

Note. #52

**MIEUX ENCADRER LE
RECOURS AUX CABINETS
DE CONSEIL PAR LES
COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES**



MATHIAS AMILHAT

Maître de conférences HDR en droit public à l'Université de
Toulouse Capitole
Directeur du département Éthique des affaires de
L'Observatoire

16 février 2026



Sommaire

En bref	5
Prévenir le recours abusif aux cabinets de conseil par les collectivités territoriales	8
Assurer un suivi efficace de l'exécution des marchés de conseil	14
Prévenir les risques de conflits d'intérêts	16
Propositions	18

EN BREF

Alors que le parcours législatif de la proposition de loi sénatoriale visant à encadrer « l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques » est au point mort depuis la dissolution de 2024^[1], le rapport rendu par la Cour des comptes en juin 2025 sur « le recours par les collectivités locales aux prestations intellectuelles des cabinets de conseil »^[2] permet de rappeler à quel point il est important que le législateur intervienne rapidement sur la question. Il nous permet de prolonger les propositions formulées par l'Observatoire de l'éthique publique en 2022 (note#24)^[3] et 2023 (note#33)^[4].

Le rapport de la Cour des comptes de juin 2025 sur le recours aux cabinets de conseil par les collectivités territoriales – comme celui publié en juillet 2023 s'agissant du recours par l'État à ces mêmes cabinets – est intervenu en réponse à une proposition citoyenne. Avant la rédaction de ce rapport, une enquête inter juridictions a été menée par les chambres régionales et territoriale des comptes (CRTC) de Nouvelle-Aquitaine, d'Occitanie, de Polynésie française et de Provence-Alpes-Côte d'Azur. Concrètement, le rapport s'appuie à la fois sur le contrôle du Pays de la Polynésie française réalisé par la chambre régionale de Polynésie française et qui a donné lieu à un rapport publié le 3 août 2023, et sur le contrôle en 2024 de 15 collectivités territoriales et groupements du ressort des trois autres chambres régionales. Ainsi, même s'il n'est pas exhaustif, ce rapport est représentatif des modalités du recours aux cabinets de conseil par les collectivités territoriales et leurs groupements. Il formule différentes propositions permettant de mieux encadrer les modalités de ce recours.

Pour rappel, ce rapport ne constitue qu'une pierre supplémentaire apportée à l'édifice des travaux consacrés au recours aux cabinets de conseil depuis bientôt 5 ans.

Côté parlementaire, la première alerte sur le recours massif à ces cabinets par les pouvoirs publics débute en février 2021, quand une communication de la députée Véronique Louwagie révèle qu'à l'occasion de la crise sanitaire le volume des prestations de conseil commandées a bondi sans que l'utilité du recours ne soit toujours justifiée. Puis, c'est la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale qui va mettre l'accent – de manière très mesurée – sur certaines problématiques liées au recours aux cabinets de conseil dans son rapport d'information du 19 janvier 2022 en conclusion des travaux d'une mission d'information « *relative aux différentes missions confiées par l'administration de l'État à des prestataires extérieurs (outsourcing)* »^[5].

^[1] V. le dossier législatif sur le site de l'Assemblée nationale : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/DLR5L15N45886>

^[2] <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-recours-par-les-collectivites-locales-aux-prestations-intellectuelles-des-cabinets>

^[3] M. Amilhat et J.-F. Kerléo, Un cadre juridique et déontologique pour un recours vertueux de l'État aux cabinets de conseil, OEP, note 24, avril 2022

^[4] M. Amilhat et J.-F. Kerléo, Recours par l'État aux cabinets de conseil : des réformes toujours nécessaires, note 33, juillet 2023

^[5] https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/l15b4928_rapportinformation

Surtout, le Sénat va se saisir de la question en lançant, fin 2021, une commission d'enquête qui aboutit au très médiatisé rapport de mars 2022 révélant « *un phénomène tentaculaire : l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques* »^[6]. C'est ce dernier qui va aboutir au dépôt de la proposition de loi sénatoriale encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques. Adoptée en deuxième lecture par le Sénat le 28 mai 2024, cette proposition n'a toujours pas été inscrite à l'agenda de l'Assemblée nationale...

Du côté de l'Exécutif, le sujet du recours aux cabinets de conseil suscite moins d'intérêt et semble considéré comme un non-sujet. La seule réponse fut une circulaire adoptée par le Premier ministre Jean Castex le 19 janvier 2022. Celle-ci a eu pour mérite d'entraîner une réduction en volume du recours aux prestations de conseil par l'État sans toutefois s'attaquer au fond du problème, à savoir les modalités du recours à de telles prestations. C'est notamment ce qui ressort du rapport de la Cour des comptes de juillet 2023 sur « *le recours par l'État aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil* »^[7].

C'est dans ce cadre qu'intervient le rapport de la Cour des comptes de juin 2025. Il poursuit le travail d'analyse du phénomène du recours aux cabinets de conseil en se concentrant cette fois-ci sur les prestations commandées par les collectivités territoriales. Il présente d'autant plus d'intérêt que les débats législatifs ont donné lieu à une divergence de point de vue entre le Sénat et l'Assemblée nationale. Dans la proposition initiale du Sénat, les collectivités territoriales sont clairement exclues du champ d'application de la proposition de loi. Cependant, le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture est revenu sur cette disposition pour prévoir que les collectivités territoriales de plus de 100 000 habitants seraient soumises au respect de cette loi. C'était sans compter sur la ténacité du Sénat qui, en deuxième lecture, a décidé d'exclure à nouveau les collectivités territoriales du champ d'application de la loi. La question de l'encadrement du recours aux cabinets de conseil par les collectivités territoriales se pose donc avec une acuité particulière.

Comme cela a déjà été précisé, le recours à ces cabinets n'est pas un problème en soi. Dans ce domaine comme dans les autres, l'externalisation de certaines prestations par les personnes publiques n'a rien de nouveau. C'est un mécanisme ancien qui ne pose pas de difficultés en tant que tel. Ainsi, il est normal dans un État libéral que l'externalisation soit « *utilisée lorsque le recours à un prestataire extérieur semble plus pertinent que l'exécution directe par les services de l'administration* »^[8]. Il faut « *faire faire* » lorsque cela permet de réduire les coûts et/ou d'apporter à l'administration une expertise qu'elle ne possède pas. Or, comme pour les contrats passés par l'État, le cadre applicable aux marchés de conseil passés par les collectivités territoriales ne suffit pas à garantir l'atteinte de ces objectifs.

^[6] Rapport n°578 du 16 mars 2022, fait au nom de la commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques sur « Un phénomène tentaculaire : l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques »

^[7] <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-recours-par-letat-aux-prestations-intellectuelles-de-cabinets-de-conseil>

^[8] M. Amilhat et J.-F. Kerléo, Note #24 précitée

Certes, si le recours aux cabinets par les collectivités territoriales est en augmentation, il s'agit d'un phénomène relativement maîtrisé du point de vue financier. En effet, comme le relève la Cour des comptes, « *les prestations intellectuelles constituent une proportion modeste des dépenses des collectivités locales (en moyenne 1,3 % de leurs charges à caractère général et 1 % de leurs dépenses d'équipement), à l'instar de ce qui avait été observé pour l'État* »^[9]. Bien que limitées, ces dépenses posent un problème lorsque le « faire faire » intervient à contre-courant et conduit à une augmentation des dépenses, notamment lorsqu'il confie à des prestataires extérieurs des missions qui pourraient être réalisées en interne.

Le rapport de la Cour des comptes formule un certain nombre de propositions auxquelles nous adhérons en grande partie. Celles-ci restent cependant en-deçà de ce qui semble nécessaire pour aboutir à un encadrement efficace du recours aux cabinets de conseil par les personnes publiques. La présente note reprend et amende ces propositions, tout en en formulant de nouvelles qui prolongent, pour certaines, celles évoquées dans les précédents travaux de l'Observatoire de l'éthique publique.

^[9] P.9 du rapport. Pour les collectivités contrôlées, elles ont toutefois représenté 195 millions d'euros pour la période 2019-2023.

Prévenir le recours abusif aux cabinets de conseil par les collectivités territoriales

Proposition 1

Donner une définition légale des marchés de conseil

Dans son rapport de 2023 sur les prestations de conseil commandées par l'État, la Cour des comptes proposait une définition des « prestations de conseil ». Elles devaient, selon elle, intégrer « *les missions à caractère intellectuel confiées à des personnes extérieures à l'administration dans lesquelles la part de « conseil » est supérieure à celle de « service »* », ce qui « *recouvre l'aide à la décision, l'accompagnement de projets, l'expertise dans un domaine spécifique, le conseil stratégique en communication et certains volets de la gestion des ressources humaines (l'assistance au recrutement, par exemple)* ». La Cour précisait toutefois que les prestations informatiques devaient être exclues de la notion de prestations de conseil, à l'exception des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage et à maîtrise d'œuvre pour la réalisation de projets informatiques^[10].

Dans son rapport de 2025, la Cour retient une définition proche. Soucieuse de faire ressortir les spécificités des prestations de conseil, elle les distingue des « *prestations de services* ». À son sens, les prestations de conseil correspondent à des « *missions à caractère intellectuel confiées à des personnes extérieures à la collectivité dans lesquelles la part de « conseil » est supérieure à celle de « service »* ». Cela lui permet d'inclure aussi bien les audits financiers ou d'organisation, « *l'accompagnement dans l'élaboration du schéma directeur numérique ou du schéma départemental de l'autonomie* », ou encore des études préalables « *à la mise en place du plan de déplacement urbain ou à l'extension d'un stade* », ou encore les prestations informatiques « *lorsqu'elles revêtent une dimension de conseil* »^[11].

Pour autant ces définitions ne sont pas satisfaisantes, notamment parce qu'elles s'intègrent difficilement dans le cadre proposé par le droit de la commande publique. En effet, si l'on comprend la volonté de distinguer les prestations de conseil des prestations de service, les marchés de conseil n'en demeurent pas moins des marchés publics de services au sens du code. Ils en constituent une sous-catégorie qu'il convient de définir.

^[10] Cour des comptes, « Le recours par l'État aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil », préc., p. 17

^[11] « Le recours par les collectivités locales aux prestations intellectuelles des cabinets de conseil », préc., pp. 17-18

En ce sens, la proposition de loi sénatoriale propose, dans sa version initiale de 2022, de définir les prestations de conseil comme regroupant « *le conseil en stratégie ; le conseil en organisation des services et en gestion des ressources humaines ; le conseil en informatique ; le conseil en communication ; le conseil pour la mise en œuvre des politiques publiques, y compris leur évaluation* » ainsi que « *le conseil juridique, financier ou en assurance, à l'exclusion de l'assistance ou de la représentation des parties devant les juridictions et les organismes juridictionnels ou disciplinaires, de l'expertise-comptable et du commissariat aux comptes* »^[12].

Comme nous le précisons dans une précédente note^[13], nous sommes favorables à l'adoption d'un cadre légal. Les dispositions de la proposition de loi peuvent être reprises mais il nous paraît cependant préférable de définir les marchés publics de conseil plutôt que les prestations de conseil. Cela garantit l'intégration de ces derniers dans le droit de la commande publique et confirme leur soumission aux règles de publicité et de mise en concurrence.

Les marchés de conseil devraient dès lors être définis comme « **des marchés publics de services qui ont pour objet la programmation, l'évaluation, l'expertise ou tout élément constituant le support d'une future décision administrative ou d'une réorganisation de service. Ils intègrent le conseil en stratégie ; le conseil en organisation des services et en gestion des ressources humaines ; le conseil en informatique ; le conseil en communication ; le conseil pour la mise en œuvre des politiques publiques, y compris leur évaluation** » ; l'assistance à maîtrise d'ouvrage et à maîtrise d'œuvre ; ainsi que « **le conseil juridique, financier ou en assurance, à l'exclusion de l'assistance ou de la représentation des parties devant les juridictions et les organismes juridictionnels ou disciplinaires, de l'expertise-comptable et du commissariat aux comptes** ».

Proposition 2

Adopter des règles spécifiques de computation des seuils et une nomenclature des prestations de conseil.

La computation des seuils est une question technique qui a des incidences pratiques importantes s'agissant du respect des règles de publicité et de mise en concurrence. Lorsqu'un acheteur souhaite passer un marché public, il doit calculer la valeur estimée de son besoin. La procédure à mettre en œuvre dépend étroitement de ce calcul.

Pour les marchés publics de services – dont relèvent les marchés de conseil – les règles applicables sont les suivantes : pour les commandes de l'État, le marché est passé en procédure formalisée si sa valeur (estimée) est supérieure à 140 000 € HT ; pour les marchés passés par les collectivités territoriales, le seuil s'élève à 216 000 €.

^[12] Art.1^{er}, II de la proposition de loi n°720

^[13] M. Amilhat et J.-F. Kerléo, Note #33 précitée

En-dessous de ces seuils, il doit être en principe passé en procédure adaptée, mais il pourra être passé sans publicité ni mise en concurrence préalables si sa valeur estimée est inférieure à 40 000 € HT. En somme, plus le montant du marché est important et plus les règles à respecter sont contraignantes. Les acheteurs peuvent alors être tentés de scinder leurs marchés publics en plusieurs « petits » marchés pour que ces derniers soient passés en procédure adaptée et/ou qu'ils échappent aux règles de publicité et de mise en concurrence. Cette pratique – couramment qualifiée de « saucisonnage » – est illégale.

Afin d'éviter que les acheteurs n'y aient recours, le code de la commande publique fixe des règles de « computation » des seuils qui imposent une évaluation de la valeur estimée du besoin globale lorsque plusieurs marchés visent à répondre à un même besoin. Pour les marchés publics de services – il est prévu que « *la valeur estimée du besoin est déterminée, quels que soient le nombre d'opérateurs économiques auquel il est fait appel et le nombre de marchés à passer, en prenant en compte la valeur totale [...] des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle* »^[14].

De telles règles devraient suffire à éviter tout « saucisonnage » en matière de marchés de conseil. Pourtant, le rapport de la Cour des comptes laisse apparaître que des difficultés importantes existent et que les règles relatives au calcul de la valeur estimée du besoin sont fréquemment contournées – même si cela semble le plus souvent involontaire. Deux problèmes principaux sont relevés : l'existence d'un cadre comptable inadapté, « *qui autorise des imputations très hétérogènes* » et le fait que la commande des prestations de conseil repose sur « *une organisation interne, quasi systématiquement décentralisée, qui permet aux services prescripteurs d'agir de manière autonome, le plus souvent sans validation au plus haut niveau des prestations commandées* ». Or, si la Cour des comptes relève que « les prestations sont, en moyenne, d'un montant de 42 000 € » et que « la définition de familles d'achat concernées par les prestations intellectuelles ainsi que des règles claires d'imputation des dépenses seraient utiles », elle ne s'intéresse pas directement à la question de la computation des seuils alors même qu'il paraît évident que le montant moyen avancé révèle un « saucisonnage » fréquent, c'est-à-dire un contournement des règles de publicité et de mise en concurrence.

Il est nécessaire d'adopter une nomenclature précise des différentes prestations de conseils. Dans son rapport, la Cour des comptes met en avant la difficulté à classer les prestations commandées au sein de catégories. Elle rappelle son rapport de juillet 2023 où cinq catégories de prestations intellectuelles avaient pu être identifiées : « *l'expertise dans un domaine spécifique, qu'il s'agisse des études et recherches scientifiques, ou bien du droit (conseil juridique), de la finance (conseil financier) ou de toute autre matière ; l'accompagnement de la collectivité pour la réalisation de ses travaux ou des missions de réorganisation de structures et de processus ; l'aide à la décision, qui se caractérise par la dimension de conseil qu'elle intègre sur des sujets à fort enjeu ; le conseil en communication ; et l'assistance pour la gestion des ressources humaines* » (p. 24).

^[14] CCP, art. R. 2121-6

Si actuellement, « *les frontières entre ces différentes catégories de prestations sont parfois poreuses* » s'agissant des marchés de conseil passés par les collectivités locales, cette classification pourrait être reprise pour devenir obligatoire. Cela permettrait de rendre plus efficace la phase de calcul de la valeur estimée du besoin.

En effet, au-delà de cette nomenclature il faudrait dans le même temps affirmer que la computation des seuils en matière de marchés de conseil repose sur une logique annuelle et doit être réalisée catégorie par catégorie. La loi devrait affirmer qu' « **en matière de marchés de conseil, la valeur estimée du besoin est déterminée, quels que soient le nombre d'opérateurs économiques auquel il est fait appel et le nombre de marchés à passer, en prenant en compte la valeur totale des prestations de conseil qui relèvent d'une même catégorie au sens de la nomenclature des prestations de conseil. Cette estimation se fait sur une base annuelle dans les conditions prévues à l'article R2121-7 du code de la commande publique pour les marchés de fournitures ou de services qui répondent à un besoin régulier** ». Le nombre de marchés passés sans publicité ni mise en concurrence préalables devrait mécaniquement chuter.

Proposition 3

Imposer un bilan avant la passation de tout marché de conseil.

L'opportunité du recours aux cabinets de conseil est au cœur de l'enquête menée par les juridictions financières. La première question à laquelle le rapport de la Cour des comptes entend répondre est celle de savoir « *pourquoi ces prestations ne sont-elles pas assurées par les fonctionnaires territoriaux ou d'autres organismes publics ?* » (p.20).

Parmi les collectivités territoriales contrôlées, il apparaît que ce sont les plus importantes qui recourent le plus aux prestations de conseil. Par ailleurs, au sein de ces dernières, « *les fonctions support (numérique, ressources humaines, juridique, finances et administration générale) des collectivités contrôlées représentent la part principale des marchés de prestations intellectuelles (29 % des marchés passés). Sont ensuite concernées les directions opérationnelles chargées de l'aménagement, de l'urbanisme et de la voirie (27 %), de l'environnement (12 %) et du développement économique et de l'attractivité territoriale (11 %)* » (p.22).

Afin de justifier le recours aux cabinets de conseil, les collectivités mettent en avant quatre motifs principaux. Si « *l'absence de compétences en interne* », « *l'indisponibilité ponctuelle de ressources* » et « *le besoin d'un regard extérieur* » peuvent justifier l'externalisation, l'argument selon lequel le fait que certaines études soient prescrites par des textes – notamment en matière d'urbanisme et d'environnement – justifierait de faire appel à des cabinets extérieurs ne convainc pas. En effet, comme le rappelle la Cour, si de telles études sont effectivement rendues obligatoires, rien n'impose de les externaliser (p. 25 et s.).

Surtout, dans leur ensemble ces justifications restent insuffisantes. En effet, les collectivités font appel à des prestataires extérieurs alors que leurs effectifs révèlent la présence d'un nombre important de cadres ce qui suppose qu'elles disposent parfois des compétences internes nécessaires pour réaliser les missions confiées aux cabinets de conseils, sans que celles-ci ne soient mobilisées. De plus, la possibilité de faire appel à une prestation de conseil public^[15], c'est-à-dire à des organismes publics compétents plutôt qu'à des cabinets privés, n'est quasiment jamais envisagée. Enfin, au-delà de leur caractère sommaire (pour ne pas dire lacunaire), lorsque des justifications sont formulées par les collectivités ce n'est « qu'a posteriori lorsque, dans le cadre des contrôles réalisés au titre de l'enquête, des explications leur ont été demandées ». La plupart du temps il apparaît ainsi qu'« aucune analyse explicite n'a [...] été réalisée préalablement à la décision d'externaliser, permettant de la justifier de manière objective » (p.28).

En réponse à ces difficultés, la Cour des comptes invite à « recenser l'ensemble des compétences que les collectivités locales peuvent mobiliser au sein de leurs services ou autres organismes publics afin de mieux justifier et motiver, lors de la définition du besoin, l'arbitrage en faveur des cabinets de conseil ». Cette démarche est essentielle mais ne saurait suffire. Il nous apparaît, en effet, que seul un cadre contraignant serait à même d'entraîner un changement dans les habitudes des collectivités locales. Nous proposons déjà dans les précédents travaux réalisés pour l'Observatoire de l'éthique publique d'imposer une évaluation préalable avant la passation de tout marché public de conseil. Cette obligation devrait concerner l'ensemble des acteurs publics^[16].

Le code de la commande publique devrait être modifié pour prévoir une évaluation préalable avant la passation de tout marché de conseil. Un tel mécanisme existe déjà dans le code pour les marchés de partenariat (CCP, art. L. 2211-6 et art. R. 2211-3 et R. 2211-4).

En matière de marchés de conseil, le code de la commande publique devrait intégrer une disposition précisant que **« le recours à un marché de conseil doit être précédé de la réalisation d'une évaluation préalable. Celle-ci est obligatoire pour tous les marchés de conseil passés en procédure formalisée ou adaptée. L'évaluation préalable comprend notamment un bilan des ressources disponibles en interne pour réaliser la prestation et doit permettre de démontrer la nécessité d'externaliser la prestation. Cette évaluation fait l'objet d'une publication »**.

Il ne semble pas nécessaire de prévoir une exception pour les « petites » collectivités. En effet, l'obligation créée ne concerne que les marchés de conseil passés après publicité et mise en concurrence, c'est-à-dire ceux supérieurs au seuil de « dispense de procédure » actuellement fixé à 40 000 € HT pour les marchés de services (qui doit être porté à 60 000 € HT en avril 2026).

^[15] Parmi les structures publiques susceptibles d'être sollicitées par les collectivités territoriales, la Cour des comptes évoque dans son rapport de 2025 l'agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), l'Ademe, les agences d'urbanisme, ainsi que les nombreuses sociétés d'économie mixte (SEM) et sociétés publiques locales (SPL) dont les collectivités sont actionnaires.

^[16] M. Amilhat et J.-F. Kerléo, Note #33 précitée

Proposition 4

Encadrer le recours aux accords-cadres en matière de prestations de conseil.

Le rapport de la Cour des comptes consacré au recours par les collectivités locales aux prestations intellectuelles des cabinets de conseil n'évoque pas d'éventuels problèmes liés à l'utilisation de la technique de l'accord cadre lors de la passation des marchés publics portant sur ces prestations. Il se distingue ici du précédent rapport de la Cour consacré aux marchés de conseil passés par l'État.

Cette question est pourtant essentielle pour se protéger de certaines dérives dans la passation de ces marchés, que ce soit par l'État ou par les collectivités territoriales. En ce sens, nous réitérons ici notre **proposition consistant à interdire le recours à la technique de l'accord cadre en matière de marchés publics lorsque ceux-ci portent sur des prestations de conseil ou, à défaut, à imposer que les accords-cadres conclus en matière de prestations de conseil prennent obligatoirement la forme de marché subséquents^[17]**.

Proposition 5

Prévoir des mesures de publicité spécifiques en aval de la procédure d'attribution.

Comme nous l'avions proposé pour les marchés de conseil conclus par l'État^[18], nous suggérons d'**étendre la liste des informations essentielles qui doivent être publiées à l'issue de la procédure lorsque le contrat porte sur une prestation de conseil**. L'évaluation préalable imposée avant la conclusion de marchés de conseil devrait évidemment être concernée. La liste des prestations de conseil commandées à l'attributaire au cours des cinq dernières années devrait également figurer parmi ces informations.

^[18] Ibidem, proposition 12

Assurer un suivi efficace de l'exécution des marchés de conseil

Les marchés publics passés avec des cabinets de conseil ne posent pas uniquement des difficultés du point de vue de leur passation. Les contrôles opérés par la Cour des comptes révèlent des carences importantes dans le suivi de l'exécution de ces contrats, ce qui interroge quant à la pertinence des prestations réalisées. Sur ce point également, les propositions qu'elle formule nous semble pouvoir être reprises et renforcées.

Proposition 6

Imposer la remise de livrables pour tous les marchés de conseil.

Dans son rapport de 2025, la Cour des comptes constate que « la quasi-totalité des prestations commandées » par les collectivités territoriales « a donné lieu à des livrables remis par les cabinets de conseil ». Pour autant, même si elle demeure l'exception, l'absence de livrable à l'issue du marché empêche toute évaluation de la qualité et de la réalité des prestations de conseil fournies. Dans la mesure où ces prestations engagent des deniers publics, cela ne saurait être admis.

La loi devrait imposer la remise de livrables pour tous les marchés de conseil, dans un souci de transparence et de bonne utilisation des deniers publics. Une exception pourrait toutefois être prévue pour permettre aux acheteurs de justifier, en amont de la procédure de passation, l'absence de livrable compte tenu de l'objet de la prestation et des conditions d'intervention du cabinet de conseil attributaire.

Proposition 7

Prévoir une évaluation systématique des prestations réalisées.

Les prestations de conseil sont des prestations intellectuelles dont il est difficile de mesurer l'intérêt pratique en l'absence d'évaluation. Or, le rapport de la Cour des comptes sur les marchés de conseil des collectivités territoriales révèle que les contrôles ont relevé une absence totale d'évaluation des prestations commandées à de nombreuses reprises, y compris lorsque cette évaluation était prévue par les guides internes aux collectivités ou par les cahiers des charges définis pour les marchés en cause.

La Cour précise qu'il s'agit « *d'un des principaux points faibles relevés dans le cadre de l'enquête* », « *cette lacune* » ayant « *donné lieu à une recommandation formulée à 11 reprises* ».

L'obligation de réaliser une évaluation des prestations réalisées pourrait être formalisée dans le cahier des clauses administratives générales spécifique aux prestations de conseil dont nous proposons l'adoption par arrêté ministériel^[19]. Toutefois, afin de garantir une évaluation effective, il est nécessaire d'en faire une **obligation légale**. Elle pourrait s'accompagner d'une interdiction de payer en totalité les prestations dont la qualité est insuffisante, avec une obligation complémentaire de procéder à une réfaction du prix.

Proposition 8

Adopter un cahier des clauses administratives générales (CCAG) propre aux marchés de conseil.

Nous réitérons ici une proposition déjà formulée dans nos deux précédentes notes consacrées aux marchés de conseil passés par l'État. En effet, si le CCAG-PI peut être mobilisé il ne s'avère pas suffisamment adapté aux prestations de conseil. D'ailleurs, la Cour des comptes précise dans son rapport de 2025 que « *la référence* » à ce document « *lors des consultations formalisées est aléatoire* »^[20].

Le CCAG Marchés de conseil devrait intégrer, en sus des règles habituellement rappelées par les CCAG, des articles organisant un suivi efficace de l'exécution des prestations. Pourraient y figurer : l'obligation de participer à des réunions à la demande de l'acheteur pour contrôler l'avancée des prestations, des sanctions pécuniaires spécifiques en cas d'insuffisance dans le contenu des livrables, des règles renforcées concernant la confidentialité des informations communiquées au titulaire du marché de conseil, ainsi que les règles à respecter s'agissant des interactions éventuelles entre le titulaire du marché et les services de l'acheteur.

^[19] V. infra

^[20] P. 35

Prévenir les risques de conflits d'intérêts

Dans son rapport la Cour des comptes rappelle que, dans son rapport de mai 2025 consacré aux mobilités entre les secteurs publics et privés^[21], elle constatait que « *dans la fonction publique territoriale, le contrôle des mobilités entre les secteurs publics et privés se développe mais reste inégal et globalement insuffisant* »^[22]. Elle propose donc de « *prévenir les risques de conflits d'intérêts entre la collectivité (élus et/ou agents) et les cabinets de conseil par la mise en place de référents ou de chartes de déontologie* »^[23]. Cette proposition mérite d'être reprise mais il nous semble possible d'aller plus loin dans la prévention des conflits d'intérêts, au travers de règles contraignantes.

Proposition 9

Imposer le dépôt de déclarations d'activités et d'intérêts aux cabinets de conseil.

Comme nous le précisons dans notre note consacrée au recours aux cabinets de conseil par l'État^[24], **nous souhaitons que la loi impose aux cabinets de conseil le dépôt de déclarations d'activités et d'intérêts auprès de la HATVP afin qu'elle évalue le risque de confier des prestations à certains cabinets.** Nous rejoignons sur ce point la proposition de loi sénatoriale de 2022. En revanche, s'agissant des membres des cabinets de conseil désignés pour réaliser les prestations intellectuelles d'un marché donné, il nous semble qu'une déclaration l'honneur serait suffisante, sans imposer le dépôt d'une déclaration d'intérêts.

Proposition 10

Créer un nouveau motif d'exclusion à l'appréciation des acheteurs lié aux avis rendus par la HATVP.

^[21] Cour des comptes, Les mobilités entre les secteurs public et privé, rapport public thématique, mai 2025

^[22] Intellectuelles des cabinets de conseil, préc., p. 16

^[23] Ibidem, p. 13

^[24] M. Amilhat et J.-F. Kerléo, note 33 préc.

Par ailleurs, dans le prolongement des propositions précédentes, **un nouveau motif d'exclusion à l'appréciation des acheteurs pourrait être intégré au sein du code de la commande publique. Ce nouvel article L. 2141-8-1 prévoirait l'exclusion des opérateurs économiques pour lesquels la HATVP aurait émis un avis défavorable à l'issue de son contrôle sur les déclarations d'activités et d'intérêts.** Bien évidemment, comme pour tous les motifs d'exclusion à l'appréciation des acheteurs, une procédure contradictoire devrait être engagée avant une application éventuelle de l'exclusion afin de permettre au cabinet de conseil concerné de démontrer qu'il aurait « pris des mesures de nature à démontrer sa fiabilité et, le cas échéant, que sa participation à la procédure de passation du marché n'est pas susceptible de porter atteinte à l'égalité de traitement des candidats »^[25].

Proposition 11

Créer un délit sanctionnant les conflits d'intérêts dans le secteur privé.

Enfin, **il serait toujours nécessaire de créer un délit sanctionnant les conflits d'intérêts dans le secteur privé**^[26]. Pour rappel, cette infraction sanctionnerait la production d'expertises et d'évaluations, ou la formalisation de recommandations, en manipulant les données et en trompant délibérément les personnes pour le compte desquelles ces activités sont effectuées aux fins de satisfaire ou de protéger de tiers intérêts dont on tire un avantage matériel direct. Au-delà de sa fonction sanctionnatrice, cette infraction jouerait un rôle dissuasif évident.

^[25] CCP, art. L. 2141-11

^[26] M. Amilhat et J.-F. Kerléo, note 33 préc., proposition 17

LISTE DES PROPOSITIONS

01

Donner une définition légale des marchés de conseil. *Les marchés de conseil devraient dès lors être définis comme « des marchés publics de services qui ont pour objet la programmation, l'évaluation, l'expertise ou tout élément constituant le support d'une future décision administrative ou d'une réorganisation de service. Ils intègrent le conseil en stratégie ; le conseil en organisation des services et en gestion des ressources humaines ; le conseil en informatique ; le conseil en communication ; le conseil pour la mise en œuvre des politiques publiques, y compris leur évaluation » ; l'assistance à maîtrise d'ouvrage et à maîtrise d'œuvre ; ainsi que « le conseil juridique, financier ou en assurance, à l'exclusion de l'assistance ou de la représentation des parties devant les juridictions et les organismes juridictionnels ou disciplinaires, de l'expertise-comptable et du commissariat aux comptes ».*

Adopter des règles spécifiques de computation des seuils et une nomenclature des prestations de conseil. *La loi devrait affirmer qu' « en matière de marchés de conseil, la valeur estimée du besoin est déterminée, quels que soient le nombre d'opérateurs économiques auquel il est fait appel et le nombre de marchés à passer, en prenant en compte la valeur totale des prestations de conseil qui relèvent d'une même catégorie au sens de la nomenclature des prestations de conseil. Cette estimation se fait sur une base annuelle dans les conditions prévues à l'article R2121-7 du code de la commande publique pour les marchés de fournitures ou de services qui répondent à un besoin régulier ».*

02

03

Imposer un bilan avant la passation de tout marché de conseil. *Le code de la commande publique devrait intégrer une disposition précisant que « Le recours à un marché de conseil doit être précédé de la réalisation d'une évaluation préalable. Celle-ci est obligatoire pour tous les marchés de conseil passés en procédure formalisée ou adaptée. L'évaluation préalable comprend notamment un bilan des ressources disponibles en interne pour réaliser la prestation et doit permettre de démontrer la nécessité d'externaliser la prestation. Cette évaluation fait l'objet d'une publication ».*

Encadrer le recours aux accords-cadres en matière de prestations de conseil. *Il faut interdire le recours à la technique de l'accord cadre en matière de marchés publics lorsque ceux-ci portent sur des prestations de conseil ou, à défaut, imposer que les accords-cadres conclus en matière de prestations de conseil prennent obligatoirement la forme de marché subséquents*

04

05

Prévoir des mesures de publicité spécifiques en aval de la procédure d'attribution. *Il est nécessaire d'étendre la liste des informations essentielles qui doivent être publiées à l'issue de la procédure lorsque le contrat porte sur une prestation de conseil.*

: Imposer la remise de livrables pour tous les marchés de conseil.

06

07

Prévoir une évaluation systématique des prestations réalisées. *Elle pourrait s'accompagner d'une interdiction de payer en totalité les prestations dont la qualité est insuffisante, avec une obligation complémentaire de procéder à une réfaction du prix.*

: Adopter un cahier des clauses administratives générales (CCAG) propre aux marchés de conseil. *Pourraient y figurer : l'obligation de participer à des réunions à la demande de l'acheteur pour contrôler l'avancée des prestations, des sanctions pécuniaires spécifiques en cas d'insuffisance dans le contenu des livrables, des règles renforcées concernant la confidentialité des informations communiquées au titulaire du marché de conseil, ainsi que les règles à respecter s'agissant des interactions éventuelles entre le titulaire du marché et les services de l'acheteur.*

08

09

Imposer le dépôt de déclarations d'activités et d'intérêts aux cabinets de conseil auprès de la HATVP afin qu'elle évalue le risque de confier des prestations à certains cabinets.

Créer un nouveau motif d'exclusion à l'appréciation des acheteurs lié aux avis rendus par la HATVP.

10

11

Créer un délit sanctionnant les conflits d'intérêts dans le secteur privé.

CONTACT

 contact@observatoire-ethique-publique.com

 07-68-46-86-01

 9 rue Auguste Angellier - 59 000 Lille

 <https://www.observatoireethiquepublique.com/>

