

Paris, le 19 janvier 2022

n° 6329/SG

à

Mesdames et Messieurs les ministres,
Mesdames et Messieurs les ministres délégués,
Mesdames et Messieurs les secrétaires d'État

Objet : Encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'État aux prestations intellectuelles

Depuis 2017, le Gouvernement a engagé une transformation profonde de l'action publique afin de mieux répondre aux attentes de nos concitoyens, améliorer la qualité et l'efficacité des services publics, conduire leur transformation numérique et répondre aux grandes transitions de notre pays.

La conduite de ces transformations peut, dans certains cas précisément identifiés, conduire à recourir à des prestations intellectuelles :

- acquérir des compétences et expertises dont l'administration ne dispose pas à un instant donné pour lui permettre d'atteindre ses objectifs et mettre en œuvre les transformations attendues de nos concitoyens ;
- faire face à un besoin ponctuel en compétences et expertises complémentaires dans la conduite d'un projet lorsque les capacités des services ne permettent pas d'absorber la charge nécessaire à sa mise en œuvre dans les délais impartis ;
- éclairer les décideurs publics d'un regard extérieur afin d'intégrer les innovations ou bonnes pratiques, identifiées dans d'autres pays ou dans le secteur privé, qui pourraient être utiles à la bonne mise en œuvre de l'action et des services publics.

Lorsque les administrations et établissements publics de l'État ont recours à des prestations intellectuelles, une attention particulière doit notamment être portée aux conditions d'engagement et de suivi.

Je souhaite qu'une nouvelle politique de recours aux prestations intellectuelles soit mise en place en tirant notamment parti des travaux interministériels conduits dans le cadre du plan achats de l'État décidé par le comité interministériel de la transformation publique.

.../...

I. **L'administration ne doit avoir recours à des conseils extérieurs qu'après avoir démontré qu'elle ne dispose pas des moyens ou compétences nécessaires**

a) **Mise en place de dispositifs ministériels d'engagement des prestations intellectuelles**

Au sein de chaque ministère, le secrétaire général, avec l'appui du responsable ministériel des achats, est responsable de la mise en œuvre des politiques de recours aux prestations intellectuelles au sein de son périmètre ministériel et du respect de la politique des achats de l'État pilotée par la direction des achats de l'État (DAE). Le ministre peut confier cette responsabilité à un directeur d'administration centrale.

Le secrétaire général est également responsable de la réalisation des objectifs d'économies actés dans le cadre du plan achats. **En 2022, les prestations intellectuelles engagées en « stratégie et organisation » devront être réduites de 15 % au moins par rapport aux montants engagés en 2021 grâce aux leviers identifiés dans le cadre du plan achats.**

Chaque secrétaire général mettra en place avant la fin du premier trimestre 2022 un dispositif ministériel de pilotage associant les inspections et conseils généraux de son ministère dans le but de vérifier :

- la justification du recours à un prestataire externe, notamment en raison de l'absence de disponibilité, de compétences ou de ressources internes, au sein de son département ministériel ou d'autres départements ministériels, dans les inspections et conseils généraux ministériels ou interministériels, permettant de répondre au besoin identifié par le service l'ayant exprimé ;
- la qualité de la transcription des besoins dans le bon de commande et l'adéquation du prix à la prestation demandée ;
- le respect des règles, notamment d'exclusivité, des marchés interministériels ou ministériels concernés par le besoin identifié.

La direction du budget assurera dès l'exercice 2022 un suivi du montant des dépenses de prestations intellectuelles à travers le réseau des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM). Elles seront examinées au cours des conférences techniques annuelles puis consolidées ; la direction des achats de l'État (DAE) sera associée à cette revue.

b) **Création d'un pôle interministériel d'achat de prestations intellectuelles au sein de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP)**

Par délégation de la direction des achats de l'État, **un pôle interministériel d'achat de prestations intellectuelles sera constitué au sein de la DITP dès 2022** pour les catégories suivantes : stratégie et évaluation des politiques publiques, organisation, transformation, efficacité opérationnelle ; fonctions supports ; design de service ; sciences comportementales ; facilitation, co-développement, accompagnement managérial des transformations ; innovation et expérimentation ; participation et consultation citoyennes ; cartographie, amélioration et simplification des parcours usagers, écoute usagers, panels d'usagers.

Le pôle interministériel d'achat de prestations intellectuelles a pour mission de :

- animer la communauté des acheteurs et services prescripteurs et partager les bonnes pratiques entre ministères et établissements publics de l'État ;

.../...

- concevoir, négocier et passer des accords-cadres interministériels sur le périmètre concerné en liaison avec les ministères et établissements publics de l'État pour mettre à leur disposition des prestations de qualité aux meilleurs coûts pour ces catégories d'achats ;
- apporter un conseil aux acheteurs et services prescripteurs de prestations intellectuelles dans l'expression des besoins et leurs traductions dans les bons de commande, d'une part, et dans la résolution de difficultés dans le cadre des relations contractuelles ou dans l'exécution des prestations, d'autre part ;
- apporter, en tant que de besoin, les éléments de comparaison dont il dispose pour permettre aux ministères d'apprécier la tarification proposée par les fournisseurs de prestations intellectuelles ;
- mettre à disposition des ministères une base de données sur les prestations déjà commandées par l'État, les agents publics ayant porté ces projets et éventuellement les livrables qui peuvent être partagés ;
- collecter les évaluations des prestations rendues par les services bénéficiaires ; conduire une revue semestrielle avec les titulaires de marchés interministériels des prestations rendues et de leur évaluation ;
- assurer un suivi, en lien avec la direction du budget et avec chaque ministère, des dépenses, de l'exécution des marchés, de la conformité aux politiques de recours de prestations intellectuelles selon un cadre harmonisé ; rendre compte annuellement de la bonne exécution de ces objectifs.

Les bons de commandes supérieurs à 500 000 euros seront approuvés par un comité d'engagement présidé par le secrétaire général du ministère concerné et associant la DITP et les inspections ou conseils généraux compétents. Il en va de même pour les bons de commandes contribuant à la satisfaction d'un même besoin et qui en cumulé entraînent un dépassement du seuil de 500 000 euros.

Je demande à la DAE de proposer, avant le début de la gestion 2023, les autres catégories de prestations intellectuelles justifiant la création d'un pôle interministériel d'achat de prestations intellectuelles sur ce modèle comme, par exemple, les prestations de conseil juridique, de communication, ou en matière de ressources humaines.

c) Renforcement des compétences internes pour éviter le recours aux conseils extérieurs

Au-delà de la capitalisation des connaissances et des méthodes acquises à l'occasion de prestations intellectuelles, je souhaite que les administrations et les établissements publics de l'État placés sous votre autorité engagent **une réflexion sur l'opportunité d'internaliser les compétences et expertises qui correspondent à des besoins permanents ou réguliers et des commandes récurrentes.**

L'appariement entre le besoin d'un service et les compétences et expertises existantes dans d'autres services ou établissements publics de l'État doit être davantage recherché.

Je demande à la DITP et la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE) de mettre en place d'ici la fin du premier semestre 2022 une base de données identifiant les compétences internes disponibles au sein de l'État et de ses établissements publics et de formuler des propositions quant aux modalités de leur mobilisation, afin d'éviter lorsqu'il n'est pas indispensable, le recours à des prestataires extérieurs.

.../...

Les secrétaires généraux apporteront leur appui aux services lorsque le recrutement d'agents contractuels s'avère nécessaire pour répondre à leur besoin d'expertises, de compétences spécialisées ou nouvelles conformément aux dispositions statutaires prévues pour la fonction publique de l'État. Lorsque le besoin devient pérenne, ils analyseront au cas par cas la nécessité d'internaliser ces expertises et compétences.

Lorsque cela est nécessaire, la DIESE, en lien avec les secrétaires généraux, proposera le développement de programmes de formation des cadres pilotés par l'Institut national du service public (INSP). **L'INSP conduira un plan de formation d'au moins 100 chefs de projet au cours de l'année 2022.**

Enfin, les inspections générales et conseils généraux ministériels, sans préjudice de leur mission d'inspection, de contrôle et d'audit, devront renforcer davantage encore leur offre de services pour pouvoir répondre aux besoins des administrations de leur ministère en matière de conseil interne, en particulier sur la stratégie et l'évaluation des politiques publiques.

II. Lorsqu'elle recourt à des conseils extérieurs, l'administration doit veiller à respecter un certain nombre de principes et de bonnes pratiques

a) Conduite des missions de prestations intellectuelles

Afin d'assurer que les prestations intellectuelles produisent le meilleur levier sur les organisations et les services qui en font l'objet, les administrations placées sous votre autorité devront respecter les principes suivants :

- **le service qui signe le bon de commande est responsable du pilotage de la prestation intellectuelle qu'il a commandée.** Avant d'émettre un bon de commande, il s'assure que le besoin est bien exprimé et qu'il dispose des ressources et de l'organisation nécessaires pour piloter la prestation ; ce pilotage ne peut en aucun cas être délégué à un prestataire. Il peut néanmoins être délégué à une autre administration avec laquelle ce service a établi une convention de gestion ;
- dans le cas spécifique des prestations intellectuelles en matière de sécurité des systèmes d'information, le service demandeur s'attache au tant que possible à recourir à des prestations qualifiées par l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI) ;
- **dans le cadre des missions que les consultants sont amenés à conduire auprès des administrations, il est primordial qu'aucun doute ne soit entretenu concernant leur qualité de prestataire, tant en interne que vis-à-vis des tiers.** En particulier ils ne doivent en aucun cas se voir affecter une adresse de messagerie électronique qui pourrait créer une confusion avec celle des agents publics, et la signature de leurs messages doit explicitement mentionner leur qualité de prestataire et l'administration qui les a mandatés pour la mission qu'ils conduisent ;
- **un comité de pilotage entre le responsable et le prestataire est tenu régulièrement pour formaliser le cadrage,** les points d'étape et les décisions prises dans la conduite de la prestation ; pour les missions à forts enjeux ou correspondant à des réformes prioritaires, un comité stratégique doit être mis en place, sous la présidence d'un ministre ou d'un membre de son cabinet ;

.../...

- **autant que possible, un ou plusieurs agents du service sont intégrés à l'équipe projet afin de garantir le transfert des compétences et la capitalisation des connaissances** acquises pendant le projet et permettre la montée en puissance de l'équipe interne qui sera postérieurement chargée de la mise en œuvre des décisions qui seront prises à l'issue de la prestation de conseil. J'attire votre attention sur l'importance de prévoir, dès les cahiers des charges, la transférabilité et la réversibilité des prestations réalisées, particulièrement en matière informatique ;
- **toute prestation intellectuelle doit faire l'objet à son terme d'une évaluation, non seulement sur la qualité du service rendu par le prestataire** (respect des délais, qualité des ressources mises à disposition, coopération avec les services, etc.), **mais aussi sur l'atteinte des objectifs définis lors de l'expression du besoin.** Cette évaluation est conduite par le service bénéficiaire de la prestation selon un modèle, défini dans le cahier des charges pour chaque catégorie de prestation ;
- le ministère ayant commandé la prestation évalue en fin de mission dans quelles conditions les connaissances acquises, les méthodes utilisées ou les concepts développés peuvent être utiles à d'autres services ou opérateurs de l'État susceptibles de rencontrer les mêmes besoins. La production d'un livrable conçu à cet effet ainsi qu'un retour d'expérience seront exigés des fournisseurs de prestations intellectuelles. Cette exigence sera prévue dans le cahier des charges. Ces livrables seront mis à disposition sur une plateforme animée par chaque pôle interministériel d'achat compétent pour être archivés et le cas échéant partagés, sous réserve du respect de la confidentialité et de l'anonymisation qui peuvent légitimement s'attacher à certains travaux.

b) Prévention des conflits d'intérêts

Une attention toute particulière doit être portée à la prévention des conflits d'intérêts dans le cadre des relations avec les conseils extérieurs.

Les chartes de déontologie ministérielles devront être revues d'ici mars 2022 pour assurer qu'elles couvrent bien les risques spécifiques liés aux prestations intellectuelles. Elles rappelleront que les agents publics doivent exercer leurs fonctions avec impartialité, probité, intégrité et veiller à prévenir ou faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Afin de bénéficier d'une assistance dans la mise en œuvre de ses obligations déontologiques, tout agent public doit pouvoir consulter un référent déontologue.

En particulier, ces chartes de déontologie préciseront les règles applicables aux agents publics recrutés dans le secteur privé ou rejoignant un fournisseur de prestations intellectuelles. Elles s'appuieront sur le guide de la prévention de la corruption dans le cycle des achats conçu par la DAE et l'Agence française anticorruption (AFA) au bénéfice des acheteurs publics et de toute personne intervenant directement ou indirectement dans le cycle des achats.

Tout lien d'intérêt d'une personne ayant à prendre des décisions en lien avec une prestation intellectuelle doit donner lieu à un dépôt formalisé. Les dépôts seront systématiquement formalisés et enregistrés auprès du secrétariat général.

La sélection des fournisseurs de prestations intellectuelles repose exclusivement sur le respect des règles de la commande publique, rappelées dans le guide de l'achat public de la DAE. Celles-ci prévoient la possibilité d'un processus de sourcing (recherche et veille fournisseur) en amont du lancement des marchés qui donne aux fournisseurs potentiels la possibilité de présenter aux acheteurs les services et innovations qu'ils proposent, et permet ainsi une meilleure connaissance entre les acheteurs et les entreprises (besoins des acheteurs et potentialités des entreprises d'y répondre).

.../...

Les marchés de prestations intellectuelles reposent sur des clauses type qui visent à prévenir les conflits d'intérêts potentiels entre les clients d'un même fournisseur. **Dans le cadre des futurs marchés, ces clauses seront renforcées pour prévoir une déclaration d'intérêts des personnes mobilisées par le fournisseur dans le cadre de la prestation.**

Les missions dites *pro bono*, effectuées à titre gracieux au bénéfice des administrations publiques, ne doivent donner lieu à aucune contrepartie. Toute mission *pro bono* ou mécénat de compétence doit être autorisée par le secrétariat général du ministère et enregistrée auprès de l'acheteur ministériel ou interministériel compétent. Il va sans dire qu'aucun droit de suite ne peut être accordé au prestataire d'une mission *pro bono*.

c) Protection des données

Les administrations et établissements publics placés sous votre autorité accorderont une attention toute particulière aux éventuelles transmissions de données à leurs prestataires, afin de limiter ces transmissions aux informations strictement nécessaires à la réalisation des prestations intellectuelles concernées. Elles devront systématiquement opter pour la minimisation des données transmises, grâce notamment à l'agrégation, l'anonymisation ou encore la pseudonymisation de celles-ci.

Les cahiers des charges des marchés devront impérativement contenir des clauses obligeant les bénéficiaires à respecter les standards de protection des données et de confidentialité en vigueur, notamment en matière de protection des données à caractère personnel. Ces clauses devront en outre permettre de s'assurer qu'aucune donnée collectée par les fournisseurs des prestations ne soit ultérieurement communiquée en dehors des donneurs d'ordres administratifs concernés par le marché.

De surcroît, les données ainsi transmises qui revêtiraient une sensibilité particulière au sens de la circulaire du 5 juillet 2021 relative à la doctrine d'utilisation de l'informatique en nuage par l'État, devront être impérativement hébergées dans des solutions internes à l'État ou respectant la qualification SecNumCloud de l'ANSSI et protégées contre tout transfert de données en dehors de l'Union européenne du fait d'une réglementation extracommunautaire.

Enfin, ces clauses devront imposer qu'à l'issue de chaque mission, l'intégralité des données du bénéficiaire transmises au prestataire doit être retournée au donneur d'ordre administratif et ensuite supprimée sans délai et définitivement par le prestataire.

* * *

Un point d'étape sur la mise en œuvre de la présente instruction sera effectué chaque semestre à l'occasion du comité des secrétaires généraux présidé par le secrétaire général du Gouvernement.

Une mission inter-inspections sera diligentée au deuxième semestre 2022 pour s'assurer de la bonne application de la présente circulaire.


Jean CASTEX