



L'Etat et les consultants :
cadrer le recours aux apports externes, reconstruire une capacité d'expertise et de conseil interne
Point sur les mesures à prendre

Dans un contexte d'interrogations et de craintes qui montaient quant à un usage massif et incontrôlé de conseils et d'expertises externes par l'Etat, y compris pour définir ses orientations stratégiques par exemple pendant la gestion de la crise du COVID mais aussi pour d'autres politiques publiques, le Cercle de la Réforme de l'Etat publiait en juin 2021 une note sur « **Le recours des administrations aux apports d'expertises externes : une pratique contestée, éclairer le débat** ». Son objectif, en tant que lieu de réflexions constitué d'experts du secteur public d'horizons variés, principalement issus des administrations mais aussi de l'Université, de la recherches, d'entreprises et, plus largement d'acteurs de la société civile, était d'apporter des éléments d'éclairage et des propositions réfléchies sur un sujet fondamental et devenu particulièrement sensible.

La note du Cercle traitait en particulier des thématiques suivantes :

- Quelles sont les raisons qui conduisent actuellement à penser que l'externalisation et le recours à l'apport de conseils et d'expertises externes dans le secteur public peuvent affaiblir celui-ci, alors qu'ils semblent davantage acceptés et banalisés dans d'autres pays européens ?
- Sont-elles fondées ? Comment rendre plus acceptables de telles prestations lorsqu'elles sont utiles et adaptées aux besoins des organisations publiques, celles-ci ne pouvant pas être « expertes sur tout » ?
- Existe-t-il des bonnes pratiques dans le recours à l'expertise externe et des conditions de succès pour permettre un croisement des apports externe et interne sans risque pour les conditions dans lesquelles se forme la décision publique ?

La note du Cercle ne se prononçait pas sur l'opportunité intrinsèque du recours à l'apport externe dans le secteur public mais posait un ensemble de principes et de recommandations afin que les organisations concernées tirent le meilleur part de l'apport externe quand il est nécessaire, et sans donner matière à contestation.

La polémique n'est pas retombée depuis cette période : en témoigne en particulier la création en octobre dernier au Sénat d'une commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseils privés sur les politiques publiques, à la demande du Groupe communiste républicain citoyen et écologiste. Après une série d'auditions de ministres, d'acteurs de l'administration et de cabinets de conseil, cette commission présidée par le sénateur Arnaud Bazin et dont la sénatrice Eliane Assassi est rapporteure, vient de rendre son rapport définitif.

Une circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 relative à « l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'Etat aux prestations intellectuelles » avait dans l'intervalle posé l'objectif d'une réduction de 15 % du budget 2022 (par rapport à 2021) des prestations intellectuelles de type « stratégie et organisation » pouvant être engagées dans le cadre de la transformation de l'action publique. Dans ce cadre, elle impose l'obligation de justifier l'engagement d'un prestataire externe lorsqu'un besoin d'assistance dans ce domaine est exprimé par un service d'une administration ou d'un établissement public de l'Etat. Le recours au conseil extérieur devra désormais être motivé par l'absence ou l'insuffisance de ressources ou compétences au sein de

l'administration, et il est particulièrement souligné que celle-ci doit également s'assurer de la qualité de la transcription des besoins dans le bon de commande, de l'adéquation du prix et du respect des règles des marchés interministériels ou ministériels concernés par le besoin identifié.

L'esprit de la circulaire du 19 janvier et plusieurs de ses dispositions vont donc dans le sens des analyses et propositions que le Cercle avait formulées et le tableau joint en annexe permet de comparer en détail les deux documents et montre qu'une bonne partie des préconisations du Cercle y ont été reprises. Figurent ainsi dans la circulaire :

- La nécessité d'encadrer les prestations des consultants tout au long de la vie du projet et de disposer d'une maîtrise d'ouvrage forte et structurée
 - o avec un cahier des charges précis et une définition claire des besoins (« qualité de la transcription des besoins »)
 - o en s'assurant qu'il y aura des ressources et une organisation disponibles en interne pour piloter la prestation confiée au consultant
 - o en mettant en place les instances de suivi et de pilotage (comité de pilotage pour le cadrage et le suivi régulier des points d'étape, comité stratégique pour les missions à fort enjeu)
 - o en faisant en sorte que des agents du service concernés soient intégrés dans l'équipe projet pour garantir la continuité des travaux lors de la mise en œuvre des recommandations.
- Le soutien aux acheteurs publics et services prescripteurs en leur permettant de bénéficier d'un appui et de conseils pour gérer efficacement la relation avec les prestataires externes.
- L'importance de l'évaluation ex post et de la capitalisation sur les travaux réalisés
 - o évaluation systématique des travaux selon une méthode formalisée
 - o partage des bonnes pratiques, capitalisation de travaux sous forme de retours d'expériences et de livrables mis à la disposition de la communauté et partagés via une plateforme animée par les pôles d'achat compétents
 - o intégration de clauses de transférabilité et réversibilité dans les cahiers des charges.

Cependant, la note du Cercle insistait aussi sur l'importance de deux autres mesures, de nature aussi à mieux cadre le recours à ces prestations et qui ne sont pas reprises dans la circulaire :

- o la nécessité que les acheteurs publics disposent d'une bonne connaissance de l'écosystème des cabinets de conseil pour s'assurer de la meilleure adéquation aux besoins lors du choix du cabinet ;
- o celle de veiller à un équilibre entre les marchés « massifiés » (de type UGAP, DAE, DITP ...) et les marchés passés à l'initiative des organisations publiques elles-mêmes, afin notamment d'éviter le risque de position dominante de certains prestataires sur le marché et d'influence dominante dans la définition et la conduite des politiques publiques

Le Cercle avait également mis en avant la nécessité primordiale de disposer d'une capacité de conseil interne à l'administration, ce qui offrirait la possibilité de répartir les missions selon la nature des sujets à traiter en confiant de préférence les sujets plus stratégiques ou à forts enjeux législatifs ou réglementaires à l'interne. La proposition du Cercle était de créer des équipes de conseil interne au niveau interministériel avec des méthodes et pratiques professionnelles propres au conseil, tout en s'inscrivant dans un cadre du service public.

Elles différencieraient des inspections générales et corps de contrôle ou en nécessiteraient une transformation très profonde assurant l'étanchéité des fonctions d'inspection et de conseil. Certes ces services disposent d'expertises très diversifiées – qui pour certaines ont déserté les services centraux

et territoriaux de l'Etat- pouvant être mobilisées rapidement, éventuellement en une mission commune favorisant une pluralité de visions et d'approches pour d'utiles missions d'appui. Mais elles ne disposent pas systématiquement des compétences spécifiques du conseil, qui diffèrent de celles du contrôle, n'ont pas toujours en pratique l'indépendance d'orientation nécessaire à ce type de métier et ne se sont pas réorientées vers le conseil.

Sur ce point, la circulaire de janvier 2022 se montre quant à elle favorable à un élargissement de l'offre de services des inspections générales et corps de contrôle « sans préjudice de leurs missions de contrôle ou d'audit pour pouvoir répondre aux besoins de leur ministère en matière de conseil interne en particulier sur la stratégie et l'évaluation de politiques », sans aller plus loin sur l'internalisation d'une fonction de conseil.

Plus récemment, l'orientation vers une réinternalisation d'une partie des prestations confiées aux consultants a été réaffirmée par le porte-parole du gouvernement, Gabriel Attal, qui annonçait le 18 février dernier à l'occasion d'un passage télévisé l'intention du gouvernement de créer « un cabinet de conseil interne à l'administration ». Il n'en précisait toutefois pas les contours et renvoyait le traitement opérationnel du dossier à la ministre de la transformation et de la fonction publiques.

Cette annonce s'inscrit pleinement dans l'esprit des propositions du Cercle. Celui-ci tient à souligner ce qui doit en être l'objectif essentiel : **permettre à l'Etat de retrouver une véritable capacité stratégique, autonome et indépendante**. Si la définition de la stratégie revient naturellement au politique, les administrations centrales et plus largement les autorités publiques doivent pouvoir être force de propositions et disposer des compétences et ressources nécessaires pour animer la réflexion et éclairer les choix stratégiques.

Le renforcement des capacités stratégiques de l'Etat permettra de fait de limiter les risques de dépendance à l'égard des prestataires externes, de mieux les réguler et de les piloter plus efficacement afin de tirer plus pleinement parti de leur apport potentiel lorsque celui-ci est requis. Il passe à la fois par le renforcement de certaines compétences dans les administrations elles-mêmes et par le développement du métier de conseil interne. Le rôle des conseils internes (comme externes) n'est pas de se substituer aux décideurs ni d'exercer une quelconque forme d'influence, mais de se situer à leur place, qui est de faciliter et d'enrichir l'exercice de réflexion et de formulation de la stratégie.

A cet égard, la ou les structures de conseil interne à créer doivent disposer d'une taille critique suffisante permettant de traiter de missions complexes et multidisciplinaires notamment dans les domaines de l'assistance à la définition et formalisation de la stratégie et de l'alignement stratégique des structures de l'Etat. Si on fait l'hypothèse que le montant moyen annuel d'achat de prestations de conseil en stratégie et organisation par l'Etat au cours des dernières années est compris entre 100 et 150 millions d'euros par an (sources DITP et UGAP - hors conseil numérique), on peut estimer que la mobilisation de 150 à 200 consultants internes pourrait ainsi permettre de réinternaliser progressivement entre 15 et 20 % des prestations, un objectif qui n'est pas éloigné de celui fixé par le gouvernement tout en allant au-delà pour atteindre la taille critique, et qui lui paraît atteignable.

Toute structure de ce type, pour être efficace, doit trouver sa légitimité non seulement technique mais aussi institutionnelle et managériale, être reconnue comme un partenaire de la conduite du changement et comme un acteur créateur de valeur par ses bénéficiaires potentiels. Pour contribuer à la réalisation d'un tel projet, le Cercle présente ci-après les points essentiels qui lui paraissent à retenir dans le « cahier des charges » pour construire la ou les futures équipes et structures :

- quelle stratégie et proposition de valeur destinées aux administrations bénéficiaires ?
- quels positionnement et cadre de gouvernance ?
- quels modèles économique et opérationnel et mesure du succès ?

Le développement de capacité de conseil en interne, qui représente une allocation différente de moyens, ne peut pas se concevoir isolément mais a vocation à constituer un des leviers au sein d'une stratégie cohérente de transformation publique. Le Cercle souligne l'importance de ce chantier pour assurer la qualité et l'autonomie de la décision publique et poursuivra ses travaux dans cette perspective : recouvrer ses capacités stratégiques est tout à la fois un enjeu essentiel pour l'Etat et une réponse à des attentes fortes des citoyens et des agents publics.

Questionnement « cahier des charges » pour la fonction de conseil interne de l'Etat

<p>Quelles stratégie et proposition de valeur ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Positionnement sur la chaîne de valeur du conseil : stratégie, opérations, organisation, accompagnement de projets de transformation et alignement stratégique, évaluation de politiques publiques, conseil généraliste, à forte dimension expertise ou sectorielle, conseil numérique... - Type de prestations et services offerts : conception, accompagnement à la mise en œuvre ... - Type « d'expérience client » proposée - Intégration dans une stratégie cohérente de transformation publique - Autres rôles éventuels : veille sur le marché du conseil, capitalisation, contrôle qualité des prestations externalisées... - Différenciation par rapport aux acteurs du conseil externe - Taille critique attendue : effectifs, volume de prestations servies... - Types d'administrations servies (« clients internes »)
<p>Quels positionnement et cadre de gouvernance ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Positionnement au sein de l'Etat : interministériel au sein d'une structure existante à faire évoluer, ou création de toutes pièces ou fonction répartie, au sein de chaque ministère ou ensemble de ministères ? - Positionnement par rapport à d'autres entités internes, (inspections générales ou corps de contrôle, Direction interministérielle de la transformation publique, Direction des achats de l'Etat ...), séparation entre les fonctions de conseil et de contrôle - Articulation avec l'écosystème de consultants privés : répartition en fonction de la nature des missions ou des types d'organisations servies, modalités de collaboration avec les cabinets de conseil - Cadre de gouvernance (instances de pilotage et de contrôle...)
<p>Quels modèles économique et opérationnel et quelle mesure du succès ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Budget et financement : sources de financement, facturation ou non des prestations, modalités d'élaboration du budget de conseil ... - Ressources Humaines : dimensionnement des équipes, type de compétences recherchées (sectorielles, expertises, généraliste...) origine et niveau du recrutement (équilibre entre administration, secteur privé avec notamment des expériences de conseil, rôle éventuel de l'INSP ...), rotation des équipes issues de l'interne, modalités d'évaluation des consultants internes, formation et gestion de leur carrière, prévention des conflits d'intérêts ... - Modalités de saisine par les clients internes et de recours aux prestations, déclenchement des missions, programme de travail et régulation de la charge, processus d'acceptation des missions, de contrôle qualité - Outils de pilotage et de suivi de la performance (taux d'occupation des équipes, volume de prestations, performance des missions délivrées...)

Annexe : analyse des convergences entre les propositions faites par le Cercle de la réforme de l'Etat en mai 2021 et la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 relative à l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'Etat aux prestations intellectuelles

PROPOSITIONS DU CERCLE	EXTRAITS DE LA CIRCULAIRE
<p>1/ Définir précisément ses attentes et qualifier le besoin d'expertise ; préciser et afficher les critères d'évaluation de 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 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.</p>	<p>Toute prestation intellectuelle doit faire l'objet à son terme d'une évaluation non seulement sur la qualité de service rendu par le prestataire mais aussi sur l'atteinte des objectifs définis lors de l'expression du besoin.</p> <p>Cette évaluation est conduite par le service bénéficiaire de la prestation selon un modèle défini dans le cahier des charges pour chaque catégorie de prestation.</p>
<p>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.</p>	
<p>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 vont intervenir. 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.</p> <p>Il importe aussi que le commanditaire, s'il n'est pas le bénéficiaire direct de la prestation, associe ce dernier à</p>	<p>Un comité de pilotage entre le responsable et le prestataire est tenu régulièrement pour formaliser le cadrage, les points d'étape et les décisions prises dans la conduite de la prestation.</p>

<p>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 ».</p>	
<p>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 contrepartie en opérant 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. Les risques étant 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 solutions qui n'ont pas été partagés 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.</p>	<p>Mise en place de dispositifs ministériels d'engagement des prestations intellectuelles</p> <p>Chaque Secrétaire Général doit mettre en place avant la fin du 1er trimestre 2022 un dispositif interministériel de pilotage associant les inspections et conseils généraux de son ministère afin de vérifier</p> <ul style="list-style-type: none"> - La justification du recours à un prestataire externe - La qualité de la transcription des besoins dans le bon de commande et l'adéquation du prix à la prestation demandée - Du respect des règles d'exclusivité des marchés interministériels ou ministériel concernés par le besoin identifié <p>Le service du bon de commande est responsable du pilotage de la prestation intellectuelle qu'il a commandée => avant d'émettre un bon de commande il s'assure que le besoin est bien exprimé et qu'il dispose des ressources et de l'organisation nécessaire pour piloter la prestation</p> <p>Autant que possible, un ou plusieurs agents du service sont intégrés à l'équipe projet afin de garantir le transfert des compétences et la capitalisation des connaissances acquises pendant le projet et permettre la montée en puissance de l'équipe interne qui sera postérieurement chargée de la mise en œuvre des décisions qui seront prises à l'issue de la prestation de conseil</p> <p>Prévoir dès le cahier des charges, la transférabilité et la réversibilité des prestations réalisées particulièrement en matière informatique.</p>
<p>5/ Être exigeant sur le devoir de conseil et d'alerte du conseil ou de l'expertise externe :</p> <p>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.</p>	

<p>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.</p>	<p>Le ministère ayant commandé la prestation évaluée en fin de mission dans quelles conditions les connaissances acquises, les méthodes utilisées ou les concepts développés peuvent être utiles à d’autres services ou opérateurs de l’Etat susceptibles de rencontrer les mêmes besoins. La production d’un livrable conçu à cet effet ainsi qu’un retour d’expérience seront exigés des fournisseurs de prestations intellectuelles.</p> <p>Ces livrables seront mis à disposition de la plateforme animée par chaque pôle interministériel d’achat compétent pour être archivés et le cas échéant partagés.</p>
<p>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.</p>	
<p>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.</p>	<p>Création d’un pôle interministériel d’achat de prestations intellectuelles au sein de la DITP par délégation de la DAE pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Animer et la communauté des acheteurs et services prescripteurs de l’Etat et partager les bonnes pratiques entre ministères et établissements publics - Apporter un conseil aux acheteurs et aux services prescripteurs de prestations intellectuelles
<p>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 créer 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 n’ont pas toujours su 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.</p>	<p>Les inspections générales et conseils généraux ministériels sans préjudice de leurs missions de contrôle d’inspection et d’audit devront renforcer davantage encore leur offre de services pour pouvoir répondre aux besoins de leur ministère en matière de conseil interne en particulier sur la stratégie et l’évaluation de politiques.</p>

<p>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 confiées 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.</p>	
<p>10/ Mettre en place un dispositif neutre permettant l'évaluation a posteriori des apports externes</p> <p>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 peut-être un catalyseur et un accélérateur de changement dont les effets doivent également être appréciés.</p>	<p>Toute prestation intellectuelle doit faire l'objet à son terme d'une évaluation non seulement sur la qualité de service rendu par le prestataire mais aussi sur l'atteinte des objectifs définis lors de l'expression du besoin.</p> <p>Cette évaluation est conduite par le service bénéficiaire de la prestation selon un modèle défini dans le cahier des charges pour chaque catégorie de prestation.</p>