accompagner la réforme de l'État, comme l'analyse le sociologue Philippe Bezès. Les *Big fours* historiques de l'audit, polyvalents et dotés d'une réputation internationale solide, et les cabinets de conseil en stratégie, armés de leur prestige, tirent leur épingle du jeu (Bezès, 2009). Évaluation de politiques publiques, contrôle de gestion, ou encore analyse stratégique de l'organisation : ils proposent de nombreuses démarches managériales. Le développement de la discipline des sciences de gestion participe à la légitimation du recours à de nouvelles formes organisationnelles pour mieux administrer (*ibid*). L'administration est constituée en objet d'investigation et, simultanément, en objet d'interventions, enjeu politique et de politique (*ibid*). Dans le tournant des années 2000, la réforme de l'État « passe en mode industriel » et les échanges entre hauts fonctionnaires et cabinets de conseil, notamment à culture anglo-saxonne, se systématisent (*ibid*). Les réformes successives de l'État à partir de 2007 accentuent le recours à ces acteurs. Organisation de la transformation numérique de l'État, renouvellement des marchés publics, entrepreneurs « Govtech », les recours aux consultants se diversifient, au point que certains chercheurs remettent au goût du jour le terme de « consultocratie » pour désigner l'emprise des cabinets de conseil sur la transformation publique.

La « consultocratie » à l'épreuve de l'« énarchie »?

En Grande-Bretagne, des universitaires ont inventé le terme « consultocratie » pour décrire la manière dont l'entrée des idées des gestionnaires dans les politiques allait de pair avec la présence croissante des consultants autour de l'élaboration des politiques (Saint-Martin, 2004). Ce phénomène n'a pas été de la même ampleur selon les pays. Dans le cadre d'une comparaison incluant également le Canada et le Royaume-Uni, Saint-Martin suggère qu'en France, la haute administration publique a en partie freiné la montée d'une « consultocratie » française et retardé l'influence du « managérialisme » sur les politiques publiques. Le gouvernement a rapidement opté pour la création de son propre service de conseil interne car « les solutions proposées par les consultants internes sont en général mieux acceptées que celles des consultants externes marquées par une culture de l'entreprise privée » (rapport de la DGAFP, 1991). D'autres facteurs structurels français, comme la relative faiblesse du secteur du conseil et des idées managériales dans l'administration publique, font partie des raisons pour lesquelles la France se distingue, pour Saint-Martin, des cas britannique et canadien.

D'autres chercheurs, loin de se ranger derrière cette interprétation, insistent sur le fait que la proximité sociologique entre élites dirigeantes (décideurs, élus, consultants) constitue, au contraire, une variable clé de la pénétration croissante du conseil dans le secteur public (Gervais, 2012). Les thèses de la « consultocratie » sont critiquées car elles se centrent sur l'étude des cabinets les plus prestigieux, vraisemblablement dotés d'une légitimité plus importante que d'autres auprès des décideurs publics, politiques et administratifs (Poupeau et al., 2012). D'autres chercheurs encore, s'inspirant des travaux de Bourdieu, ont démontré que les élites travaillant pour le secteur public dans les cabinets de conseil et dans les administrations ont de nombreux points communs. Ces différentes études démontrent la complexité de ces groupes sociaux.

La prise de recul historique opérée dans cette première partie nous permet de mieux appréhender le phénomène du conseil auprès du secteur public. Notre démarche de chercheurs en gestion et de praticiens permet en outre de mettre en lumière dans la partie qui suit quelques enjeux stratégiques et opérationnels fondamentaux qui entourent le recours aux consultants dans le secteur public.

Penser l'opérationnel : préparer, piloter le recours aux consultants

Nous proposons ci-dessous d'aborder certains enjeux clés des missions de conseil auprès du secteur public, et notamment la question des marchés publics et l'importance de la préparation du recours des consultants pour les administrations.

Entre injonctions à la performance et nécessaire réflexion sur le rôle et les contours de la prestation de conseil

Comme évoqué précédemment, les différentes réformes du secteur public en France se sont largement inspirées du *New Public Management*. Ces réformes, entre autres, ont introduit des injonctions à la performance des agents publics et des femmes et hommes politiques, et ont accéléré le recours fréquent aux indicateurs de réussite des politiques publiques, médiatisés et utilisés comme outils de légitimation de l'action politique. Ces éléments peuvent limiter les temps et les espaces de réflexion sur le rôle de l'État et le recours à des prestataires extérieurs. Dans nos recherches, plusieurs fonctionnaires nous ont fait part de leur grande frustration de ne pouvoir consacrer du temps à la réflexion sur l'opportunité ou non de faire appel à des consultants.

Il ne s'agit pas ici de questionner le bien-fondé du recours aux consultants et de proposer une typologie des causes et modalités de recours, mais d'appeler à réintroduire des temps de réflexion (en amont) et de bilan (après la prestation) pour bien définir les contours, les opportunités, et les bénéfices (attendus et/ou obtenus) des missions de conseil. Bien sûr, ces missions font déjà l'objet d'une réflexion et d'une préparation par les personnes publiques. Toutefois, celles-ci nous semblent manquer de temps et de la possibilité de les questionner, tant les impératifs managériaux et politiques sont forts.

La passation d'un marché de conseil : une étape décisive qui fixe les bases du pilotage de la prestation

Préparer et passer un marché public pour une prestation de conseil prend du temps. L'établissement d'un dialogue soutenu entre les services demandeurs et les services des marchés est impératif et fonctionne plutôt bien. Il nous semble toutefois nécessaire de préciser que la passation d'un marché public, exercice précis parfois jugé chronophage voire fastidieux, est une étape fondamentale pour le bon déroulement de la prestation à venir. Ainsi, une passation de marché peut prendre plusieurs mois, selon la procédure juridique retenue : en deçà de 40 000€ HT, les organisations publiques peuvent recourir sans mise en concurrence à des entreprises privées (d'après le code de la commande publique). Au-delà, c'est une obligation.

Tant l'identification du besoin, que sa formulation, puis la rédaction de pièces juridiques et le déroulement d'une procédure d'achat public sont des exercices qui permettent à l'administration de réfléchir à ses attentes quant au marché de conseil, mais également à son rôle dans la relation avec ses consultants. C'est aussi l'occasion de réfléchir aux modalités de déroulement et de suivi des prestations à venir. Nos interlocuteurs nous font parfois part de marchés qui sont trop peu suivis à leurs yeux, et ils nous semblent que ce suivi se prépare et s'intègre dès la passation du marché : prévoir une ou plusieurs personnes en interne qui pilotent la mission, prévoir de demander des points réguliers pour suivre la consommation du budget, etc. Pour les consultants également, ces éléments sont clés : une prestation dont les contours sont clairs, avec des interlocuteurs sensibilisés au fait qu'une mission de conseil va requérir de leur part un investissement personnel, un partage de documents, des échanges réguliers, permettent de mener une mission efficacement. Tant la préparation que le suivi de près permettront d'éviter les décalages budgétaires et de calendrier.

Il est ainsi intéressant de confronter les enjeux de la procédure avec les impératifs de performance et d'immédiateté mentionnés précédemment. Cela permet de comprendre dans quelle mesure une préparation et une passation bouclée dans des délais très restreints avec un périmètre plus ou moins défini peut avoir des incidences sur la réussite de la mission (tant dans son déroulement opérationnel, que dans ses conclusions et ses effets, et dans ses coûts).

Enfin, l'un des éléments importants du recours à des consultants privés dans le secteur public se situe selon nous dans la confrontation de deux types de fonctionnements et de cultures professionnelles, que les consultants et les personnes publiques doivent appréhender. Cette confrontation apparaît dès la conception et la préparation du recours aux consultants par les personnes publiques. En effet, nos recherches montrent que même si les personnes publiques font en sorte de choisir leurs consultants en toute indépendance, en ayant recours à des documents d'analyse standardisés par exemple, elles sont influencées dans leurs choix par les a priori qu'elles ont sur les consultants. Il peut s'agir d'a priori généraux, liés à des représentations des consultants dans les médias, ou bien d'a priori nés de leurs expériences passées avec certains consultants. Côté consultants, la réponse à des appels d'offres requiert des interprétations sur le cahier des charges et donc sur les attentes supposées des personnes publiques. La passation de marché constitue ainsi un dialogue indirect entre consultants et clients, où se nichent des représentations croisées de chacune des parties sur l'autre, et qui influence fortement la prestation par la suite.

En outre, la différence de culture entre les clients publics et les consultants requiert de la part des consultants une adaptation et une compréhension rapide des enjeux et fonctionnements spécifiques de leurs clients publics, qui est souvent déplorée par ces dits clients dans les échanges que nous avons avec eux. L'adaptation des méthodes, des propositions, et des livrables des consultants aux spécificités de leurs clients secteur public existe mais nous semble à renforcer. Au-delà de ce travail qui doit être effectué par les consultants, il nous semble intéressant d'approfondir les leviers dont disposent les personnes publiques pour encore mieux piloter la relation commerciale avec leurs prestataires de conseil.

Conclusion

La valeur du conseil : une quête de sens ?

Les missions de conseil ayant les plus grandes chances de réussite sont celles qui sont caractérisées par un engagement mutuel, réciproque et équitable entre le cabinet de conseils et le client dans la réalisation de la mission (Huczynski, 2006). La collaboration entre les agents publics et les consultants est au cœur des enjeux historiques et opérationnels autour de la valeur de la prestation de conseil. Le conseil a parfois été caractérisé comme une activité « entièrement tendue vers la production de sa propre valeur, faite de performances fragiles et contingentes que les consultants sont donc tenus de faire exister et reconnaître, en mettant sans cesse en avant leur contribution » (Bourgoin, 2017). La question que pose leur recours dans le secteur public est complexe : quelle est la valeur de leur contribution pour la société (*ibid*) ? Tous les agents publics susceptibles de piloter des prestations de conseil devraient y être formés, et tous les consultants être sensibilisés. Nos expériences montrent que le point commun entre le consultant pour le secteur public et l'agent public, c'est parfois une quête de sens, de sens social. C'est peut-être à partir de ce dénominateur commun qu'il faut construire une relation - équilibrée mais exigeante - entre administrations et prestataires privés.

Références

- Abord de Chatillon, E., & Desmarais, C. (2012). Le Nouveau Management Public est-il pathogène ? *Management international*, 16(3), 10-24. <https://doi.org/10.7202/1011413ar>
- Bezes, P. (2009). Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008). Presses Universitaires de France; Cairn.info. <https://www.cairn.info/reinventer-l-etat--9782130558132.htm>
- Bourgoin, A. Les Équilibristes: Une ethnographie du conseil en management. Paris: Presses des Mines, 2015
- Gervais, J. (2012). Les sommets très privés de l'État. *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 194(4), 4-21.
- Huczynski, A. (2006). *Management Gurus*. Revised Edition.
- Jouan, A., & Lemesle, O. (2021a). Étude annuelle : Tendances et concurrence Performances financières des entreprises. 257.
- Jouan, A., & Lemesle, O. (2021b, avril 26). Le marché mondial du conseil et de l'audit. https://www-xerfiknowledge-com.revproxy.escpeurope.eu/presentationetude7000/Le-marche-mondial-du-conseil-et-de-laudit_20XSAE04
- McKenna, C. D. (2006). *The World's Newest Profession : Management Consulting in the Twentieth Century*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511511622>
- Poupeau, F.-M., Guéranger, D., & Cadiou, S. (2012). Les consultants et la politique. *Politiques et management public*, 29(1), 9-19. <https://doi.org/10.3166/pmp.29.9-19>
- Saint-Martin, D. (1998). The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: An Historical-Institutionalist Analysis of Britain, Canada and France. *Governance*, 11(3), 319-356. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00074>
- Saint-Martin, D. (2000). Énarchie vs 'consultocratie': Les consultants et la réforme administrative en France depuis les années 1980. *Entreprises et histoire*, 25(2), 82. <https://doi.org/10.3917/eh.025.0082>
- Saint-Martin, D. (2004). *Building the New Managerialist State*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199269068.001.0001>