

Monsieur Pierre Moscovici

Premier président

Cour des Comptes

13 rue Cambon

75100 PARIS CEDEX 01

Paris, le 30 mai 2025

Transmission par courrier électronique

LA PRÉSIDENTE

Monsieur le Premier président,

Par courrier en date du 2 mai 2025, vous nous avez adressé le projet de rapport thématique intitulé « *Le recours par les collectivités locales aux prestations intellectuelles des cabinets de conseil* » que la Cour entend publier prochainement.

France urbaine
22, rue Joubert
75009 Paris
Tel : 01 44 39 34 56

Ce projet appelle de notre part les observations exprimées dans le présent courrier.

Contacts :
f.claeys@franceurbaine.org

1- Un rapport qui énonce d'utiles bonnes pratiques qui font plus largement écho au souci partagé des collectivités d'adopter des pratiques vertueuses en matière d'achat public

France urbaine tient tout d'abord à souligner le caractère avant tout pédagogique du travail d'analyse réalisé par la Cour et les Chambres régionales des comptes, dont les recommandations consistent le plus souvent à dupliquer des pratiques exemplaires. Cette approche fondée sur l'accompagnement et non la mise en cause nous apparaît concourir utilement à l'amélioration des pratiques et de la gestion publique, dans le cadre d'un dialogue constructif, et nous y souscrivons.

De nombreux constats et recommandations énoncés, en particulier pages 35 à 39 et 41 à 45, nous semblent par ailleurs dépasser largement le champ des seules prestations de conseil et renvoyer aux pratiques des administrations, collectivités et établissements en matière d'achat public de façon générale.

Il en va ainsi, au-delà des seules prestations intellectuelles, de la bonne évaluation et définition du besoin, de la mise en place de moyens adaptés s'agissant du suivi de l'exécution des contrats, de l'évaluation de la prestation exécutée et de l'établissement de cartographies des opérateurs co-contractants, afin précisément d'identifier les risques de dépendance et d'« *abonnement* » que pointe le rapport.

De telles démarches relèvent de processus d'amélioration continue, tout au long du cycle d'achat, déjà engagés par les membres de France urbaine et qui donnent lieu à un partage et à une capitalisation, notamment dans le cadre du groupe de travail Achat public que France urbaine a mis en place de longue date.

Aussi, indépendamment d'observations et recommandations qui seraient ciblées sur les prestations de conseil, France urbaine estime qu'il est déjà à attendre des effets bénéfiques de ces démarches globales, notamment sur les marchés de prestations intellectuelles.

Tel est le cas, à titre d'illustration, des bonnes pratiques mises en évidence en page 32 du rapport, qui s'inscrivent dans un souci de recensement consolidé et de cartographie des besoins d'achat et, partant, de pilotage de leur couverture par un cadre de commande publique adapté.

2- Le constat partagé de l'inadéquation du cadre comptable, qui fait obstacle à une connaissance exhaustive du recours aux prestations de conseil

France urbaine souscrit pleinement au constat de la Cour d'une inadéquation du cadre comptable, qui constitue un réel obstacle à la connaissance exhaustive, au niveau national, des volumes de prestations de conseil.

Elle avait exprimé ce même constat dans le cadre des travaux préparatoires à l'examen par l'Assemblée nationale de la proposition de loi encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques, qui avait pris la forme d'une mission « flash » confiée aux députés Marie Lebec et Nicolas Sansu, en rappelant, d'une part, les limites d'une comptabilisation par les codes de nomenclature CPV, qui s'appuie sur une approche juridique qui ne reflète pas nécessairement les montants financiers réellement exécutés et, d'autre part, si l'on souhaite comptabiliser ces derniers, les difficultés d'une consolidation du fait d'imputations comptables disparates ou sur des comptes globaux qui « diluent » la dépense et ne permettent pas sa traçabilité.

3- Des appréciations qui appellent certaines remises en perspective voire mises au point

Pour autant, France urbaine entend remettre en perspective certaines appréciations portées par les juridictions financières et opérer quelques mises au point.

a) *Des rapprochements opérés par le rapport qui n'invalident en aucun cas le bienfondé d'une externalisation contrairement aux conclusions qui en sont tirées*

Page 28, au point 2- « *Des tâches confiées à des cabinets de conseil sans nécessité motivée* », le rapport procède à plusieurs reprises, au sujet de cas d'espèce particuliers sur lesquels France urbaine n'a pas à se prononcer, à une mise en relation du recours à des prestations de conseil avec des caractéristiques de la collectivité ou du territoire, considérant que ces éléments de contexte seraient de nature à remettre en cause la justification du recours à de telles prestations.

Or France urbaine estime, à titre d'exemple, que la seule mise en regard du recours à des prestations de conseil avec le nombre total d'agents de catégorie A de la collectivité ou encore avec la vocation de son territoire dans le domaine de la prestation – le tourisme en l'occurrence et le fait d'avoir accueilli une manifestation de rayonnement européen – ne sauraient constituer une démonstration rigoureuse du fait que le recours à un prestataire était injustifié.

En effet, comme le rapport le rappelle, certains recours peuvent notamment être justifiés par « *le besoin d'un regard extérieur* » à la collectivité voire au territoire (page 25).

De la même façon, le rapport cite, page 28, dans un même constat, des prestations de natures très hétérogènes et le cas d'espèce d'une externalisation de la « *mesure du taux de fraude* » dans les transports publics d'une collectivité sans préciser qu'un tel mode de dévolution est souvent opportun car il s'inscrit dans une logique de contrôle des conditions d'exécution des concessions de services publics et qu'il permet de disposer d'une tierce mesure opposable au concessionnaire dans la perspective éventuelle de lui appliquer les clauses contractuelles de la concession, notamment en matière de pénalités financières.

b) *Une absence de formalisation d'évaluation du besoin qui ne saurait conduire à la conclusion qu'une telle évaluation n'a pas été menée*

Par ailleurs, le fait que, à l'occasion de contrôles, les Chambres régionales des comptes n'aient pu disposer d'une évaluation préalable formalisée du besoin de recourir à un prestataire

externe ne nous apparaît pas suffisant pour conclure qu'aucune évaluation de cette nature n'aurait été opérée par la collectivité.

La prise en compte des éléments objectifs permettant d'apprécier en opportunité un tel recours peut intervenir et intervient le plus souvent sans donner lieu à un tel niveau de formalisation.

c) *Un appel à mobiliser les ressources publiques qui nécessite de lever une ambiguïté potentielle en ne mettant pas sur le même plan toutes les entités*

Page 31 (« B - Des ressources publiques qui pourraient être davantage sollicitées »), la Cour invite les collectivités à davantage utiliser les ressources publiques de leur écosystème territorial.

Si France urbaine ne conteste en aucun cas le bienfondé d'une telle préconisation, appuyée sur de bonnes pratiques qui sont rappelées, elle décèle une possible confusion dans le rapport entre, d'une part, la référence aux sociétés publiques locales (SPL), dont la Cour rappelle à juste titre que peuvent leur être confiées des prestations sans mise en concurrence, et, d'autre part, l'invitation à faire appel aux « centres universitaires et de recherche ».

Or il ne saurait être mis sur le même plan des entités avec lesquelles les collectivités ont des relations de contrôle très hétérogènes, les unes relevant du régime de la quasi-régie quand les autres n'en relèvent pas et appartiennent potentiellement au champ concurrentiel.

Aussi, si le recours à des « centres universitaires et de recherche » est bien évidemment possible, il conviendrait de ne pas laisser accroire que ce recours peut intervenir aussi aisément que dans le cas d'une SPL, sans mise en œuvre d'une procédure de mise en concurrence, au risque de placer la collectivité dans une situation d'insécurité juridique et de l'exposer à une requalification des conventions ainsi conclues, que les autorités de contrôle ne manqueraient pas de pointer, à juste titre.

d) *Des progrès récents réalisés en matière de déontologie*

Si France urbaine rejoint la Cour dans ses développements, page 40, sur la prévention des risques découlant de situations de conflits d'intérêts, elle tient à souligner, en réponse à l'observation page 41 (« Les juridictions financières appellent les collectivités locales à 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. ») que la désignation de référents déontologues est déjà opérationnelle et généralisée en application de la loi en vigueur.

Par ailleurs, dans la continuité de nos observations en point 1 du présent courrier, il nous apparaît que la mise en place de chartes pourrait utilement s'inscrire dans des démarches globales en matière de déontologie dans les achats publics en général.

Elle souscrit également à l'intérêt que représente l'élaboration de cartographies des risques, dans laquelle ses membres sont nombreux à être engagés, notamment sur la base des recommandations de l'Agence Française Anticorruption (AFA).

En revanche, l'hypothèse d'une transposition aux collectivités du « code de conduite » prévu par la proposition de loi sénatoriale – que le rapport n'évoque certes pas – présente le risque de devenir une formalité stéréotypée ou de venir en redondance avec ce qui devrait utilement relever de clauses contractuelles figurant directement dans les marchés de prestations.

4- Des singularités majeures du secteur public local, en particulier s'agissant du processus de commande, au regard des constats de dérives au sein de l'État qui avaient conduit à la proposition de loi sénatoriale

a) *Un processus de prescription déconcentré que décrit la Cour et qui singularise les collectivités par rapport aux constats de dérives s'agissant de l'État*

Page 31 du rapport, les juridictions financières soulignent « l'autonomie des services prescripteurs » en matière de prestations de conseil. Si cette particularité est considérée comme un point de vigilance, France urbaine, qui souscrit à cette réalité factuelle, y voit une profonde différence de diagnostic avec les dérives qui ont été constatées par une commission d'enquête sénatoriale s'agissant des services ministériels, dérives à l'origine de la proposition de loi précitée.

En effet, France urbaine entend souligner, de façon assez convergente avec le rapport, que la décision de recourir à une prestation de conseil dans une collectivité territoriale a très rarement pour origine une commande des élus mais est le plus souvent le résultat d'une analyse des services opérationnels prescripteurs, de façon ascendante. Elle peut, dans la conduite d'un projet, faire l'objet de décisions validées en comité technique ou de pilotage mais sur proposition des services.

Cette réalité est très éloignée de celle documentée par le Sénat d'un risque de commandes à caractère « politique » et « descendant », susceptibles de venir doubler les compétences et l'expertise de l'administration.

Aussi, elle suffit à largement questionner la pertinence d'un élargissement du champ d'application de la proposition de loi encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques, adoptée par le Sénat le 18 octobre 2022, dans la mesure où ses dispositions se fondent sur des éléments de diagnostic qui restent pour une grande part propres à l'État.

A tout le moins, elle invite à relativiser l'intérêt que représenterait la systématisation d'un exercice de cartographies des compétences internes.

b) *Une transposabilité des dispositions de la proposition de loi aux collectivités qui appelle une analyse plus opérationnelle*

Comme France urbaine l'a toujours soutenu, l'hypothèse d'une transposition même partielle des dispositions de cette loi aux collectivités territoriales ne saurait être discutée sans un diagnostic préalable propre aux collectivités qu'aucun des travaux parlementaires réalisés en préparation de l'examen du texte à l'Assemblée nationale n'a permis de mener à bien, comme l'ont souligné eux-mêmes les auteurs de ces travaux.

Si le présent rapport de la Cour est susceptible d'apporter de premiers éléments de diagnostic, il aurait vocation, en toute hypothèse, à être complété par la suite d'un travail consistant en une analyse d'opportunité détaillée d'une extension de chacune de ses dispositions, que ne saurait constituer l'annexe 2 du rapport (pp. 57 à 59).

Il convient en effet d'en analyser la portée et les effets éventuels et, le cas échéant, d'en proportionner les formalités aux objectifs visés.

A titre d'illustration, le caractère public de l'évaluation de chaque prestation de conseil prévue par le texte – en apparence opportun au nom de la transparence – présenterait – même sans entrer dans le fond des livrables – des risques importants 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 (ex. : *audit d'un grand contrat en cours d'exécution*). Or les intérêts en jeu peuvent représenter des montants de plusieurs dizaines de millions

d'euros et emporter des incidences sur la position contentieuse ultérieure de la personne publique en étant portée à la connaissance de l'autre partie.

La réalisation d'une telle évaluation et sa mise à disposition, le moment venu, des autorités de contrôle, hors de toute publicité, pourrait être tout à fait suffisante.

c) Une logique de seuil démographique introduite par l'Assemblée nationale et dont France urbaine conteste la rigueur et la pertinence

Enfin, France urbaine ne voit dans les constats dressés dans le présent rapport aucun élément, de quelque nature qu'il soit, qui pourrait justifier pour le législateur de fixer un seuil démographique au-delà duquel les collectivités territoriales seraient soumises aux obligations prévues par la proposition de loi et en-deçà duquel elles ne le seraient pas.

Or l'examen du texte à l'Assemblée nationale a donné lieu à l'adoption d'une disposition prévoyant un tel seuil, fixé à 100 000 habitants.

Si une telle approche ne ressort pas des préconisations de la Cour, France urbaine entend redire à cette occasion le caractère totalement inopportun de ce seuil, fixé au mépris de tout travail rigoureux d'objectivation des constats et au prix de la suspicion quant à la gestion des collectivités de grande taille que constituent nos membres.

Telles sont les observations que nous souhaitons porter à votre connaissance dans la perspective de la publication du rapport thématique de la Cour sur le recours par les collectivités locales aux prestations intellectuelles des cabinets de conseil.

Veillez croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de nos salutations les meilleures.



Johanna ROLLAND
Maire de Nantes
Présidente de Nantes Métropole

