

Le recours des administrations aux apports d'expertises externes : une pratique contestée, éclairer le débat

L'utilisation par les organisations publiques d'expertises externes n'est pas une nouveauté. Elle est largement ancrée depuis plusieurs dizaines d'années dans les pratiques managériales. Pourtant, des interrogations et des craintes quant à un usage massif et incontrôlé de ces expertises par l'Etat ont récemment été soulevées notamment par des parlementaires à l'occasion de la gestion de la crise COVID et ont fait l'objet de débats.

Quelles sont les raisons qui sous-tendent ces contestations et font que l'externalisation et le recours à l'apport externe dans le secteur public semblent considérés par certains, plus encore que par le passé, comme un signe de faiblesse, alors qu'ils sont davantage acceptés et banalisés dans d'autres pays européens et font partie intégrante des modes opératoires des grands groupes privés ?

Sont-elles fondées ? Comment favoriser l'acceptabilité par les organisations publiques de telles prestations lorsqu'elles sont utiles et adaptées aux besoins et assumer qu'il ne soit pas envisageable d'être nécessairement « expert sur tout » ? Existe-t-il des bonnes pratiques dans le recours à l'expertise externe et des conditions de succès pour qu'une véritable fertilisation croisée entre apports externe et interne puisse se développer et que les organisations concernées en tirent le meilleur parti et sans donner matière à contestation ?

1/ La légitimité du recours à l'expertise externe par les administrations publiques mise en question ?

Le recours à de l'expertise ou des ressources externes afin d'aider les responsables des organisations publiques à résoudre un problème, qu'il s'agisse de cabinets de conseil, de think tanks ou de laboratoires de recherche n'est pas une pratique récente.

Ainsi, pour ce qui est du consulting, une étude relative à la création du Comité Central d'Enquête sur le Coût et le rendement des services publics (CCE)¹ nous apprend qu'un " débat important a lieu en 1946 sur la possibilité de faire intervenir des cabinets privés de conseil en organisation ; les avis divergent entre les représentants des grands corps, plutôt hostiles, et certains membres du CCE notamment les syndicalistes étonnamment plus favorables. Dans les années 1948-1950, des expériences seront tentées, notamment avec le cabinet Planus, qui donneront d'ailleurs lieu à évaluation par le CCE ".

¹ LA CRÉATION DU COMITÉ CENTRAL D'ENQUÊTE SUR LE COÛT ET LE RENDEMENT DES SERVICES PUBLICS : 1946-1950 Florence Descamps École nationale d'administration | « Revue française d'administration publique » 2007/5 Hors-série | pages 27 à 43

Les organisations publiques ont ensuite, au cours des 50 dernières années, mobilisé de l'expertise externe pour accompagner les différentes vagues de transformation et de réforme qui se sont succédées. Les années 70 avec la Rationalisation des Choix Budgétaires, puis les années 80 dans le cadre de la mise en place de la décentralisation, puis de la circulaire Rocard de 1989 relative au renouveau du service public, avec la montée en puissance de l'évaluation des politiques publiques et des projets de service dans l'administration, ont vu le développement du recours à l'apport d'expertises externes. Les années 90 ont été celles de la déconcentration et de la création du Commissariat à la Réforme de l'Etat. La réforme budgétaire avec la loi organique sur les lois de finances (LOLF) de 2001 qui a bouleversé la gestion des finances publiques s'est accompagnée d'un recours massif à l'expertise externe notamment dans le domaine des systèmes d'information pour permettre et accélérer leur mise en place effective. En plus des administrations centrales et locales, les différentes instances interministérielles chargées de la réforme de l'Etat (DUSA, DMGPSE...) et la Direction de la Réforme Budgétaire (DRB), ont alors elles-mêmes largement fait appel au conseil externe pour accompagner ces évolutions.

Les grandes opérations de privatisation d'entreprises publiques et de restructuration du secteur public (fusion d'opérateurs notamment) menées à partir des années 86/88 ont également été l'occasion d'un recours intensif à des conseils extérieurs (cabinets de consulting, de private equity, banques d'affaires...) sur des aspects de techniques financières mais également sur l'éclairage de choix stratégiques.

Le recours à l'expertise externe a aussi connu une accélération forte à la fin des années 90 avec la montée en puissance des projets informatiques ministériels (Justice, Finances, Défense, Intérieur...) et interministériels (budget...) de grande envergure et structurants pour lesquels la plupart des directions informatiques et des directions de maîtrise d'ouvrage des administrations concernées ne disposaient ni des compétences techniques, ni des savoir-faire en matière de pilotage stratégique et fonctionnel ou de gestion de projet. Ce recours massif à de l'expertise externe, que ce soit côté maîtrise d'œuvre ou maîtrise d'ouvrage, s'est inscrit dans un contexte général de recherche d'une transformation des pratiques managériales du secteur public et a lui-même contribué à cette évolution. Les projets de système d'information n'ont plus été cantonnés aux seuls aspects techniques et la nécessité de piloter leur impact sur l'organisation, les processus opérationnels, les compétences et les métiers est apparue comme un facteur de succès essentiel, suscitant ainsi une nouvelle dynamique dans le recours à l'expertise externe avec le déploiement de projets de transformation, portés ou non par les systèmes d'information, mettant en exergue l'importance de la fonction de pilotage de programmes ou de projets complexes.

Ensuite, la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat (DGME), devenue Secrétariat Général à la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP), puis Direction Interministérielle à la Transformation Publique (DITP) ont largement recouru à des appuis externes dans le cadre de la définition et du déploiement des différents programmes de transformation : audits « Copé », Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), Modernisation de l'Action Publique (MAP), transformation publique et numérique...

Ces différentes structures ont, au cours des 15 dernières années, généralisé le recours aux accords-cadres interministériels facilitant le recours des organisations publiques à des expertises de toute nature (organisation, stratégie, système d'information et numérique, immobilier, finances...) pour les assister dans la mise en œuvre de leurs projets de transformation ou la mise en œuvre de leurs actions.

Cette pratique ne concerne pas que les administrations d'Etat ; les collectivités territoriales, les établissements publics et grands opérateurs, les hôpitaux publics ont eux aussi intégré l'apport d'expertises externes dans leurs modes de management.

On a vu parallèlement se constituer au sein de certaines organisations publiques des équipes de consultants internes, distinctes des corps d'inspection ou des services d'audit interne, ou individualisées à l'intérieur de ceux-ci, à l'instar du ministère de l'Éducation Nationale ou du Contrôle général économique et financier (CGEfi).

Dans un autre domaine encore, en matière d'accompagnement des cadres supérieurs et dirigeants, les ministères économiques et financiers ont recours depuis plusieurs années à l'expertise extérieure, pour des prestations de coaching individuel et collectif ou encore des prestations d'évaluation à 180 et 360°. Néanmoins, cette offre externe n'est pas exclusive, et, comme dans d'autres ministères, une offre interne est proposée, notamment par des cadres formés et certifiés.

Dans ce contexte, s'agissant d'une pratique déjà ancienne, la portée des interrogations, voire la vigueur de la contestation actuelle du recours aux consultants externes par l'administration, qu'il s'agisse de certains médias ou de divers relais d'opinions, pourraient surprendre.

En fait, l'actualité récente a mis en lumière l'importance du recours à des cabinets de conseil privés par l'Etat² - en particulier par le ministère de la santé et la direction générale de la santé (DGS) dans la gestion de la crise COVID – suscitant des interrogations sur les motifs et les conséquences de ce recours lorsqu'il s'agit de sujets de portée stratégique ou particulièrement sensibles dans l'opinion. Lors de la séance des questions à l'Assemblée Nationale du 9 février 2021³, un député interpellait en ces termes qui témoignent de la vivacité des débats le ministre de la santé et des solidarités sur le recours aux cabinets de conseil privés :

« On aimerait savoir pourquoi on ne s'appuie pas sur les ressources de la fonction publique ? On aimerait savoir quelles sont les règles éthiques qui président au choix de ces cabinets ? On aimerait savoir, par exemple, s'ils payent en France tout l'impôt qu'ils devraient payer. On aimerait savoir s'il arrive qu'ils proposent des conseils gratuits en espérant un retour sur investissement, et s'il arrive qu'on accepte (...). On aimerait savoir s'il y a des allers et retours entre la haute fonction publique et ces officines. On aimerait savoir si vous prévoyez d'employer un cabinet de consultants pour évaluer le recours aux cabinets de consultants ».

Les interrogations qui se trouvent ainsi condensées dépassent le questionnement de la légitimité du recours à l'expertise externe, qui n'est pas remise en cause en soi. Mais ils posent clairement la question du volume des prestations confiées, de leur nature, du rôle que peuvent jouer des cabinets de consultants dans la définition des stratégies des organisations publiques et des politiques publiques, de la concentration des attributaires, des risques potentiels de conflit d'intérêts et de l'appréciation des résultats des prestations fournies. En particulier, le recours à de l'expertise externe pour réaliser des tâches qui auraient théoriquement pu ou dû être réalisées par le ministère de la santé ou Santé Publique France (par exemple mise à disposition des ressources pour assurer une coordination opérationnelle de la logistique des vaccins ou en gérer les stocks et les approvisionnements) est perçue comme un signal d'alarme qui montre que le ministère de la santé et des solidarités s'est progressivement affaibli et n'est plus en mesure de gérer une crise sanitaire d'ampleur.

Plus globalement, la pratique de l'externalisation par l'administration est questionnée, entre autres, par la note d'avril 2021 du Collectif Nos Services Publics qui alerte sur le poids croissant de l'externalisation par l'Etat sous toutes ses formes (délégations de service public, concessions, marchés de travaux, prestations intellectuelles...) représentant un montant annuel qu'il estime à 160 Md€, soit

² Voir les différents articles du site Consultor consacré au sujet, du journal Le Monde, l'émission France Culture <https://www.franceculture.fr/emissions/la-bulle-economique/qui-pour-encadrer-le-recours-aux-consultants-privés-dans-le-public...>

³ Voir également la communication à l'AN de la députée Véronique Louwagie le 10/02/2021 - <https://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-finances/secretariat/a-la-une/contrats-avec-des-cabinets-de-conseil-examen-d-une-communication>

l'équivalent du quart du budget de l'Etat⁴. Le collectif pointe ainsi le risque d'affaiblissement pérenne des savoirs faire et des capacités d'actions publiques.

2/ Le recours à l'expertise externe dans le secteur public : des bonnes (et moins bonnes) raisons ?

La nature des prestations concernées par le recours à l'expertise externe (prestations intellectuelles) dans le secteur public couvre un large périmètre allant de la définition de la stratégie à la mise en œuvre opérationnelle de solutions.

A titre d'exemples, il peut s'agir :

- d'accompagner dans sa globalité un projet de transformation,
- de mettre en œuvre une réforme ou d'aligner une organisation, des compétences et des modes opératoires sur une stratégie,
- de concevoir et déployer un système d'information,
- de définir et mettre en œuvre un instrument de gestion,
- d'évaluer les résultats et impacts d'une politique publique,
- de porter un diagnostic sur la pertinence d'un modèle d'organisation,
- de refondre des processus opérationnels ou de gestion,
- « d'embarquer » les acteurs et parties prenantes dans un projet de changement de grande ampleur...voire challenger un élément de stratégie ou de politique publique...

Les raisons qui poussent les organisations publiques à recourir à des expertises externes sont également multiples et contingentes. Sans viser l'exhaustivité, on peut relever notamment :

- La possibilité de **mobiliser des expertises pointues** qu'il serait difficile de développer et « faire grandir » en interne (ex : designers de services, data scientists, compétences financières et juridiques spécifiques...). L'apport externe permet de bénéficier de ressources et de compétences à l'état de l'art, qui ne pourraient être pleinement utilisées et risqueraient de se déqualifier progressivement si elles étaient internalisées ;
- L'opportunité de bénéficier **d'un apport extérieur et d'un œil neuf** pour aider à la réflexion et la prise de décision, apporter des grilles de lecture nouvelles, des démarches inspirantes, des éléments de comparaisons avec d'autres structures comparables dans d'autres pays, faire partager des convictions, dans une logique de partenariat et de co-construction...
- **La capacité de disposer d'une parole externe** considérée a priori comme neutre, qui permet de faire passer des messages qui ne passeraient pas en interne et préserver ainsi la hiérarchie ou légitimer sa prise de décision ... ;
- **La médiation dans l'élaboration et la mise en œuvre de projets** : l'intervention extérieure permet de jouer un rôle d'arbitre et d'animateur dans la mise en œuvre d'un projet et de réforme ; elle contribue à accélérer et faire aboutir des projets complexes en mettant sous tension l'organisation et en mobilisant les énergies en interne, ce qui n'est pas toujours possible sans cet aiguillon extérieur ;
- La possibilité, pour le manager, de **disposer d'une écoute** permettant de partager des difficultés, d'un soutien en particulier dans des périodes compliquées, avec un **tiers de confiance**, notamment sous forme de coaching dans une logique partenariale et « d'égal à égal » ;

⁴ Notons à cet égard que, dans le mode de calcul aboutissant au taux de 25%, le numérateur comprend l'ensemble des dépenses d'externalisation toutes administrations publiques confondues tandis que le dénominateur n'intègre que le budget de l'Etat (hors budget des administrations de sécurité sociale et des administrations locales).

- Le recours à l'expertise externe peut être dans certains cas une façon **de compenser un manque de moyens humains ou de compétences** qui est un facteur limitant dans la capacité des organisations concernées à mettre en œuvre des projets de transformation voire de remplir leurs missions. Tel peut être le cas notamment de certaines entités publiques dont le plafond d'emplois est limité et qui se voient contraintes d'utiliser l'apport externe comme ressource supplétive. A cet égard, le manque de souplesse des règles budgétaires induit par le principe de la « fongibilité asymétrique » de la LOLF peut conduire à des arbitrages entre dépenses de personnel et crédits d'intervention externes (titres 2 et 3) pas nécessairement cohérents avec la rationalité économique et l'esprit de la loi organique...
- Le besoin de compenser **un manque d'expertise ou une perte d'expertise** et de compétences dans certains domaines amorcée depuis plusieurs années, l'apport extérieur garantissant alors disponibilité et réactivité (ex : compétences de haut niveau en logistique...). Pour ce qui les concerne, certaines directions d'administration centrale auraient au cours des dernières années perdu une capacité stratégique ou une capacité d'ingénierie stratégique, qui constitue normalement une part essentielle de leur fonction spécifique, les conduisant ainsi que les ministres et leurs cabinets à recourir à de l'expertise externe sur des sujets qui devraient normalement relever de leur cœur de métier. On pourrait s'inquiéter de ce risque de perte de souveraineté sur les domaines stratégico-politiques par essence sensibles qui doivent relever strictement de l'exercice de l'Etat.

Comme évoqué précédemment, les modalités de recours à l'expertise externe dans l'administration ont évolué au cours des 10 à 15 dernières années avec une tendance forte à la centralisation et la massification des marchés, matérialisée par le développement des accord cadres interministériels (UGAP, DITP, DAE, DINUM...). Ces marchés généralement multi-attributaires avec des règles de répartition plus ou moins définies ont des objets très larges, avec des périmètres qui peuvent se recouper. Leurs bénéficiaires potentiels concernent l'ensemble des organisations publiques nationales et locales.

A titre d'exemple, sur la période 2018-2022, la DITP a lancé une série d'accord cadres multi attributaires pour un montant global estimé d'environ 30 M€ par an et portant sur des thématiques génériques (stratégies et politiques publiques, conception et mise en œuvre des transformations, performance et réingénierie des processus, transformation digitale...)

L'UGAP a lancé une série de marchés génériques de prestations intellectuelles (conseil en stratégie, organisation, finance, immobilier, prestations informatiques...) pour un volume prévisionnel de plus de 800 M. La place croissante de l'UGAP comme vecteur d'achat de conseil est à noter ; le montant des prestations intellectuelles achetées par les administrations via l'UGAP est en augmentation (238 M€ en 2019 et 275 M€ en 2020)⁵. L'intérêt majeur pour les organisations publiques bénéficiaires est la possibilité d'accéder rapidement à des prestations de conseil en s'affranchissant de la lourde mécanique de passation de marchés, consommatrice de ressources et de temps. Le recours aux accords cadre interministériels qui évite la fragmentation de la commande publique offre donc plus de souplesse ; il ne doit toutefois pas dispenser de l'explicitation des besoins et d'une négociation sur les objectifs, la méthode et le coût des prestations associées.

Les prestataires retenus ayant été sélectionnés au travers d'un processus de choix qui se veut transparent, rigoureux, professionnel et indépendant, le système des accords-cadres interministériels présenterait l'avantage de prémunir contre les risques de favoritisme ou d'influence et de garantir qualité et sécurité juridique des prestations.

⁵ Les documents budgétaires de l'Etat ne permettent pas d'avoir une vision consolidée des dépenses de conseil externe de l'Etat et a fortiori aucune consolidation des dépenses de ce type n'est disponible pour l'ensemble des administrations publiques (Etat, collectivités territoriales, sécurité sociale, secteur public hospitalier).

La contrepartie du recours à ces accords cadres est donc en théorie l'absence de possibilité de choix du prestataire et l'obligation de recourir à l'attributaire du marché concerné. Toutefois, le phénomène de « portage » consistant à demander au titulaire de l'accord cadre de sous-traiter à un cabinet choisi par le bénéficiaire de la prestation qui préférera travailler avec un consultant avec lequel il a déjà des habitudes de collaboration ou des relations de confiance est une pratique assez répandue.

Le titulaire du marché concerné, s'il accepte de porter un sous-traitant, prendra alors un « mark up » qui peut être significatif (pouvant atteindre jusqu'à 15 à 20 %, voire au-delà), ce qui aura comme effet in fine d'alourdir d'autant le coût global de la prestation...alors que la massification des achats devrait théoriquement produire l'effet inverse.

3/ Les conditions de succès du recours à l'apport externe : une maîtrise d'ouvrage forte et structurée ?

Il n'est pas rare d'entendre des acheteurs ou bénéficiaires de prestations de conseil dans le secteur public exprimer une certaine déception quant aux résultats obtenus et au retour sur investissement, jugé trop faible. Ils regrettent aussi une mauvaise compréhension du contexte du secteur public et de ses spécificités par les consultants et le peu d'efforts des prestataires externes pour s'approprier la complexité du secteur public, la tentation de « plaquer » des méthodes déjà utilisées par ailleurs sans chercher à les adapter, ou encore la formulation de recommandations séduisantes mais inexploitable, impossibles à mettre en œuvre car trop éloignées de l'acceptabilité sociale ou de la réalité du terrain...

Le débat actuel, quand il remet en cause par principe la légitimité de l'expertise externe dans le secteur public et assimile l'externalisation à une faiblesse présentant un risque majeur, semble reposer en partie sur des présupposés selon lesquels l'administration devrait être capable d'être multi-compétente et couvrir tous les domaines d'expertise. En fait, si le recours à l'apport externe dans les organisations publiques peut être nécessaire et utile pour accompagner les évolutions des organisations publiques, il reste qu'une prestation intellectuelle quelle qu'en soit la nature ne s'achète pas comme une « commodité ». Le processus d'achat et de pilotage de ce type de prestations requiert une forte implication du commanditaire et une « maîtrise d'ouvrage » de la prestation forte et structurée.

Dans quelle mesure l'échec ou l'insatisfaction quant aux résultats des prestations livrées sont-elles dues à la défaillance de l'administration dans le pilotage des conseils externes ? Comment professionnaliser la gestion de la relation entre l'administration et ses fournisseurs et renforcer le poids de cette fonction de maîtrise d'ouvrage ?

Un certain nombre de prérequis et de facteurs clés de succès nous semblent indispensables.

- 1. Définir précisément ses attentes et qualifier le besoin d'expertise** : préciser et afficher les critères d'évaluation du succès de la prestation afin d'éviter des déconvenues ultérieures et de se laisser imposer des décisions qu'on ne maîtrisera pas. Cette étape essentielle nécessite interaction et co-construction entre les commanditaires et les prestataires, ce qui n'est a priori pas toujours aisé à mettre en œuvre au regard des règles des marchés publics qui offrent en principe peu de place au dialogue préalable dans la définition des besoins. Il est cependant possible de consulter largement les prestataires potentiels en amont du lancement d'un marché à l'occasion d'une phase de « sourcing » préalable à la rédaction définitive du cahier des charges. Le titulaire du marché peut également prévoir dans son offre de services une phase de mise au point et de cadrage qui permettra d'ajuster les objectifs et les modalités d'intervention en accord avec le commanditaire lors du lancement des travaux.

2. **Bien connaître le « marché » et l'écosystème des prestataires externes** pour identifier quelles pourraient être les compétences appropriées pour le sujet à traiter. Le marché des prestations externes est vaste, complexe, protéiforme et évolutif avec une multiplicité d'acteurs dont les expertises et les modes d'intervention peuvent être très différents (cabinets de stratégie, organisation, généralistes, intégrateurs de solutions informatiques, cabinets de niche spécialisés sur une fonction managériale (RH, finance, achats, logistique, supply chain...), un secteur d'activité (santé, banque, industrie, services...), un domaine (gestion de crise, qualité, cybersécurité...). Les acteurs qui composent ce marché ne sont ni interchangeables ni omni-compétents ; il est donc important de choisir le prestataire adapté à la nature et au type de prestation, à la culture de l'organisation, et de savoir précisément ce qu'on peut en attendre.
3. **Garder la maîtrise de la relation de service** : cela suppose que le commanditaire puisse discuter et valider la méthode d'intervention et des livrables, le budget et le choix du profil des équipes qui interviendront. La qualité de la relation humaine et interpersonnelle est une clé du succès de la démarche et compte au moins autant que la qualité et la rigueur de la méthode proposée.
Il importe aussi que le commanditaire, s'il n'est pas le bénéficiaire direct de la prestation, associe ce dernier à l'ensemble du processus de définition des besoins et de sélection du prestataire. Les prestations « imposées par le haut » sans discussion préalable ont toutes les chances de se dérouler dans un climat de défiance avec des conclusions non partagées et ultérieurement peu ou pas appropriées par le « terrain ».
4. **Être en mesure de s'organiser en interne pour piloter la prestation et en tirer les bénéfices attendus**, ce qui suppose d'y consacrer les ressources nécessaires en quantité et qualité avec une mobilisation à tous les niveaux de l'organisation. La gestion de la relation doit être partenariale pour être pleinement efficace. Il ne s'agit pas de déléguer et de sous-traiter une prestation externe sans en opérer en contrepartie un pilotage étroit, le risque étant là encore d'être déçu du résultat, de consommer du temps ou des ressources sans créer de valeur, ou de laisser trop de place en interne au consultant. Avec le risque de disposer in fine d'une prestation inadaptée ou décalée, de contraindre par manque de directives le consultant à décider ou agir à la place des décideurs, de se laisser imposer des choix ou des solutions qui n'ont pas été partagées ou qui sont dictées par un commanditaire à l'origine de la demande. Les intervenants externes attendent également de leur côté d'avoir des partenaires en interne avec qui établir un véritable dialogue, une relation de confiance et d'être challengés sur leur travail.
5. **Être exigeant sur le devoir de conseil et d'alerte du conseil ou de l'expertise externe** : l'apport externe apporte un œil neuf, une capacité à prendre du recul et à remettre en perspective. L'intervenant externe est aussi un **tiers de confiance** qui ne doit pas céder à la tentation de la « courtoisie » et dont on doit pouvoir attendre loyauté et transparence mais aussi exigence, indépendance, absence de concession. Il doit être en mesure de faire passer des messages de vérité et d'alerte et assumer la prise en charge de décisions difficiles lorsque cela est nécessaire. Cette aptitude doit être un critère essentiel de choix du prestataire.
6. **Capitaliser sur les travaux réalisés** et lutter contre « l'amnésie organisationnelle » qui consiste à faire refaire souvent le même travail par des consultants différents et donner ainsi le sentiment de redite ou d'inutilité des prestations.
7. **Veiller à maintenir un équilibre sur l'offre de prestations intellectuelles externes, en favorisant la coexistence de marchés massifiés et de marchés passés à l'initiative des organisations publiques elles-mêmes.** Une simplification des règles de la commande publique pourrait permettre d'alléger les procédures et faciliter la mécanique de passation des marchés

spécifiques ; dans cette attente, l'UGAP pourrait aussi jouer le rôle de conseil auprès de l'administration dans la gestion de la passation des marchés. L'objectif est de garantir une liberté de choix tant sur le contenu et la forme des marchés que des fournisseurs et d'éviter le risque de positions dominantes de certains prestataires.

8. **Proposer des formations** destinées aux cadres de la fonction publique à l'achat de conseil, à la gestion de la relation avec les consultants et au pilotage des prestations externes serait de nature à professionnaliser la relation et permettre de renforcer cette fonction essentielle de maîtrise d'ouvrage. L'UGAP par exemple, forte de sa grande expérience en la matière, pourrait être un acteur de cette indispensable montée en compétences.
9. **Renforcer la fonction conseil interne au sein des administrations**, en créant des cellules ad hoc au sein des ministères ou à des niveaux interministériels avec des fonctionnaires formés pour exercer ces missions. Il s'agit de constituer des cellules de conseil interne avec les méthodes et les pratiques professionnelles propres au conseil. La fonction de conseil interne suppose capacité d'écoute, de recul par rapport à ses convictions et à sa propre expérience et se distingue en cela des approches actuelles des inspections générales ou des corps de contrôle, qui force est de constater, n'ont, de manière générale, pas voulu ou pas réussi à évoluer vers ce rôle de conseil et de regard neutre, tout en pouvant parfois donner l'impression d'être en compétition avec les conseils externes. Il faut d'une manière ou d'une autre constituer une capacité de conseil interne, ce qui offrirait la possibilité de répartir les missions selon la nature des sujets à traiter. Ainsi le recours à du conseil externe serait à privilégier lorsqu'il s'agit de résoudre un problème bien identifié (ex : réorganisation liée à la mise en œuvre d'une réforme, mise en place d'un instrument de gestion, d'un nouveau mode opératoire...) alors que les sujets plus stratégiques ou à forts enjeux législatifs ou réglementaires pourraient être confiés aux équipes internes ou à des équipes mixtes pour garantir la faisabilité des propositions sans se priver du caractère innovant ou disruptif qui peut être apporté par le regard extérieur. A cet égard, le partenariat entre équipe interne/ externe pourrait être un plus pour favoriser cette fertilisation croisée et éviter les formes de concurrence contre performante entre les deux approches.

10. Mettre en place un dispositif neutre permettant l'évaluation a posteriori des apports externes

Les modalités de mise en œuvre de ce dispositif (acteurs, modes de désignation, champ de l'évaluation, méthodes...) sont à construire en veillant à ne pas en faire une instance supplémentaire de contrôle. Cela suppose de définir préalablement une méthodologie d'évaluation qui puisse dépasser le cadre strict de l'analyse par les « livrables », seul élément tangible dont disposent bien souvent les évaluateurs et qui n'est pas toujours suffisant pour se prononcer sur l'impact et la réussite d'une prestation externe. Le principe même d'une intervention externe est d'apporter de nouvelles méthodes et approches et d'être un catalyseur et un accélérateur de changement dont les effets doivent également être appréciés.

Ces recommandations, qui ne sont évidemment pas limitatives, sont de nature et de portée différentes ; certaines concernent directement les organisations concernées et leur capacité à s'organiser pour cadrer, piloter et maîtriser la relation avec les prestataires externes, d'autres supposent d'impliquer d'autres acteurs (formation au pilotage des prestataires externes, évolution des modes de mise en concurrence et de passation des marchés, mise en place d'un dispositif d'évaluation...).

Elles sont destinées à éclairer le débat et proposer un ensemble de bonnes pratiques permettant de répondre aux critiques qui s'expriment. Il s'agit de centrer le recours aux prestataires externes sur les domaines où leurs connaissances sont effectivement à même de contribuer à la réussite des projets publics, de conforter les administrations dans les activités qu'elles doivent impérativement maîtriser par elles-mêmes, et notamment le pilotage des prestataires concernés, d'améliorer ainsi l'efficacité publique au travers d'une conduite renforcée par les administrations de leurs activités et projets, que les prestations soient réalisées en propre ou via des prestataires externes.