



HAL
open science

Les cabinets de conseil privés dans l'action publique contre les épidémies : une revue exploratoire

Lucille Gallardo, Lara Gautier, Fanny Chabrol, Lola Traverson, Sydia Oliveira, Valery Ridde

► **To cite this version:**

Lucille Gallardo, Lara Gautier, Fanny Chabrol, Lola Traverson, Sydia Oliveira, et al.. Les cabinets de conseil privés dans l'action publique contre les épidémies : une revue exploratoire. 2023. <hal-03943255>

HAL Id: hal-03943255

<https://sciencespo.hal.science/hal-03943255v1>

Preprint submitted on 17 Jan 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No Derivative Works - International License

LIEPP Working Paper
Janvier 2023, n°139

Les cabinets de conseil privés dans l'action publique contre les épidémies : une revue exploratoire

Lucille GALLARDO

Université Paris Cité, IRD, Ceped/ SciencesPo, LIEPP
lucille.gallardo@gmail.com

Lara GAUTIER

École de santé publique (Université de Montréal)
lara.gautier@umontreal.ca

Fanny CHABROL

Université Paris Cité, IRD, Ceped
fanny.chabrol@ird.fr

Lola TRAVERSON

Université Paris Cité, IRD, Ceped
lola.traverson@ird.fr

Sydia OLIVEIRA

Fondation Oswaldo Cruz
sydia.oliveira@gmail.com

Valery RIDDE

Université Paris Cité, IRD, Ceped
valery.ridde@ird.fr



Distribué sous la licence Creative Commons
Partage selon les Conditions Initiales 4.0 International License

www.sciencespo.fr/liepp

Comment citer cette publication :

GALLARDO, Lucille, GAUTIER, Lara, CHABROL, Fanny, TRAVERSON, Lola, OLIVEIRA, Sydia, RIDDE, Valery, **Les cabinets de conseil privés dans l'action publique contre les épidémies : une revue exploratoire**, *Sciences Po LIEPP Working Paper* n°139, 2023-01-11.

Les cabinets de conseil privés dans l'action publique contre les épidémies : une revue exploratoire¹

Résumé :

Si la recherche en sciences sociales sur le rôle des cabinets de conseil privés dans l'action publique est foisonnante, leur intervention dans la gestion publique de crises sanitaires ou d'épidémies est peu étudiée. La pandémie de COVID-19 a pourtant révélé un recours important à ces firmes de la part d'administrations publiques de nombreux pays. Cette revue exploratoire des écrits scientifiques a pour objectif d'identifier les recherches qui portent sur la participation de ces cabinets au gouvernement d'épidémies et de crises sanitaires survenues depuis 2000 : que disent-elles du rôle de ces cabinets et quelles méthodes sont mobilisées ? Les étapes du modèle PRISMA-ScR ont permis d'identifier seulement 24 références depuis 2000. Trois approches sont mobilisées par les auteur-e-s qui déterminent leur analyses sur le rôle des cabinets : l'approche gestionnaire, la consultocratie et l'hybridation des élites. Cette revue permet de rendre compte d'un point aveugle des écrits scientifiques et appelle à la réalisation de recherches empiriques sur le sujet.

Mots clés: cabinets de conseil, consultance, action publique, épidémies, santé

Abstract :

While there is ample research in the social sciences on the role of private consulting firms in public action, their intervention in public management of health crises or epidemics is poorly studied. However, the COVID-19 pandemic has revealed a significant recourse to these firms by public administrations in many countries. The purpose of this exploratory review of scientific literature is to identify research on the involvement of these firms in the government of epidemics and health crises that have occurred since 2000. What do they say about the role of these firms, and what methods are used? The steps of the PRISMA-SCR model have identified only 24 references since 2000. The authors use three approaches to analyze the role of the firms: the managerial approach, consultocracy and the hybridization of the elites. This review reports on a blind point of scientific writing and calls for the conduct of empirical research on the subject.

Keywords: consulting firms, consultancy, public action, epidemics, health

¹ Nous tenons à remercier Laurence Goury, du Service Information Scientifique et Technique de l'IRD, pour ses précieux conseils et son soutien dans la formulation du protocole de la revue exploratoire.

Introduction

Les recherches en sciences sociales sur le rôle des cabinets de conseil privés dans l'action publique sont aujourd'hui nombreuses (Saint-Martin 2006; Empson et al. 2015; Hurl et Vogelpohl 2021). Plusieurs travaux académiques font état de l'accroissement et de la normalisation de leur intervention auprès d'organisations publiques nationales et internationales depuis plus de 30 ans (Saint-Martin 1999; Bezes 2012; Henry 2012; Belorgey et Pierru 2017; Gautier et al. 2021; Kipping 2021). Parmi ces travaux, les recherches dans le secteur de la santé portent surtout sur l'intervention des cabinets dans le cadre de réformes nationales sectorielles, telles celles du *National Health Service* au Royaume-Uni (Kirkpatrick, Lonsdale et Neogy 2016) ou de l'hôpital en France (Belorgey 2010; Belorgey et Pierru 2017). La question des épidémies, et plus généralement des crises sanitaires, reste peu étudiée dans ces écrits. La pandémie de COVID-19 a pourtant été l'occasion de relayer dans l'espace médiatique le recours à des cabinets de conseils privés par de nombreuses administrations dans le monde (Castonguay 2020; Rice 2020; Aron et Miguel-Aguirre 2021; Collington et Mazzucato 2021; Petitjean 2021). En France, par exemple, si les controverses à ce sujet datent du début de la crise sanitaire (Girard 2020; Braun et Momtaz 2021; Cohen et Vazquez 2021), la publication du rapport de la commission d'enquête du Sénat (Commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques 2022) a relancé la polémique autour du recours par l'administration centrale française à de l'expertise privée. Au niveau européen, un rapport de la cour des comptes de l'Union européenne publié en juin 2022 met également au jour le recours important de la Commission européenne à du conseil privé ainsi que les risques de dépendance et de conflits d'intérêts qui en découlent (Tribouillard 2022). Partout, le conseil privé aux administrations publiques produit des controverses, alerte l'opinion publique et conduit à la formulation de recommandations de régulation.

Dans ce contexte, l'objectif de cette revue exploratoire est de dresser un état des connaissances académiques sur l'intervention des cabinets de conseil dans l'action publique lors d'épidémies et de crises sanitaires survenues depuis 2000. Il s'agit de déterminer quelles sont les approches théoriques et les méthodes utilisées par les auteur·e·s pour étudier cet objet et comment ils et elles analysent le rôle des cabinets privés.

Méthode

Les revues exploratoires, appelées en anglais *scoping review* (Arksey et O'Malley 2005; Micah D. J. Peters et al. 2020; Dagenais et al. 2021), permettent de produire un état des connaissances sur une question dans une période assez courte et sans exclusion des méthodes employées par les chercheurs (Saul et al. 2013; Munn et al. 2018). Les étapes référencées dans le modèle PRISMA-ScR (Tricco et al. 2018) ont été suivies et présentées dans le protocole du projet (Gallardo et al. 2022).

Les équations de recherche (tableau 1.) ont été construites autour de trois thématiques : les mots-clés en référence aux cabinets de conseil, ceux renvoyant aux épidémies et crises sanitaires et, enfin, ceux concernant les administrations publiques nationales et internationales.

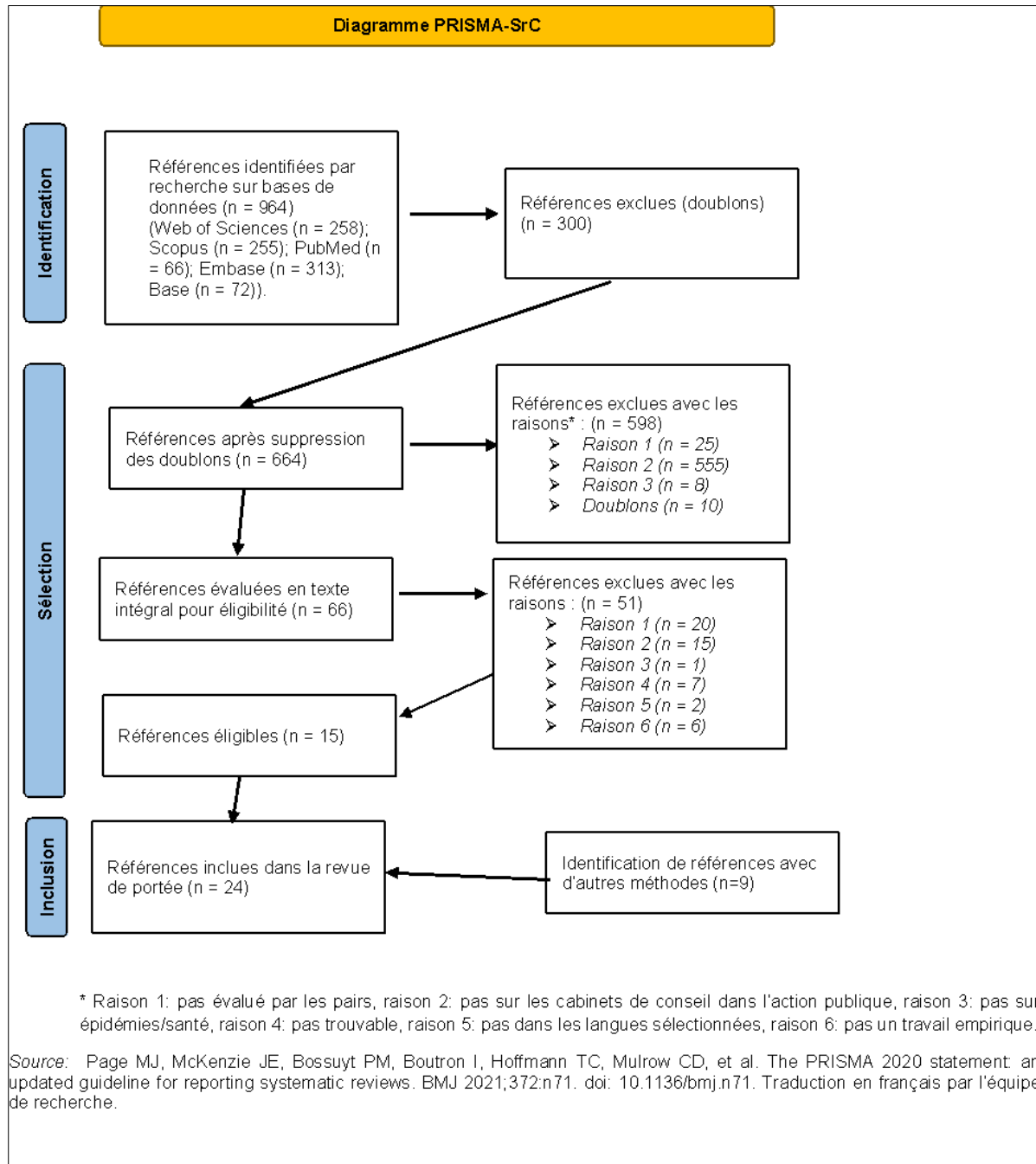
Après plusieurs essais ayant démontré le très petit nombre de travaux portant sur les épidémies et crises sanitaires, nous avons intégré les travaux portant sur l'action publique en santé de manière plus large pour ne pas manquer certains travaux.

Tableau 1. Équations de recherche

Scopus -Web of Science - Embase - PubMed			
Concepts	Consulting firms	Epidemic/infectious and tropical diseases	International and national (semi) public institutions
Keywords	service firm ; consulting firm ; management consult ; big four ; professional service firm AND NOT financial service firm	health ; epidemi ; pandemic ; outbreak ; infectious disease ; communicable disease ; tropical disease ; virus ; covid ; coronavirus ; h1n1 ; aids ; ebola ; dengue ; sars ; influenza ; measles ; chikungunya ; hepatitis ; opioid ; malaria ; gastroenteritis ; fever ; ulcer ; rabies ; trachoma ; syphilis ; leishmaniasis ; dracunculiasis ; trematodosis ; onchocerciasis ; schistosomiasis ; geohelminthiasis ; filariasis ; echinococcosis ; fascioliasis ; cysticercosis ; chagas ; trypanosomiasis ; yaws ; leprosy ; zika ; tuberculosis ; meningitis ; polio ; poliomyelitis ; cholera ; encephalitis	state ; governance ; government ; polic ; ministry of health ; public sector ; international agenc ; ppp ; care international ; the global fund to fight aids tuberculosis and malaria ; global fund ; gfatm ; gavi ; the vaccine alliance ; global polio eradication programme ; global alliance for tb drug development , gatbdd ; international aids vaccine initiative ; iavi ; international aids society ; international federation of red cross and red crescent societies ; ifrc ; joint united nations programme on hiv/aids ; unaids ; world health organization ; who ; médecins sans frontières ; msf ; the partnership for maternal newborn and child health ; pmnch ; roll back malaria partnership ; rbm ; special programme for research and training in tropical diseases ; safe injections global network ; sign ; stop tb partnership ; save the children ; unitaid ; united nations international children's fund ; unicef ; world bank ; medicines for malaria venture ; united states centers for disease control and prevention ; us cdc ; the us president's emergency plan for aids relief ; pepfar ; eu public health ; european commission's directorate for health and food safety ; european centre for disease prevention and control ; ecdc ; dg santé ; direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire
Bielefield Academic Search Engine			
Concepts	Consulting firms	Epidemic/infectious and tropical diseases	International and national (semi) public institutions
Keywords	service firm ; consulting firm ; management consult ; big four ; professional service firm	health ; epidemi ; pandemic ; outbreak ; disease	state ; governance ; government ; polic ; ministry of health ; public sector ; international agenc ; ppp

En fonction des critères d'inclusion et d'exclusion préétablis, nous avons sélectionné les travaux étape par étape, tel que résumées dans le diagramme PRISMA (figure 1.). Des 964 références initiales identifiées dans les cinq bases de données (Embase, PubMed, Scopus, Web of Science et Bielefield Academic Search Engine), le travail de tri et de double relecture a permis d'en retenir 15. Neuf références trouvées en dehors des bases de données ont été ajoutées manuellement, lors de l'analyse des bibliographies, pour un total final de 24 références.

Figure 1. Diagramme PRISMA-SrC



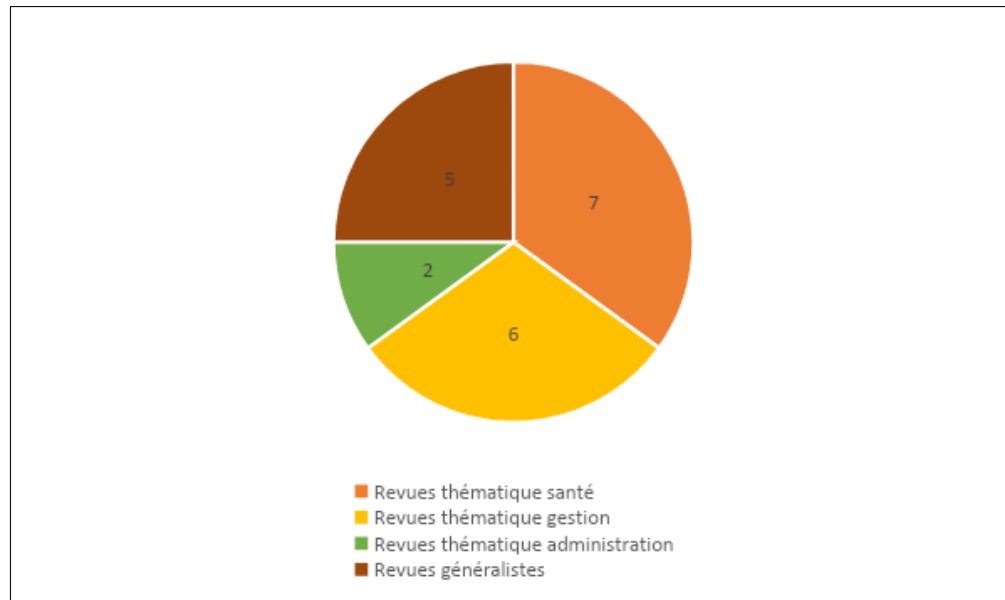
Les données ont été regroupées à l'aide d'un tableau d'extraction (annexe n°1) et de la grille MMAT (annexe n°2), un outil d'aide à l'évaluation critique des méthodes d'études incluses dans les revues exploratoires (Hong et al. 2018).

L'analyse des 24 références a permis d'identifier trois approches mobilisées par les auteur·e·s pour étudier leur objet : l'approche gestionnaire, la consultocratie et l'hybridation des élites (tableau 2.). Par approches, nous entendons les manières d'envisager les relations entre actions publique et privée, marché et État ainsi que les processus de production et de mise en œuvre des politiques publiques (Hassenteufel 2011; Weible et Sabatier (eds.) 2017). Dans le milieu universitaire, l'inscription dans une approche ou une autre structure les analyses produites par les auteur·e·s, leurs ancrages théoriques et les outils conceptuels mobilisés. Ces approches renvoient généralement à des champs ou sous-champs disciplinaires spécifiques.

Résultats

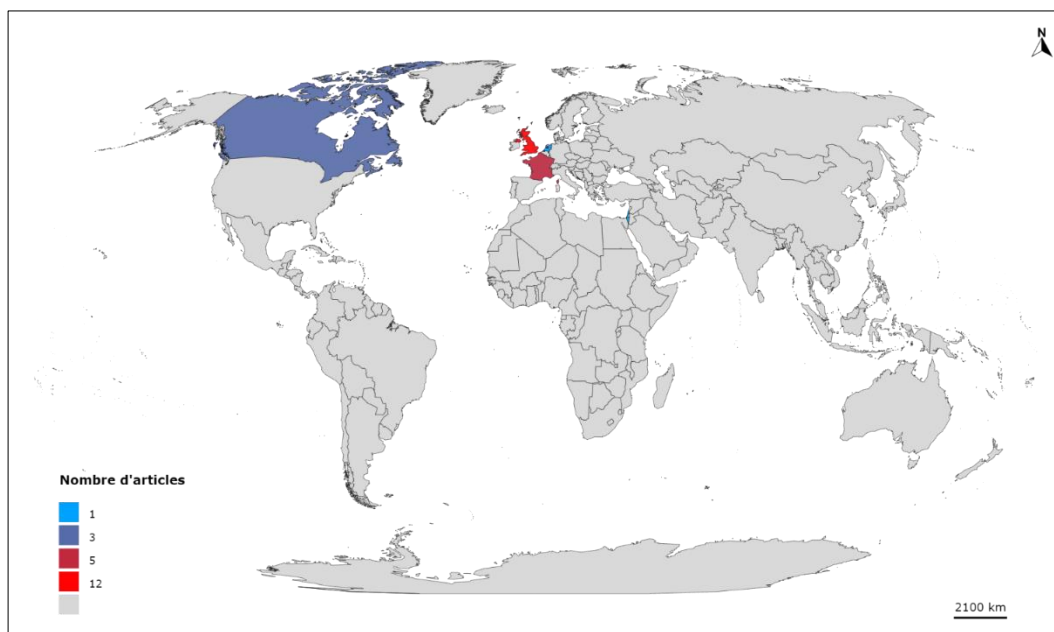
Au total, 20 articles de revues à comité de lecture et 4 chapitres de livres ont été sélectionnés. Les articles ont été publiés dans des revues scientifiques spécialisées sur les questions de santé, de gestion ou d'administration et dans des revues interdisciplinaires ou disciplinaires généralistes (figure 2.)

Figure 2. Revues scientifiques du corpus



Neuf références ont été publiées entre 2019 et 2021, 13 entre 2010 et 2018 et 2 entre 2000 et 2009. Les cas étudiés portent en grande majorité sur des contextes nationaux ouest-européens et nord-américains (figure 3.). Aucune recherche ne prend pour cas un pays à revenu faible ou intermédiaire. Deux références portant sur l'action des cabinets de conseils auprès d'organisations internationales ne figurent pas sur la carte (Momani 2017; Tchiombiano 2019).

Figure 3. Distribution géographique des études de cas du corpus



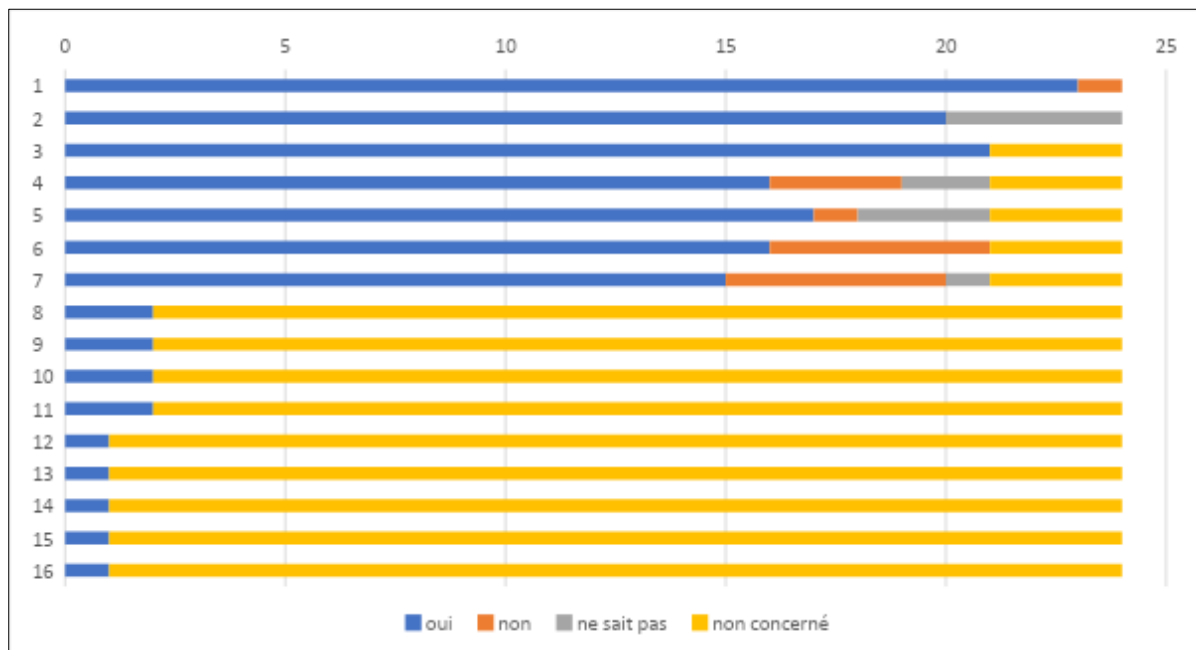
La majorité des premier·ère·s auteur·e·s sont en poste ou sont associé·e·s à des universités nord-américaines et ouest-européennes (n = 18) et presque la moitié sont rattaché·e·s à des universités britanniques. Au total, neuf femmes et 10 hommes sont premier·ère·s auteur·e·s. Parmi les publications multi-auteur·e·s (n = 14), quelques-unes sont le fruit de collaborations répétées (Begley et Sheard 2019; Kirkpatrick et al. 2019; Begley et Sheard 2021; Sturdy et al. 2020).

Seules deux références portent spécifiquement sur l'action des cabinets de conseils en contexte d'épidémie (COVID-19) (Atkinson et al. 2020; Untermaier-Kerléo 2021), alors que les autres portent principalement sur l'analyse de politiques et de réformes de santé publique. Cela confirme la rareté des travaux portant sur la question des épidémies.

Des méthodes d'enquête et d'analyse qualitatives

La majorité des références du corpus utilisent des méthodes qualitatives (n = 21), telles que l'exploration d'archives combiné à la réalisation d'entretiens (n = 4) ou la réalisation d'observations ethnographiques et d'entretiens (n = 8). Des entretiens uniquement sont également mobilisés (n = 4) auxquels sont combinés une analyse de la littérature grise (n = 1). L'analyse de la littérature grise comme seule méthode de recueil de données est également mobilisée (n = 4). Deux travaux utilisent une méthode quantitative de type longitudinal, tandis qu'une recherche utilise une méthodologie mixte quantitative et qualitative qui combine une enquête ethnographique et prosopographique². Les méthodes d'analyse des données produites concernent surtout l'analyse thématique de contenu (Paillé et Mucchielli 2012) ou l'analyse de discours statistique ou qualitative (Seignour 2011).

Figure 4. Analyse des méthodes du corpus



² Il s'agit d'une méthode d'analyse statistique des biographies d'un groupe social.

Les recherches reposant sur des méthodes qualitatives contiennent, pour certaines d'entre elles, des limites. La grille MMAT (figure 4.) a notamment permis d'identifier des manques de précisions dans la présentation des méthodes. Ces références concernées mobilisent l'approche de la consultocratie (n=3) et celle de l'hybridation des élites (n=1).

Trois approches pour étudier les relations entre l'État et les cabinets de conseil

Les références abordent l'objet selon trois approches principales (tableau 2).

Tableau 2. Les trois approches

Approches	Gestionnaire	Consultocratie	Hybridation des élites	Hors catégorie
Nbre de références	3	9	9	3
Conception des relations États/cabinets de conseil	Les cabinets de conseil font office de ressource pour « l'amélioration » de l'action publique	Les cabinets de conseil exercent un pouvoir « invisible » sur l'administration publique.	Les consultant-e-s des cabinets de conseil et les agent-e-s de l'administration publique sont des acteur-trice-s de l'action publique	/
Notions relatives aux approches selon les auteur.es	"gestion du changement"; "gestion des connaissances"	"pouvoir multidimensionnel"; "séduction performative"; « acteur stratégique » ; « agency », « économie morale de l'austérité », "coût/efficacité"	« galaxie des intermédiaires hospitaliers » ; « perte d'autonomie du champ bureaucratique » ; « partenaires de gouvernance » ; « dé-différenciation de la sphère publique » ; « déprofessionnalisation des agents publics »	"réception des politiques publiques" et de l'action des cabinets privés, « risques juridiques »
Disciplines	Gestion	Gestion, science politique	Histoire, sociologie politique, science politique ; gestion	Droit, sociologie
Méthodes	Qualitative	Qualitative et quantitative	Qualitative et mixte	Qualitative

L'approche gestionnaire

Les auteur-e-s qui mobilisent l'approche gestionnaire envisagent l'intervention des cabinets de conseil auprès d'institutions publiques comme une ressource ou une expertise au service de l'amélioration de l'action publique. Cette approche repose sur l'idée que la gestion ou le management sont des expertises techniques qui permettent de perfectionner les organisations publiques ou privées. Ces travaux ont pour ambition de mettre au jour les conditions ou « facteurs de réussite » (Wye et al. 2015) de l'intervention des consultant-e-s auprès d'administrations, sans la remettre en question. Trois travaux adoptent cette approche.

Ils mobilisent par exemple les notions de « gestion du changement » (Kuna 2017); ou de « gestion des connaissances » (Radnor et O'Mahoney 2013). Ces concepts ne sont pas spécifiques à l'action publique mais ils sont également appliqués au monde de l'entreprise. Deux travaux de cette catégorie se placent du point de vue des consultant-e-s et de leur vécu de l'intervention auprès d'institutions publiques de santé. C'est par exemple le cas du travail de Radnor et O'Mahoney (Radnor et O'Mahoney 2013), qui analysent les différences de

méthodes et de fonctionnement mobilisés par les consultant·e·s en comparaison de ceux des acteur·trice·s de l'action publique. Les auteur·e·s produisent des recommandations afin d'améliorer l'intervention des cabinets de management dans le domaine public. L'aspect prescriptif de cette approche se retrouve également dans le travail de Wye et ses collègues (Wye et al. 2015) qui, à partir de l'étude de cas du « Health and Social Care Act » de 2012 au Royaume-Uni, identifient trois « facteurs de réussite » de l'intervention de consultant·e·s auprès de l'administration en santé : leur capacité à « résoudre des problèmes », « la coproduction de solutions », ainsi qu'une analyse conjointe des résultats (*Ibid.*, p. 7).

La consultocratie

L'approche de la consultocratie regroupe des travaux qui ont en commun d'envisager le rôle des cabinets de conseil dans l'action publique en santé sous le prisme de leur influence. Ils mobilisent d'autres recherches qui font référence au rôle crucial de ces acteurs privés dans le gouvernement des sociétés contemporaines (Guttman and Willner 1976; Lapsley and Oldfield 2001, Howlett & Migone 2014). On doit le terme de « consultocratie » aux deux politistes Christopher Hood et Michael Jackson qui en 1991 utilisent cette notion pour qualifier l'implication de consultant·e·s en gestion dans les administrations publiques de plusieurs états anglophones (Hood et Jackson 1991). Si les travaux que nous avons sélectionnés ne reprennent pas systématiquement la catégorie de consultocratie, tous envisagent de manière critique la prise de pouvoir des cabinets de conseil privés dans les démocraties contemporaines. L'action de ces cabinets participerait au phénomène de retrait de l'État. Parmi les travaux sélectionnés, neuf adoptent cette approche et leurs auteur·e·s puisent, dans leur majorité, leur ancrage disciplinaire en sciences de gestion. Les concepts mobilisés dans ces travaux reflètent la dimension unilatérale évoquée à propos de l'influence des cabinets sur l'action publique. Les notions de « pouvoir multidimensionnel » (Horrocks 2009), de « séduction performative » (Ford et Harding 2021), « d'acteur stratégique » (Lalonde et Gilbert 2016) ou « d'agency » (Lalonde et Adler 2015) sont proposées pour l'analyse. Lalonde et Adler analysent par exemple l'évolution des asymétries d'informations dans la relation consultant/client au sein d'organisations de santé au Canada. Les auteures montrent combien cette asymétrie circule entre les acteur·rice·s selon l'étape du processus de consultation, même si elle reste malgré tout plus favorable aux consultant·e·s qui prennent tour à tour les rôles de « docteur, facilitateur et expert » (Lalonde et Adler 2015, p. 194).

À travers l'étude de cas de l'institutionnalisation de la notion de « talent management » au sein du *National Health Service* (NHS) au Royaume-Uni au début des années 2000, Ford et Harding montrent « l'influence cachée » des consultant·e·s en management qui procède en deux étapes : la constitution de cette expertise en « produit incontournable » pour leurs client·e·s, et les pratiques de « performativité séduisante » des consultant·e·s dans les « couloirs cachés » des administrations. La stratégie de « se rendre indispensable » dans les pratiques des cabinets de conseil est également présente dans les analyses de Momani sur l'action de ces cabinets en direction de différentes organisations internationales. L'auteure montre que les cabinets se positionnent auprès de ces organisations comme les seuls détenteurs et analyseurs des connaissances et des données mondiales relatives aux domaines d'intérêts pour lesquels ils sont sollicités. La valorisation d'expertises techniques présentées comme uniques et essentielles par les cabinets de conseil auprès des agent·e·s des administrations est un des éléments utilisés par l'auteur pour expliquer leur rôle croissant. Elles sont alors présentées comme étant à l'origine de l'institutionnalisation et de la prise de pouvoir des cabinets de conseil dans différents secteurs et organisations publics.

Plusieurs travaux mettent en avant la manière dont les méthodes et les techniques mobilisées par les cabinets de conseil ont tendance à dépolitiser les problèmes et les enjeux pour lesquels ils sont sollicités. Lalonde et Gilbert analysent par exemple la « rhétorique de la coopération »

des consultant·e·s d'organisations publiques de santé au Canada. À travers ces pratiques discursives valorisant la « confiance », « l'adhésion » au projet, l'empathie et la bienveillance, les consultant·e·s produisent une « conscience dramaturgique » - c'est-à-dire une mise en scène à la fois stratégique et réflexive » (Lalonde et Gilbert 2016, p. 631) - de leur identité professionnelle, de leur rôle et des manières d'intervenir et de travailler auprès de leurs client·e·s. Cela leur permet d'amenuiser les conflits internes aux organisations à propos de leurs interventions.

Enfin, deux recherches s'intéressent aux effets de l'intervention des cabinets de conseil sur l'efficacité/efficience ou encore la performance de l'action publique en santé (Sturdy et al. 2020; Kirkpatrick et al. 2019). En mobilisant des méthodes quantitatives de type longitudinal, ils montrent la corrélation entre l'augmentation du recours aux cabinets de conseil et l'adoption de politiques de santé publique dites de « commercialisation ». Les critères de « performance » des organisations publiques clientes (Sturdy et al. 2020, p. 15) ou encore d'« efficacité organisationnelle » (Kirkpatrick et al. 2019, p. 89) induits par ces politiques sont envisagés comme négatifs. La dépendance accrue des organisations publiques aux cabinets de conseil est également soulignée, même si leurs agent·e·s ne sont pas unilatéralement envisagés comme des acteur·rice·s passif·ve·s à la présence et à l'action des cabinets contrairement aux autres références intégrées dans cette catégorie. Malgré cette nuance, la grande majorité des travaux soulignent la dépendance croissante des administrations publiques envers les cabinets de conseil, ainsi qu'une forme de soumission ou d'impuissance vis-à-vis des pratiques et du pouvoir des cabinets. Leur rôle majeur sur l'action publique en santé est mis en avant, tout comme la manière dont ils participent à la néo-libéralisation des administrations sanitaires et des politiques de santé publique, ainsi qu'à la normalisation de « l'économie de l'austérité » et du « rétrécissement de l'État » (Hurl 2018, p. 58) dans les différents contextes étudiés.

L'hybridation des élites

Les travaux regroupés dans cette troisième approche ont pour point commun d'analyser la fabrique de l'action publique en décloisonnant les frontières entre l'État et le marché. Quasiment toutes ces recherches adoptent une perspective socio-historique et relationnelle. Elles mettent davantage l'accent sur les trajectoires des acteur·rice·s de l'action publique, leur multipositionnalité entre les mondes public et privé ainsi que la proximité de leurs parcours et positions sociales. Les cabinets de conseil et les administrations sont envisagés comme des espaces interdépendants où circulent des élites « hybrides » positionnées à l'entrecroisement de ces mondes.

Les neuf travaux mobilisent des concepts qui soulignent la perspective relationnelle. Il s'agit par exemple des notions de « galaxie des intermédiaires hospitaliers » (Belorgey 2020), de traduction (Kaarbøe et Robbestad 2016), de « managérialisation de l'État », « d'État gestionnaire », de « perte d'autonomie du champ bureaucratique » (Frederic Pierru 2012), de « partenaires de gouvernance » (Kirkpatrick, Lonsdale et Neogy 2016), de « différenciation de la sphère publique », ou de « déprofessionnalisation des agents publics » (Belorgey et Pierru 2017).

Un premier type de travaux concerne des recherches en histoire. Begley, Sheard et Weiss s'attachent à retracer l'histoire de l'intervention des cabinets de conseil auprès d'administrations de la santé. Leurs travaux montrent l'antériorité des relations entre les cabinets de conseil et les administrations publiques de l'avènement des politiques dites « néolibérales » dans les années 1980. Ces trois auteurs s'intéressent notamment aux relations entre la firme Mc Kinsey & Company et le NHS britannique. Leurs analyses mettent au jour les interdépendances structurelles entre les deux organisations dès les années 1940 (Begley et Sheard 2021) mais également le partage par les agent·e·s du NHS d'une vision du conseil en management comme un levier d'amélioration des services publics (Weiss 2018). Weiss analyse ainsi les consultant·e·s des cabinets comme étant au service du « pouvoir

administratif », qui envisage les logiques du conseil en management comme une « source légitime d'expertise » et d'objectivité (*Ibid.*, p. 137). L'historien montre que ces collaborations ont participé à la montée en puissance d'un « État hybride » moderne, où les lignes des secteurs public et privé sont floues, et où les agents des deux secteurs agissent en tandem dans la prestation des services publics. » (Weiss 2018, p. 15).

Cette catégorie regroupe un second type de travaux qui ont en commun d'inscrire les cabinets de conseil dans l'espace plus large des acteur·trice·s de la fabrique des politiques publiques. Ces recherches envisagent les pratiques et la place des cabinets de conseil dans le jeu des rapports de concurrence et d'alliance des différentes acteur·rice·s ou groupes d'intérêts impliqués. Belorgey s'intéresse ainsi à la « galaxie des intermédiaires hospitaliers » investis dans la mise en œuvre de la réforme hospitalière française (loi « Hôpital, patients, santé et territoire » (HPST)) de 2009. Son travail met au jour les enjeux de concurrences entre ces différents intermédiaires dont font partie les consultant·e·s des cabinets de conseil et la manière dont leur « capital [professionnel] composite » les singularise et les positionne à un « degré élevé de centralité réticulaire » en comparaison des intermédiaires concurrents (Belorgey 2020, p. 418). Il analyse leurs expertises comme autant de ressources afin de se légitimer dans l'espace plus large des réformes de l'hôpital. Dans son article co-écrit avec Pierru quelques années plus tôt, ils mobilisent également cette approche en montrant comment les cabinets de conseil, dans le cadre de la même loi, participent à « l'acclimatation du *New Public Management* » et sont des « acteurs incontournables de la réorganisation du système de santé » (Belorgey et Pierru 2017, p. 45). Ils analysent également les « logiques d'auto-consolidation » au fondement de leur présence systématique dans les processus de réformes hospitalières. Ils nuancent néanmoins leur rôle en montrant, d'une part, qu'ils restent « au service des élites programmatrices » au sein des administrations et, d'autre part, la manière dont leur omniprésence est une « manifestation de l'hybridation croissante des élites politiques, technocratiques et économiques » (*Ibid.*) et de la « dé-différenciation de la sphère publique » (*Ibid.*, p. 57). En revenant également sur la réforme HPST de 2009, Pierru analyse les phénomènes « d'hybridation bureaucratique » au principe du recours important aux cabinets de conseil, justifié par la valorisation de leurs expertises tout comme des éléments temporel, organisationnel (manque de ressources humaines) ou d'enjeux et de désaccords inter-administratifs. Le sociologue inscrit ce phénomène dans le processus plus large, non pas de retrait de l'État mais plutôt de son renforcement à travers des formes de « verticalisation de l'organisation hospitalière » qui, si elles renforcent les tutelles et directions, ne « rognent » pour autant pas complètement « l'autonomie du champ médical » (Pierru 2012, p. 50). À partir du cas de l'adoption de la méthode de comptabilité d'exercice au sein de l'administration de la santé norvégienne au début des années 2000, Kaarbøe et Robbestad envisagent les cabinets de conseil privés comme des parties prenantes des « agents de changement » en position de concurrence ou d'alliance avec d'autres agents afin de légitimer leurs positions et leurs expertises. Les consultant·e·s de ces cabinets sont envisagé·e·s comme des acteur·rice·s « institutionnalisés et au centre de la machine exécutive » (Kaarbøe et Robbestad 2016, p. 402). Dans le même sens, Kirkpatrick et ses collègues envisagent les consultant·e·s des cabinets de conseil, non pas comme des prestataires extérieurs à l'action publique mais plutôt en tant que « partenaires de gouvernance » (Kirkpatrick, Lonsdale et Neogy 2016, p. 2). Pour cela, ils étudient notamment les phénomènes de « revolving door » (portes tournantes), c'est-à-dire les aller/retour professionnels entre les mondes privés et publics. En analysant les proximités sociales des consultant·e·s des cabinets et des agent·e·s des administrations publiques, ils montrent comment leurs collaborations ont participé à la « privatisation des services publics » mais également à la transformation des consultant·e·s en « acteurs un peu moins « privés » et davantage « publics » » (*Ibid.*, p. 11).

Références hors catégories

Trois références ne s'intègrent pas aux catégories proposées du fait de leur méthode, discipline de rattachement ou problématique de recherche.

Le travail d'Atkinson et de ses collègues (Atkinson et al. 2020) porte sur la réception de la politique nationale britannique de lutte contre la COVID-19 par des professionnel·le·s de santé et des agent·e·s des administrations sanitaires déconcentrées. Les auteur·e·s montrent le rapport critique de ces professionnel·le·s aux politiques publiques produites par l'administration centrale et notamment à leur recours à des cabinets de conseil privés. Ce travail aborde à la marge le rôle des cabinets de conseil dans l'action publique. S'il permet un premier aperçu de ce qui s'est joué entre les différentes échelles de l'administration publique britannique, rien ne permet d'identifier l'approche dans laquelle se situent les auteur·e·s.

La recherche de Richman et Mercer (Richman et Mercer 2001) revient sur l'expérience du recours à des cabinets de conseil en gestion et à une « *task force* » de professionnel·le·s de santé par l'administration d'un hôpital psychiatrique carcéral en Angleterre, entre 1992 et 1994. Les deux auteurs analysent les fortes critiques des chef·fe·s de services de l'établissement envers ces deux groupes. Néanmoins, leur travail reste très descriptif et ne permet pas de discerner l'orientation conceptuelle.

Enfin, à partir de la controverse sur l'usage massif des cabinets de conseil privés durant la gestion publique de la COVID-19 en France, Untermaier-Kerléo explore les textes juridiques permettant de cadrer ce recours. Elle identifie ainsi deux « risques juridiques liés à l'externalisation » : la « perte des compétences » administratives (Untermaier-Kerléo 2021, p. 3) et celui de conflit d'intérêt. Le travail reste très descriptif et difficile à relier aux approches précédemment citées.

Discussion

Les approches mobilisées pour étudier le rôle des cabinets de conseil dans l'action publique en santé, en plus d'être multiples, dépendent de traditions disciplinaires ou sous-disciplinaires dans lesquelles sont inscrit·e·s leurs auteur·e·s. Pour une majorité des travaux en sciences de gestion, les cabinets de conseil sont envisagés, soit comme un dispositif technique au service de ce qui est perçu comme une « amélioration » de l'action publique, soit comme une menace à la démocratie. Ils opèrent un jugement de type normatif sur l'intervention de ces cabinets et participent à réifier les frontières entre actions publique et privée. Ceux qui s'inscrivent dans l'approche gestionnaire envisagent ainsi la « nouvelle gestion publique » au travers de l'action des cabinets de conseil notamment, comme « la meilleure façon de bien gouverner » (Peters 2019, p. 411). En tant que « sciences de gouvernements », les sciences de gestion adoptent une dimension normative et prescriptive et se donnent pour objet d'éclairer et d'orienter l'action publique (Ihl et Kaluszynski 2002; Ihl 2019). Par ailleurs, les concepts mobilisés par les chercheur·e·s en sciences de gestion le sont également par les consultant·e·s en gestion, rappelant ainsi combien les frontières entre la recherche dans cette discipline et le monde professionnel de la gestion sont poreuses (Boussard 2008).

Cette dimension normative est également présente dans les travaux en science politique qui mobilisent l'approche de la « consultocratie ». Ils ont tendance à envisager l'action des cabinets de conseil comme une prise de pouvoir sur l'administration publique. Par ailleurs, leurs problématisations s'inscrivent souvent dans l'interactionnisme symbolique, une approche issue de la sociologie américaine qui fonde son analyse sur l'observation des relations inter-individuelles (Le Breton 2004). Ces travaux prennent peu en compte la manière dont les dynamiques plus structurelles et leur historicité (réformes politiques, position sociale des personnes etc.) participent au recours et à la place accordée aux cabinets dans les administrations.

Les références qui mobilisent l'approche de l'hybridation des élites s'inscrivent à la croisée de plusieurs sous-champs de recherches en sciences sociales telles que la sociologie des élites, la sociologie de l'action publique et la sociologie historique de l'État (Bezes et Pierru 2019). Plusieurs sont proches de la sociologie politique française (Halpern, Hassenteufel et Zittoun (eds.) 2018). Ces travaux permettent de faire un pas de côté avec le biais que l'on pourrait qualifier d'essentialisant (Gayon 2012). Si des critiques peuvent être formulées à propos des orientations – néolibérales – de l'action publique contemporaine, les méthodes empiriques rigoureuses opérées et l'entrée par l'analyse des trajectoires des acteur·rice·s permet d'être au plus proche du « réel de référence » (Olivier de Sardan 1996). En cela, c'est l'approche qui nous apparaît être la plus heuristique pour étudier l'intervention des cabinets de conseil dans l'action publique en santé. En effet, l'analyse des trajectoires individuelles permet de suivre les circulations professionnelles des acteur·rice·s ainsi que les liens construits tout au long de leurs parcours dans les différents espaces qui participent à la production des politiques publiques. On retrouve d'ailleurs cette analyse des circulations professionnelles dans des travaux en santé mondiale, qui expliquent l'action d'« entrepreneurs » dans la diffusion de politiques de financement de la santé en Afrique qui s'inscrivent en continuité de la nouvelle gestion publique (Deville et al. 2018 ; Gautier 2019). Par exemple, dans le cas du financement basé sur la performance dans les systèmes de santé, les formations initiales (en économie et en sciences médicales) et les expériences « fondatrices » auprès de certaines organisations internationales qui testent les prémises de cette politique (*Médecins Sans Frontières* et des cabinets de consultants privés belges et hollandais, notamment) ont permis de consolider le système de représentations des instruments des réformes des acteurs « internationalisés » qui vont s'engager durablement en faveur de cette politique de financement. À partir de ce système de représentations, ils développent les fondations théoriques de cette politique, et mobilisent leurs savoirs, expériences et réseaux professionnels pour la diffuser au travers par exemple de leur passage dans différentes institutions (universités, organisations internationales, ONG, cabinets de conseil, agences de formation privées) (Gautier 2019). Ces transferts du secteur public au secteur privé sont par la suite reproduits par les « experts africains » qu'ils forment et convainquent de la pertinence de cette politique. Ces experts « nationaux » deviennent alors des entrepreneurs de la diffusion. Par ailleurs, les phénomènes de « revolving door » s'observent dans d'autres professions que celles du conseil, notamment dans celui de l'industrie pharmaceutique (Gautier et David 2022), du lobbying européen (Laurens 2015) ou des avocats d'affaires (France et Vauchez 2017), pour n'en citer que quelques-uns. Dans le cas de l'industrie pharmaceutique et de la régulation des produits pharmaceutiques, aux États-Unis d'Amérique on constate de fréquents transfuges qui passent des compagnies pharmaceutiques vers les agences publiques de régulation du secteur pharmaceutique (la *Food and Drug Administration*, notamment), et vice versa, avant de finalement retourner dans l'industrie pour un poste plus intéressant. Leur présence ou passage dans ces sphères gouvernementales, facilite la diffusion de l'idée selon laquelle l'industrie pharmaceutique est effectivement bonne pour les intérêts économiques états-unis, et qu'il faudrait donc la contrarier le moins possible (Davis et Abraham 2013).

La perspective diachronique présente dans une majorité des travaux qui mobilise l'approche de l'hybridation des élites permet par ailleurs de ne pas postuler de la nouveauté du phénomène qui nous intéresse et de questionner ses conditions d'émergence et d'accroissement au gré du temps et des espaces politiques dans lesquels il s'insère.

Conclusion

Cette revue exploratoire a identifié trois approches pour analyser l'intervention de cabinets de conseil privés dans la gestion publique en santé. Pour autant, l'objectivation de la rareté des travaux sur le domaine particulier des épidémies et des crises sanitaires conduit à faire l'hypothèse que ce champ reste un point aveugle de la recherche universitaire, qu'il faudrait alors combler. La complexité de réaliser des études empiriques sur ce sujet prompt à polémiques et touchant des enjeux stratégiques et commerciaux explique certainement cette carence (Daho et al. 2020).

Bibliographie

ARKSEY Hilary et O'MALLEY Lisa, 2005, « Scoping studies: towards a methodological framework », *International Journal of Social Research Methodology*, vol. 8, n° 1, p. 19-32.

ARON Matthieu et MIGUEL-AGUIRRE Caroline, 2021, « Des milliards dépensés pour se substituer à l'État : enquête sur la République des consultants », *L'OBS*, p. 22.

BEGLEY P. et SHEARD S., 2021, « From “honeymoon period” to “stable marriage”: The rise of management consultants in British health policymaking », *Bulletin of the History of Medicine*, vol. 95, n° 2, p. 227-255.

BELORGEY Nicolas, 2020, « Trajectoires professionnelles et influence des intermédiaires en milieu hospitalier », *Revue française d'administration publique*, vol. 174, n° 2, p. 405-423.

BELORGEY Nicolas, 2010, *L'hôpital sous pression*, Paris, La Découverte, 455 p.

BELORGEY Nicolas et PIERRU Frédéric, 2017, « Une « consultocratie » hospitalière ? », *Les Tribunes de la sante*, vol. 55, n° 2, p. 45-57.

BEZES Philippe, 2012, « État, experts et savoirs néo-managériaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 193, vol. 3, p. 16-37.

BEZES Philippe et PIERRU Frédéric, 2019, « Sociologie de l'État et politiques publiques » dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 5e éd., p. 584-593.

BOUSSARD Valérie, 2008, *Sociologie de la gestion : Les faiseurs de performances*, Paris, Belin Education, 264 p.

BRAUN Elisa et MOMTAZ Rym, 2021, *Use of consultancies for vaccine rollout sparks controversy in France*, <https://www.politico.eu/article/french-government-defends-mckinsey-coronavirus-vaccine-rollout/>, consulté le 29 novembre 2021.

CASTONGUAY Alec, 2020, « Au cœur de la bataille pour sauver le Québec. Un récit exclusif des dessous de la crise. », *L'actualité*.

COHEN Claudia et VAZQUEZ Coline, 2021, *Quand McKinsey conseille la stratégie vaccinale: comment les cabinets de conseils se sont imposés dans la gestion de l'État*, <https://www.lefigaro.fr/societes/quand-mckinsey-conseille-la-strategie-vaccinale-pourquoi-les-relations-entre-les-cabinets-de-conseils-et-l-etat-n-ont-rien-de-nouveau-20210106>, 7 janvier 2021, consulté le 29 novembre 2021.

COLLINGTON Rosie et MAZZUCATO Mariana, 2021, « Britain's public sector is paying the price for the government's consultancy habit », *The Guardian*, 20 septembre 2021.

COMMISSION D'ENQUETE SUR L'INFLUENCE CROISSANTE DES CABINETS DE CONSEIL PRIVÉS SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES, 2022, *Un phénomène tentaculaire : l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques*, Paris, Sénat, 361 p.

DAGENAIS Christian, RIDDE Valéry, PROULX Michelle et MCSWEEN-CADIEUX Esther, 2021, *Guide de soutien au développement d'une communauté de chercheurs, praticiens, et décideurs compétents pour réaliser des revues de portée (scoping review)*, OMS, 72 p.

DAHO Grégory, GUITTET Emmanuel-Pierre, POMAREDE Julien, HOEFFLER Catherine, COTE-BOUCHER Karine, GALY Ariane Marie, FINE Shoshana, MAKAREMI Chowra, MARTIN Adelaïde et ROSOUX Valérie, 2020, « Les territoires du secret : Confidentialité et enquête dans les mondes pluriels de la sécurité », *Cultures & Conflits*, 2020, n° 118, p. 171.

DAVIS Courtney et ABRAHAM John, 2013, "Unhealthy pharmaceutical regulation." Andrew Webster Sally Wyatt, 245 pages.

DEVILLE Céline, FECHER-BOURGEOIS Fabienne, et PONCELET Marc, 2018, "Les mutuelles de santé subventionnées comme instruments de la Couverture Maladie Universelle au Sénégal." In 5e Rencontres des Etudes Africaines en France (REAF). Marseille, France, <https://orbi.uliege.be/handle/2268/226717>

EMPSON Laura, MUZIO Daniel, BROSHAK Joseph P. et HININGS Christopher Robin, 2015, *The Oxford Handbook of Professional Service Firms*, Oxford University Press, 561 p.

FORD Jackie et HARDING Nancy, 2021, « Performative seduction: how management consultants influence practices of leadership », *International Journal of public leadership*, 14, vol. 17, n° 3, p. 222-235.

FRANCE Pierre et VAUCHEZ Antoine, 2017, *Sphère publique, intérêts privés*, Paris, Presses de Sciences Po.

GALLARDO Lucille, GAUTIER Lara, CHABROL Fanny, TRAVERSON Lola, OLIVEIRA Sydia et RIDDE Valery, 2022, *Consulting firms in the public management of epidemics. A scoping-review protocol*, <https://www.protocols.io/view/consulting-firms-in-the-public-management-of-epide-b4haqt2e>.

GAUTIER LARA, 2019, « From ideas to policymaking : the political economy of the diffusion of performance-based financing at the global, continental, and national levels », Université de Paris & Université de Montréal. <https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/handle/1866/24405>

GAUTIER Lara, TOURE Laurence, et Ridde Valéry, 2021, « L'adoption de la réforme du système de santé au Mali : rhétorique et contradictions autour d'un prétendu retour de la santé communautaire », dans Ridde (ed.), *Vers une couverture sanitaire universelle en 2030?*, Québec, Éditions science et bien commun, p. 79-118.

GAUTIER Lara et DAVID Pierre-Marie, 2022, « "Health for all" and the challenges for pharmaceutical policies: A critical interpretive synthesis over 40 years », *Social Sciences & Humanities Open*, vol. 5, n° 1, p. 100255.

GAYON Jean, 2012, « De Popper à la biologie de l'évolution : la question de l'essentialisme », *Philonsorbonne*, n° 6, p. 127-136.

GIRARD Étienne, 2020, *Coronavirus : le cabinet privé qui pilote la stratégie de dépistage de la France*, <https://www.marianne.net/politique/coronavirus-le-cabinet-prive-qui-pilote-la-strategie-de-depistage-de-la-france>, 30 avril 2020, consulté le 21 novembre 2021.

HALPERN Charlotte, HASSENTEUFEL Patrick et ZITTOUN Philippe (eds.), 2018, *Policy analysis in France*, Bristol, UK, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Policy Press, 338 p.

HASSENTEUFEL Patrick, 2011, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 320 p.

HENRY Odile, 2012, « Un entrepreneur de réforme de l'État : Henri Fayol (1841-1925) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 193, n° 3, p. 38-55.

HONG Quan Nha, PLUYE Pierre, FABREGUES Sergi, BARTLETT Gillian, BOARDMAN Felicity, CARGO Margaret, DAGENAIS Pierre, GAGNON Marie-Pierre, GRIFFITHS Frances, NICOLAU Belinda, O'CATHAIN Alicia, ROUSSEAU Marie-Claude et VEDEL Isabelle, 2018, *Mixed Methods Appraisal Tool (MMAT). User guide*, Mc Gill - Department of Family Medicine.

HOOD Christopher et JACKSON Michael, 1991, *Administrative Argument*, Aldershot, Hants, England ; Brookfield, Vt., USA, Dartmouth Pub Co, 221 p.

HORROCKS Ivan, 2009, « “Experts” and E-government power, influence and the capture of a policy domain in the UK », *Information Communication & Society*, vol. 12, n° 1, p. 110-127.

HURL Chris, 2018, « Operationalizing austerity: The role of transnational professional service firms in local government restructuring », *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, vol. 31, n° 1, p. 55-67.

HURL Chris et VOGELPOHL Anne, 2021, *Professional Service Firms and Politics in a Global Era: Public Policy, Private Expertise*, Palgrave Macmillan, 351 p.

IHL Olivier, 2019, « Sciences de gouvernement » dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po (coll. « Références »), p. 563-569.

IHL Olivier et KALUSZYNSKI Martine, 2002, « Pour une sociologie historique des sciences de gouvernement », *Revue française d'administration publique*, vol. no102, n° 2, p. 229-243.

KAARBØE Katarina et ROBBESTAD Anne, 2016, « The valuation of fixed assets in Norwegian health care: An account of change agent struggle », *Journal of Accounting and Organizational Change*, vol. 12, n° 3, p. 386-407.

KIPPING Matthias, 2021, « America First: How Consultants Got into the Public Sector » dans Chris Hurl et Anne Vogelpohl (eds.), *Professional Service Firms and Politics in a Global Era. Public Policy, Private Expertise*, Switzerland, Palgrave Macmillan, p. 29-52.

KIRKPATRICK Ian, LONSDALE Chris et NEOGY Indraneth, 2016, « Management Consulting in Health » dans Ewan Ferlie, Kathleen Montgomery et Anne Reff Pedersen (eds.), *The Oxford Handbook of Health Care Management*, Oxford University Press, p. 517-538.

KIRKPATRICK Ian, STURDY Andrew, ALVARADO Nuria Reguera, BLANCO-OLIVER Antonio et VERONESI Gianluca, 2019, « The impact of management consultants on public service efficiency », *Policy and Politics*, vol. 47, n° 1, p. 77-95.

KUNA Shani, 2017, « Paradoxical Processes Impeding Public Management Reform Implementation: Perspectives of Management Consultants », *Public Personnel Management*, vol. 46, n° 2, p. 188-207.

LALONDE Carole et ADLER Chloé, 2015, « Information asymmetry in process consultation: An empirical research on leader-client/consultant relationship in healthcare organizations », *Leadership & Organization Development Journal*, vol. 36, n° 2, p. 177-211.

LALONDE Carole et GILBERT Marie-Helene, 2016, « Dramaturgical awareness of consultants through the rhetoric and rituals of cooperation », *Journal of Organizational Change Management*, vol. 29, n° 4, p. 630-656.

LAURENS Sylvain, 2015, *Les courtiers du capitalisme : milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*, Marseille, Agone, 464 p.

LE BRETON David, 2004, *L'interactionnisme symbolique*, Paris, PUF, 249 p.

MUNN Zachary, STERN Cindy, AROMATARIS Edoardo, LOCKWOOD Craig et JORDAN Zoe, 2018, « What kind of systematic review should I conduct? A proposed typology and guidance for systematic reviewers in the medical and health sciences », *BMC Medical Research Methodology*, vol. 18, n° 1, p. 5.

OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 1996, « La violence faite aux données », *Enquête. Archives de la revue Enquête*, n° 3, p. 31-59.

PETERS B. Guy, 2019, « Nouveau management public » dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, vol.5, p. 411-416.

PETERS Micah D. J., MARNIE Casey, TRICCO Andrea C., POLLOCK Danielle, MUNN Zachary, ALEXANDER Lyndsay, MCINERNEY Patricia, GODFREY Christina M. et KHALIL Hanan, 2020, « Updated methodological guidance for the conduct of scoping reviews », *JBIM Evidence Synthesis*, vol. 18, n° 10, p. 2119-2126.

PETITJEAN Olivier, 2021, « Covid-19 : ces consultants au cœur de la “défaillance organisée” de l’État », *Observatoire des multinationales*, 3 juin 2021.

PIERRU Frederic, 2012, « Le mandarin, le gestionnaire et le consultant. Le tournant néolibéral de la politique hospitalière. », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 4, n° 194, p. 32-51.

RADNOR Zoe et O'MAHONEY Joe, 2013, « The role of management consultancy in implementing operations management in the public sector », *International Journal of Operations & Production*, vol. 33, n° 11-12, p. 1555-1578.

RICE Benjamin Hart Andrew, 2020, *What a Spectacularly Ill-Advised Idea Says About McKinsey*, <https://nymag.com/intelligencer/2020/11/what-a-spectacularly-ill-advised-idea-says-about-mckinsey.html>, 30 novembre 2020, consulté le 17 novembre 2021.

SAINT-MARTIN Denis, 2006, « Le consulting et l’État : une analyse comparée de l’offre et de la demande », *Revue française d'administration publique*, n° 120, n° 4, p. 743-756.

SAINT-MARTIN Denis, 1999, « Les consultants et la réforme managérialiste de l’État en France et en Grande-Bretagne : vers l’émergence d’une « consultocratie »? », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. 32, n° 1, p. 41-74.

SAUL Jessie E., WILLIS Cameron D., BITZ Jennifer et BEST Allan, 2013, « A time-responsive tool for informing policy making: rapid realist review », *Implementation Science*, vol. 8, n° 1, p. 103.

SEIGNOUR Amélie, 2011, « Méthode d’analyse des discours. L’exemple de l’allocution d’un dirigeant d’entreprise publique », *Revue française de gestion*, 2011, vol. 211, n° 2, p. 29-45.

STURDY Andrew J., KIRKPATRICK Ian, REGUERA Nuria, BLANCO-OLIVER Antonio et VERONESI Gianluca, 2020, « The management consultancy effect: Demand inflation and its consequences in the sourcing of external knowledge », *Public Administration*, p. 1-19.

TRIBOUILLARD Kenzo, 2022, *La commission européenne est-elle trop gourmande en cabinets de conseil ?*, https://www.lexpress.fr/actualite/monde/europe/la-commission-europeenne-est-elle-aussi-trop-gourmande-en-cabinets-de-conseil_2176282.html, 1 juillet 2022, consulté le 2 août 2022.

TRICCO Andrea C., LILLIE Erin, ZARIN Wasifa, O'BRIEN Kelly K., COLQUHOUN Heather, LEVAC Danielle, MOHER David, PETERS Micah D. J., HORSLEY Tanya, WEEKS Laura, HEMPEL Susanne, AKL Elie A., CHANG Christine, MCGOWAN Jessie, STEWART Lesley, HARTLING Lisa, ALDCROFT Adrian, WILSON Michael G., GARRITTY Chantelle, LEWIN Simon, GODFREY Christina M., MACDONALD Marilyn T., LANGLOIS Etienne V., SOARES-WEISER Karla, MORIARTY Jo, CLIFFORD Tammy, TUNÇALP Özge et STRAUS Sharon E., 2018, « PRISMA Extension for Scoping Reviews (PRISMA-ScR): Checklist and Explanation », *Annals of Internal Medicine*, vol. 169, n° 7, p. 467-473.

UNTERMAIER-KERLEO Elise, 2021, « Un regard juridique sur le recours par l'État à un cabinet de conseil pour l'élaboration de sa stratégie vaccinale », *La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales*, n° 68.

WEIBLE Christopher M. et SABATIER Paul A. (eds.), 2017, *Theories of the Policy Process*, 4e édition., New York, Routledge, 416 p.

WEISS Antonio E., 2018, *Management consultancy and the British state: A historical analysis since 1960*, Switzerland, Palgrave MacMillan, 374 p.

WEISS Antonio E., 2018, « Reorganising, 1970s: The 1974 National Health Service Reorganisation and McKinsey & Company » dans *Management consultancy and the British state: A historical analysis since 1960*, Switzerland, Palgrave MacMillan, p. 97-148.

WYE Lesley, BRANGAN Emer, CAMERON Ailsa, GABBAY John, KLEIN Jonathan H., ANTHWAL Rachel et POPE Catherine, 2015, « What do external consultants from private and not-for-profit companies offer healthcare commissioners? A qualitative study of knowledge exchange », *BMJ Open*, 1 février 2015, vol. 5, n° 2, p. e006558.

Annexes

Annexe 1 : Tableau d'extraction

RefID	Premier auteur	Année	Citation				Pays de publication	Méthodes	Concepts/ théories	Sujet et année	Pays du cas étudié	Principaux résultats	Approche
			Journal	Vol	Num	Titre							
1	Begley, P.	2021	Bulletin of the history of medicine	95	2	From "Honeymoon Period" to "Stable Marriage": The Rise of Management Consultants in British Health Policymaking	UK	Quali : archives et entretiens	Socio-histoire	1948-2020 Réforme politique de santé	UK (NHS)	Interdépendances structurelles entre cabinets & NHS depuis les 40s. Préoccupations sur "effectivité" de l'action des cabinets présentes côté administration et "décideurs" depuis 70's	Hybridation des élites
2	Begley, P.	2019	Medical history	63	4	McKinsey and the 'Tripartite Monster': The Role of Management Consultants in the 1974 NHS Reorganisation	UK	Quali : archives et entretiens	Socio-histoire	1974 : réforme politique de santé	UK (NHS)	Role de McKinsey pas aussi fort que sens commun le diffuse. Participation qui pose les bases et a produit les questionnements encore actuels sur leur contribution à l'action publique	Hybridation des élites
3	Bélorgey, N.	2020	Revue Française d'Administration Publique	174	2	Trajectoires professionnelles et influence des intermédiaires en milieu hospitalier	France	Mixte: Ethnographie et prosopographie	"Galaxie des intermédiaires hospitaliers"	2003-2008: Réforme hospitalière	France	Les consultants, sans formation autonome, cumulent les capitaux professionnels ou "attirent des personnes issues de différentes filières pour présenter un capital professionnel composite" et se légitimer. Réforme 2003 = sollicitation de beaucoup de cabinets pour "faire advenir le retrait de l'Etat".	Hybridation des élites
4	Ford, J.	2021	International Journal of public leadership	17	3	Performativiseduction: how management consultants influence practices of leadership	International	Quali : Analyse de discours	Théorie de la performativité	1998-2008: Réforme politique de santé	UK (NHS)	"Influence secrète" des cabinets en deux étapes: 1. constitution de leurs savoirs en produits incontournables. 2. "performativité séduisante" dans les couloirs cachés des institutions publiques au plus haut niveau.	Consultocratie
5	Horrocks, I.	2009	Information communication & society	12	1	Experts' and E-government Power, influence and the capture of a policy domain in the UK	UK	Quali: littérature grise	Approche "multidimensionnelle" du pouvoir	60's et fin 2000 : Réforme politique de santé	UK (NHS)	"E-gouvernement" comme levier de la prise de pouvoir et de l'institutionnalisation des cabinets de conseil auprès du secteur public. Notion de "boucle de pouvoir" à l'origine de cette institutionnalisation et de la "consultocracy".	Consultocratie
6	Kaarbøe, K.	2016	Journal of Accounting and Organizational Change	12	3	The valuation of fixed assets in Norwegian health care: An account of change agent struggle	UK	Quali : archives et entretiens	Traduction des modèles, arènes du secteur public de la comptabilité & framing theory	2001-2008 : Réforme hospitalière	Pays-bas	Consultants sont en position d'agents de changement via 3 dimensions qui permettent l'implémentation de leur approche: lobbying auprès de l'admin centrale, audit auprès des structures de santé et éducation/formations	Hybridation des élites
7	Kirkpatrick, I.	2019	Policy and Politics	47	1	The impact of management consultants on public service efficiency	UK	Quanti : longitudinale	Approche cout/efficacité	2009/2012 : Réforme politique de santé	UK (NHS)	Forte association entre dépenses en consultance et (in)efficacité organisationnelle. Recours aux consultants pas statistiquement associé à l'amélioration de l'efficacité de l'action publique	Consultocratie

8	Kuna, S.	2017	Public Personnel Management	46	2	Paradoxical Processes Impeding Public Management Reform Implementation: Perspectives of Management Consultants	ND	Quali : entretiens	Théories de management "change management" et "paradox littérature"	Réformes de différents secteurs publics dont la santé	Israël	Rôle d'assistance des consultants dans : prise de conscience et gestion des conflits, développement des capacités de leadership des managers publics en charge de la mise en oeuvre des réformes.	Gestionnaire
9	Lalonde, C.	2016	Journal of organizational change management	29	4	Dramaturgical awareness of consultants through the rhetoric and rituals of cooperation	ND	Quali : entretiens	Socio des organisations (acteur stratégique), et interactionniste (présentation de soi)	Réforme politique de la santé	Canada	Rhétorique de la coopération dans la relation consultant/acteurs publics santé qui conduit les secondes à développer une "conscience dramaturgique" de leur identité professionnelle.	Consultocratie
10	Momani, B.	2017	Chapitre de livre. Titre du livre: Professional Networks in Transnational Government	/	/	Professional management consultants in transnational governance	UK	Quali : ethnographie + entretiens & littérature	ND	2009-2013	International	Stratégies des cabinets qui se positionnent en : analyseurs uniques des connaissances et data mondiales, les seuls dotés de capacités de prédiction des orientations mondiales. Mobilisent un langage positif (dépolitisant) et simplifient les problèmes.	Consultocratie
11	Pierru, F.	2012	Actes de la recherche en sciences sociales	4	194	Le mandarin, le gestionnaire et le consultant. Le tournant néolibéral de la politique hospitalière.	France	Quali : ethnographie & entretiens	"Managérialisation de l'état" ou "Etat gestionnaire".	2009 : Réforme hospitalière (HPST)	France	Réforme qui produit : une hybridation bureaucratique entre modèles privés/publics et intervention des cabinets en amont et en aval des réformes. Recours aux cabinets car : temporalité + manque RH + désaccords inter-administratifs et résistances internes + package de services + dépolitisation de certains enjeux.	Hybridation des élites
12	Radnor, Z.	2013	International Journal of Operations & Production Management	33	11-12	The role of management consultancy in implementing operations management in the public sector	International	Quali : entretiens	Théorie de gestion: management knowledge theory	Réformes sectorielles dont santé	UK	Différences public/privé: pas de différence de fond mais plus outils: plus d'homogénéisation et de simplification, langage, rythmes et attentes différents. Frustrations des consultants envers le public concernant impact de leurs actions.	Gestionnaire
13	Richman, J.	2001	Health Services Management Research	14	3	Ward Managers' Attitudes towards External Consultants in Ashworth, a Special Hospital, 1992-1994	International	Quali : entretiens, observations	ND	1990 : Réforme hospitalière	UK (NHS)	Interactions entre chefs de services et 2 groupes externes produit des critiques de part et d'autres (pas spécialistes, pas de réponse à leurs attentes, rapport à hiérarchie complaisante + logique d'auto-promotion des groupes externes).	Autre
14	Sturdy, A.J.	2020	Public Administration			The management consultancy effect: Demand inflation and its consequences in the sourcing of external knowledge	USA	Quantilongitudinale	Approche processuelle : notion de "vicious circle of addiction"	2009-2013 : Réforme hospitalière	UK (NHS)	Montrent la logique d'auto-alimentation ou d'inflation de la demande en conseil privé par l'administration + corrélation entre niveau élevé de recours aux cabinets et adoption de pratiques/politiques dites de "commercialisation". L'inflation du recours aux cabinets a des effets négatifs sur la performance des services/administrés.	Consultocratie
15	Weiss, A.E.	2018	Chapitre de livre. Titre du livre: Management consultancy and the british State. A historical analysis since 1960.			Chapitre 3: Reorganising, 1970s: The 1974 National Health Service Reorganisation and McKinsey & Company	Suisse	Quali : archives, entretiens et littérature grise.	Socio-histoire	70's: réforme politique de santé	UK (NHS)	Recours à Mc Kinsey dans réforme NHS de 74 pour conseil en gestion (non présent dans administration), pour donner perception d'objectivité. Partage dans administration d'une vision du pouvoir du management pour amélioration des services publics. Consultants > au service du pouvoir administratif. Réforme qui a produit implantation de la gestion et des consultants comme source légitime d'expertise dans le domaine.	Hybridation des élites

Références hors scoping													
RefID	Premier auteur	Année	Citation				Country of publication	Study design Methods	Concepts/theories	Type/year epidemic or timescope	Geographic scope	Main results	Approche
			Journal	Volume	Num	Title							
16	Untermaier-Kerléo, E.	2021	La semaine juridique			Un regard juridique sur le recours par l'État à un cabinet de conseil pour l'élaboration de sa stratégie vaccinale	France	Textes juridiques	ND	2020: Gestion publique du Covid-19	France	Le droit autorise l'externalisation à des cabinets de conseil quand il ne s'agit pas de fonctions régaliennes et "missions essentielles" des agents publics. Situations de pantouflage peuvent être poursuivies autour argument "prise illégale d'intérêt".	Autre
17	Hurl, C.	2018	Innovation: The European Journal of Social Sciences	31	1	Operationalizing austerity: The role of transnational professional service firms in local government restructuring	ND	Quali : littérature & entretiens	"Economie morale de l'austérité"	2011: Evaluation services publics municipaux (dont santé)	Canada	Techniques et programmes des cabinets qui "contraignent les options politiques potentielles" pour les gouv. locaux et produisent une fragmentation des savoirs institutionnels et une division du travail qui conduit à une concentration de l'expertise. Les cabinets, de manière croissante, sont des agents de circulation de l'économie morale de l'austérité.	Consultocratie
18	Belorgey, N.	2010	Chapitres de livre. Titre du livre: L'hôpital sous pression. Enquête sur le "nouveau management public"	/	/	Chapitre 3: Convertis, résistants, faux croyants : des intermédiaires ambivalents Chapitre 4: « Il faut que les gens acceptent un certain nombre de choses. » Les méthodes de persuasion des intermédiaires	France	Quali : ethnographie et entretiens.	Les consultants comme acteurs et intermédiaires des réformes	2000's: réformes hospitalières	France	Chap 3: les intermédiaires (dont les consultants) ont en commun de se légitimer et se distinguer les uns par rapport aux autres, sont en position de concurrence. Chap 4: Sur les méthodes et techniques de persuasion de ces intermédiaires: leur objectif est de rendre acceptable le projet de réforme (via travail stratégique (proche manipulation) + communication + pratiques et techniques de "conduite du changement").	Hybridation des élites
19	Belorgey, N.	2017	Les Tribunes de la santé	55	2	Une « consultocratie » hospitalière ?	France	Quali : ethnographie & entretiens.	Approche socio-historique Intermédiaires de l'action publique	2004-2009: Réforme hospitalière (HPST)	France	L'intervention des cabinets dans l'action publique n'est pas nouvelle. Ils participent à l'acclimation du NPM (analysent 4 périodes). Loi HPST: les cabinets sont associés à l'élaboration même des réformes et non uniquement à leur mise en œuvre. Produit une "logique d'autoconsolidation". Consultants comme "intermédiaires de l'action publique ou courtiers" à la croisée des savoirs-faire & techniques, cumul des casquettes et des capitaux qui leur fabrique une "légitimité composite" et incontournable. Nuancent leur poids "politique": ils restent sous la coupole des "élites programmatrices" et "acteurs décisifs de la différenciation de la sphère publique".	Hybridation des élites
20	Tchiombiano, S.	2019	Face à face Regards sur la santé		15	Santé publique, approche privée: Le Fonds mondial et la participation des acteurs privés à la santé mondiale	France	Quali : entretiens, observations et grise	ND	2003-2019: VIH/sida (Fonds Mondial)	International	Les acteurs privés à but lucratifs dans FM: participent à mise à l'agenda et à la gouvernance du FM, au financement des programmes, à l'aide technique, produisent conseil, audit, contrôle et participent à la mise en œuvre. Leur action conduit à l'intégration des méthodes du NPM (ex financement basé sur les résultats), à la dépolitisation et bureaucratisation de l'organisation et à la "reconfiguration des rapports de force entre acteurs locaux"	Consultocratie
21	Atkinson, P.	2020	Social Science & Medicine	266		Understanding the policy dynamics of COVID-19 in the UK: Early findings from interviews with policy makers and health care professionals	International	Quali : entretiens	ND	2020: Gestion publique du Covid19	UK	Le recours par l'administration centrale à des cabinets de conseil a produit des critiques de la part des professionnels de santé concernant l'existence d'une expertise de terrain en interne qui n'a pas été mobilisée par l'administration centrale.	Autre

22	Kirkpatrick, I.	2016	Chapitre de livre. Titre du livre: The Oxford Handbook of Health Care Management	/	/	Chapitre: Management Consulting in Health	UK	Quali : revue de littérature grise & académique	"Revolving door between government and leading global consulting firms"	70's-2010s : Réformes de santé (NHS)	UK surtout & USA	Cabinets en tant qu'agents de lancement et de mise en œuvre des réformes de NPM dans le secteur de la santé. Comme "partners in governance" des gouvernements. Met en avant la proximité importante (revolving door) entre consultants et dirigeants/décideurs.	Hybridation des élites
23	Wye, L.	2015	BMJ	5		What Do External Consultants from Private and Not-for-Profit Companies Offer Healthcare Commissioners? A Qualitative Study of Knowledge Exchange	UK	Quali: entretiens, observations et litt. grise	ND	2012: Health and Social Care Act	UK	Externalisation de la mise en œuvre de la loi a consisté en : support technique (informatique), expertise (coordination de projet), d'interprétation des données et intermédiation avec des experts. Identifie 3 facteurs de réussites: résolution de problèmes avec tous les agent-e-s, coproduction de savoirs, et coproduction et co-analyse des résultats. Sinon pas de transfert des savoirs et dépendances du NHS vis à vis consultants.	Gestionnaire
24	Lalonde, C.	2015	Leadership & Organization Development Journal	36	2	Information asymmetry in process consultation: An empirical research on leader-client/consultant relationship in healthcare organizations		Quali: entretiens et observations	Consultance comme processus (Shein) revisité à l'aune de la théorie de l'agency	2005-2008: organisation s secteur de la santé	Canada	Rôle des consultants qui oscille entre "docteur", "facilitateur" et "experts", selon les situations et les 4 phases du processus de consultation. Rôle et phases où l'assymétrie d'information dans la relation consultant/dirigeant des organisations varie, toujours plutôt en faveur des consultants.	Consulocratie

Annexe 2 : MMAT

RefID	Premier auteur	Année	Citation				QUESTIONS PRÉLIMINAIRES		1. ÉTUDES QUALITATIVES				
							P1. Est-ce que les questions de recherche sont claires?	P2. Est-ce que les données collectées permettent de répondre aux questions de recherche?	1.1. L'approche qualitative est-elle appropriée pour répondre à la question de recherche?	1.2. Les méthodes de collecte de données qualitatives sont-elles adéquates pour répondre à la question de recherche?	1.3. Les résultats émanent-ils adéquatement des données?	1.4. L'interprétation des résultats est-elle suffisamment étayée par les données?	1.5. Y a-t-il une cohérence entre les sources, la collecte, l'analyse et l'interprétation des données qualitatives?
			Journal	Volume	Num	Title							
22	Atkinson	2020	Social Science	266		Understanding	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
1	Begley	2021	Bulletin of the	95	2	From "Honey	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
2	Begley	2019	Medical history	63	4	McKinsey and	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
3	Belorgey	2020	Revue Française	174	2	Trajectoires	Oui	Oui					
19	Belorgey	2010	Book Chapter			Chapitre 3.0	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
20	Belorgey	2017	Les Tribunes	55	2	Une « consult	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Ne sait pas
4	Ford	2021	International	17	3	Performative	Oui	Ne sait pas	Oui	Non	Non	Non	Non
5	Horrocks	2009	Information	12	1	'EXPERTS' AM	Oui	Ne sait pas	Oui	Ne sait pas	Ne sait pas	Non	Non
18	Hurl	2018	Innovation: T	31	1	Operationali	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
6	Kaarbøe	2016	Journal of Av	12	3	The valuation	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
24	Kipping	2021	Book Chapter			America First	Oui	Ne sait pas	Oui	Oui	Ne sait pas	Non	Ne sait pas
7	Kirkpatrick	2019	Policy and Pr	47	1	The impact of	Oui	Oui					
23	Kirkpatrick	2016	Book Chapter			Management	Oui	Ne sait pas	Oui	Oui	Ne sait pas	Non	Non
9	Kuna	2017	Public Perso	46	2	Paradoxical f	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non
10	Lalonde	2016	Journal of O	29	4	Dramaturgic	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
26	Lalonde	2015	Leadership &	36	2	Information	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
11	Mamani	2017	Professional			Professional	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
12	Pierru	2012	Actes de l'ar	4	194	Le mandarin	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
13	Radnor	2013	International	33	11-12	The role of n	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
14	Richman	2001	Health Servi	14	3	Ward Manag	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
15	Sturdy	2020	Public Admi			The manage	Oui	Oui					
21	Tchiombiane	2019	Face à face. I		15	Santé public	Oui	Ne sait pas	Oui	Ne sait pas	Ne sait pas	Non	Non
17	Untermaier-	2021	La semaine j			Un regard ju	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
16	Weiss	2018	Book Chapter			Management	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
25	Wye	2015	BMI	5		What Do Ext	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui



Le LIEPP (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques) est un laboratoire d'excellence (Labex) distingué par le jury scientifique international désigné par l'Agence nationale de la recherche (ANR). Il est financé dans le cadre des investissements d'avenir (ANR-11-LABX-0091, ANR-11-IDEX-0005-02) et de l'IdEx Université Paris Cité (ANR-18-IDEX-0001).

www.sciencespo.fr/liepp

A propos de la publication

Procédure de soumission :

Rédigé par un ou plusieurs chercheurs sur un projet en cours, le *Working paper* vise à susciter la discussion scientifique et à faire progresser la connaissance sur le sujet étudié. Il est destiné à être publié dans des revues à comité de lecture (peer review) et à ce titre répond aux exigences académiques. Les textes proposés peuvent être en français ou en anglais. En début de texte doivent figurer : les auteurs et leur affiliation institutionnelle, un résumé et des mots clefs.

Le manuscrit sera adressé à : liepp@sciencespo.fr

Les opinions exprimées dans les articles ou reproduites dans les analyses n'engagent que leurs auteurs.

Directrice de publication :

Anne Revillard

Comité de rédaction :

Ariane Lacaze, Andreana Khristova

Sciences Po - LIEPP
27 rue Saint Guillaume
75007 Paris - France
+33(0)1.45.49.83.61
liepp@sciencespo.fr

