



**L'Etat et les consultants :**  
**Retrouver des capacités stratégiques par l'internalisation**  
**Quel rôle pour les Inspections générales et Conseils généraux ?**

Dans un contexte d'interrogations et de craintes 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 la préparation de textes législatifs et plus largement, l'élaboration de politiques publiques, le Cercle de la Réforme de l'Etat publiait en juin 2021 une première 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 recherche, d'entreprises et, plus largement, d'experts des politiques publiques, était d'apporter des éléments d'éclairage et des propositions réfléchies sur un sujet 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 ?**
- **Sont-elles fondées ? A quelles conditions ces prestations peuvent-elles être utiles et adaptées aux besoins des organisations publiques**, celles-ci ne pouvant pas être « expertes sur tout » ? Comment expliquer que ce recours soit contesté alors qu'il semble davantage accepté et banalisé dans d'autres pays européens ?
- **Existe-t-il des bonnes pratiques dans le recours à l'expertise externe et des conditions de succès** pour permettre une utilisation rationnelle des apports externe et interne sans risque pour les conditions dans lesquelles se forme la décision publique ?

La note du Cercle ne visait pas à se prononcer 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 parti de l'apport externe quand il est nécessaire, et sans donner matière à contestation.

A la suite de la création de la commission d'enquête du Sénat sur l'influence croissante des cabinets de conseils privés sur les politiques publiques et de la publication de 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 » qui avait 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, le Cercle publiait une deuxième note en mars 2022 « **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** ».

Après une analyse comparative des dispositions de la circulaire du Premier ministre et des recommandations du Cercle, cette note faisait le constat d'un certain nombre de convergences. Elle mettait également en avant, ce qui ne figurait pas explicitement dans la circulaire, **la nécessité primordiale de disposer d'une capacité de conseil interne à l'administration**, pour permettre 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** avec des méthodes et pratiques professionnelles propres au conseil, tout en s'inscrivant dans un cadre de service public.

En première analyse, **ces équipes soit différencieraient des inspections générales et corps de contrôle soit en nécessiteraient une transformation très profonde assurant notamment l'étanchéité des fonctions d'inspection et de conseil.** Les services d'inspection et de contrôle 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. Toutefois, ils ne disposent pas systématiquement des compétences spécifiques du conseil, qui diffèrent de celles du contrôle et n'ont pas toujours en pratique l'indépendance d'orientation nécessaire à ce type de métier.

La perspective d'une réinternalisation d'une partie des prestations confiées aux consultants avait été réaffirmée par le porte-parole du gouvernement, Gabriel Attal, qui annonçait le 18 février 2022 l'intention du **gouvernement de créer « un cabinet de conseil interne à l'administration »**. Par la suite, le ministre de la Transformation et de la fonction publiques, Stanislas Guérini, annonçait le recrutement de près de 30 consultants internes destinés à renforcer les équipes de la Direction Interministérielle de la Transformation Publique (DITP) afin de réduire la dépendance de l'Etat aux cabinets de conseil. Le sujet reste très sensible et continue de susciter de l'intérêt y compris de la part des citoyens ; la Cour des Comptes avait décidé d'inscrire dans son programme de travail la thématique du « recours de l'Etat aux cabinets de conseil privés » à l'issue de sa consultation citoyenne qui s'est achevée le 20 mai 2022 et qui avait fait émerger ce thème. Elle vient de publier en juillet 2023 le rapport issu de ces travaux, dont les conclusions s'inscrivent dans l'esprit de celles de la commission parlementaire.

**La proposition de loi encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques adoptée par le Sénat en octobre 2022 confirmait la voie de l'internalisation en prévoyant** que chaque ministère mette en œuvre des actions pour développer des compétences de conseil en interne.

**A l'heure où les inspections générales évoluent (cf. décret du 9 mars 2022 prévoyant l'extinction progressive à partir de janvier 2023 des 9 corps d'inspection générale<sup>1</sup> et la création d'un corps unique des administrateurs de l'Etat) et où se profile la fonctionnalisation<sup>2</sup> des inspections générales interministérielles (IGF, IGA, IGAS), la question du rôle potentiel que pourraient jouer ces structures est posée.**

Enfin, **une évaluation de la mise en œuvre des recommandations de la circulaire de janvier 2022 a été réalisée par l'IGF<sup>3</sup>.** Elle conclut que l'objectif de réduction de 15 % des dépenses de conseil a été très significativement dépassé (baisse de 35 % entre 2021 et 2022, soit 177 millions € contre 277 millions €). Ce constat doit cependant être nuancé dans la mesure où 2021 avait connu une explosion inédite des dépenses de conseil (triplement en 4 ans), liée notamment aux impacts de la crise sanitaire et à la disponibilité d'accords cadre pluridisciplinaires (UGAP, DITP). Le ralentissement observé en 2022

<sup>1</sup> IGF, IGA, IGAS, CG de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), CG Environnement et développement durable (CGEDD), Contrôle général économique et financier (CGEF), IG Education Sport Recherche (IGESR), IG Justice (membres non-magistrats)

<sup>2</sup> Une des conséquences de la réforme de la haute fonction publique est la fonctionnalisation des corps d'inspection : l'accès aux services d'inspection aura lieu en « allers-retours » tout au long de la carrière administrative, la fonctionnalisation ne permettant le recrutement qu'en détachement et pour une période limitée.

<sup>3</sup> Rénovation de l'encadrement du recours aux prestations intellectuelles des cabinets de conseil – Evaluation de la mise en œuvre de la circulaire n°6329/SG du 19 janvier 2022

peut également s'expliquer en partie par la mise en place des comités d'engagements au sein des ministères, qui visent à mieux documenter et justifier la pertinence du recours à des consultants externes plutôt qu'à la réalisation en interne, mais aussi à l'indisponibilité des accords-cadre DITP en cours de renouvellement et au contexte particulier de 2022, année électorale où beaucoup de projets ont pu être différés, voire encore à une tendance à l'autolimitation des demandeurs dans un contexte polémique.

**De quelle façon dans le cadre de la rénovation de leur offre, les Inspections générales et Conseils généraux (IG/CG) pourraient-ils contribuer à l'internalisation du conseil et à constituer ou renforcer « la force de frappe » de consultants internes au sein de l'administration ? Pour quels types de missions, selon quelles modalités et quels en seraient les prérequis ? Au-delà comment plus globalement, construire une offre de conseil interne au secteur public structurée et lisible, à l'état de l'art et offrant à ses équipes des trajectoires de développement et perspectives de carrière ?**

Le Cercle a souhaité apporter une contribution **sur ce sujet, non encore exploré, afin d'éclairer le débat et aider à la décision publique.** Les IG/CG peuvent ne pas être la seule solution de réinternalisation d'une partie du conseil au sein de l'administration ; d'autres entités, à l'instar de la DITP par exemple, ont également vocation à la faire<sup>4</sup>. Mais les IG/CG, par l'importance de leurs effectifs et leur positionnement dans chaque ministère, ont une importance particulière dans la question de la réinternalisation d'une partie des activités de conseil.

**Le périmètre de l'analyse porte sur les demandes de prestations de conseil de l'Etat parce que ce sont elles qui ont fait l'objet de mises en cause politiques au cours de ces dernières années.** Le cas des collectivités territoriales n'est pas traité ; toutefois les parlementaires (mission flash sur les missions de conseil des députés Nicolas Sansu et Marie Lebec présentée début juillet 2023) appellent à un renforcement des règles de transparence et d'évaluation des missions de conseil achetées par les collectivités et préconisent à cette fin la réalisation d'une étude approfondie, qui pourrait être confiée à la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale.

Pour conduire cette réflexion, le Cercle a notamment mené une série d'entretiens avec des responsables d'inspections générales et de conseils généraux (IG/CG) ainsi que de grandes structures publiques chargées d'une part importante de la commande publique de prestations intellectuelles, et fait appel à l'expertise de ses membres.

Dans cette nouvelle note, le propos n'est pas de donner un avis sur la nature et la qualité des travaux réalisés par les IG/CG mais de faire ressortir des points clés et de dégager des pistes de recommandations permettant un éclairage raisonné sur la répartition adéquate entre conseil interne et externe.

**Après une analyse de la place occupée par le conseil au sein d'un ensemble plus large constitué par les prestations intellectuelles, cette note traitera de la perception qu'ont aujourd'hui les IG/CG de leur positionnement et de l'opportunité du contexte de fonctionnalisation dont ils souhaitent tirer profit et qui constitue un « momentum » pour s'orienter encore plus largement sur le conseil interne.**

Cette réorientation suppose une réflexion plus globale sur la portée et les ambitions que l'on souhaite lui donner ; **il s'agit d'un choix stratégique majeur qui relève des inspections et conseils généraux eux-mêmes mais aussi, et au premier chef, du gouvernement.**

Dans cette hypothèse, seront ensuite examinées les conditions nécessaires à la mise en place d'une offre de conseil renouvelée et renforcée de conseil interne au sein des IG/CG, qui s'accompagneront de recommandations opérationnelles visant à repositionner la question de l'internalisation du conseil dans une perspective plus globale de management des prestations intellectuelles par le secteur public.

---

<sup>4</sup> Ce n'est pas le cas de la Cour des Comptes qui se situe sur un autre plan que celui du conseil ou de l'accompagnement.

## 1. LE CONSEIL DANS LE SECTEUR PUBLIC : UN PÉRIMÈTRE À APPRÉHENDER AU SEIN D'UN ENSEMBLE PLUS LARGE CONSTITUÉ PAR LES PRESTATIONS INTELLECTUELLES.

### ✓ *Le conseil : un périmètre à « géométrie variable » selon l'approche retenue*

**Le marché des prestations intellectuelles externes est complexe, protéiforme et évolutif et comprend une multiplicité d'acteurs** dont les expertises et les modes d'intervention sont très étendus : cabinets de stratégie, de conseil en organisation, généralistes, intégrateurs de solutions informatiques, cabinets de niche spécialisés sur une fonction managériale (RH, finance, achats, logistique, chaîne d'approvisionnement...), un secteur d'activité (santé, banque, industrie, services...), un domaine (gestion de crise, qualité, cybersécurité...)

Ce qui est frappant lorsque l'on évoque la question du conseil dans le secteur public est :

- qu'il **n'existe pas de définition formalisée et partagée** de ce que recouvre, parmi ces différents types de prestations, « le conseil », ce qui entraîne des visions et des périmètres de comptabilisation différents ;
- que la **connaissance des dépenses de conseil n'est pas immédiate** et nécessite des retraitements et consolidations ;
- que les **rubriques de la comptabilité budgétaire ne permettent pas de segmenter** de façon fine les différentes composantes des prestations de conseil.

La commission sénatoriale relative à l'influence des cabinets de conseil sur les politiques publiques avait mis en évidence **les difficultés d'identification des achats de conseil dans les budgets des administrations centrales et des opérateurs**. Elle avait estimé les dépenses de conseil au sens large à plus d'un milliard d'euros en 2021, dont 894 millions pour les administrations centrales, ces dépenses ayant plus que doublé entre 2018 et 2021 avec une nette accélération entre 2020 et 2021.

La commission distinguait au sein de cette enveloppe **les dépenses les plus stratégiques (conseil en stratégie et organisation et conseil en système d'information avec une composante stratégique)** évaluées à 445 M€ qui avaient enregistré les croissances les plus fortes, faisant ressortir à la fois le volume élevé des prestations et de leur coût et la part croissante des interventions à composante stratégique (au vu de leur libellé).

Elle mettait en évidence que près **de 85 % de ces dépenses étaient concentrées dans 5 ministères** : Intérieur, Économie et Finances, Armées, Transition écologique, ministères sociaux.<sup>5</sup>

**L'Inspection Générale des Finances (IGF) dans son rapport de janvier 2023 précité a entrepris une analyse approfondie pour préciser le périmètre du conseil, le stabiliser et comptabiliser les dépenses afférentes.** Elle souligne également les difficultés à identifier dans la nomenclature des achats de l'Etat et dans les systèmes budgétaires les dépenses relevant du conseil proprement dit. Les dépenses relatives au « conseil » sous toutes ses formes sont affectées au plan budgétaire au segment des

---

<sup>5</sup> Ainsi, sur les 445 M€ de dépenses de conseil considérées comme « à composante stratégique » étaient réparties comme suit :

- Intérieur : 21,2%, Finances : 19,6%, Armées : 18,2 %, Transition Ecologique ; 13 %
- Ministères sociaux : 11,1% - Education Nationale : 5,8 %
- Services du Premier Ministre : 4,9 %
- Justice, Culture, agriculture et affaires étrangères : 6,2%

prestations intellectuelles au sens large <sup>6</sup> qui recouvre 43 GM <sup>7</sup> (groupes de marchandises au sens de la nomenclature budgétaire). L'analyse de l'IGF s'efforce de réconcilier les périmètres pris en compte par différentes sources d'analyse pour cerner les frontières des prestations de conseil :

- le GM stratégie et organisation
- le périmètre retenu par la Direction Interministérielle de la Transformation Publique (DITP)
- le jaune budgétaire <sup>8</sup>
- le rapport sénatorial
- la note triple timbre Direction des Achats de l'Etat /Direction du Budget/ DITP.<sup>9</sup>

**L'IGF relève l'hétérogénéité des modes de comptabilisation des dépenses de prestations selon la grille d'analyse** retenue ; parmi les prestations intellectuelles au sens large c'est à dire les 43 GM, le rapport du Sénat en retient 12, le jaune budgétaire en intègre 7, la DITP seulement 5 ...

- ✓ **Une forte croissance des dépenses affectées à la rubrique conseil en stratégie et organisation mais qui traduit plus un développement de prestations de support que de nature stratégique**

La forte croissance du conseil en stratégie et organisation (cf. supra) avait déjà été relevée par la commission parlementaire qui y voyait un signe d'affaiblissement et de pertes de compétences critiques pour l'administration avec un risque élevé de dépendance vis-à-vis des prestataires externes. L'IGF (cf. tableau ci-dessous) établit le même constat.

**Les dépenses liées aux prestations intellectuelles (périmètre des 43 GM) ont augmenté de 22 % par an en moyenne entre 2015 et 2021 et atteignent au total 2,5 M€ en 2021.**  
La croissance la plus forte concerne celles du conseil en stratégie et organisation (+55%) et des agences de communication et publicité (+65%)

Groupe de marchandise (GM) à la plus forte croissance (représentant 50% du total des PI)	Dépenses 2021 (M€)	Part relative dans les PI
Conseil en stratégie et organisation	129	5,1%
Expertises techniques	375	14,9%
Audit et conseil stratégie SI	112,5	4,5%
Prestations de Maitrise d'œuvre (MOE)	132	5,3%
Tierce Maintenance Applicative (TMA)	305,6	14,9 %
Agence de communication et publicité	112,2	4,5%

Source : D'après rapport IGF 2023

<sup>6</sup> Le segment prestations intellectuelles (hors formation et services juridiques) recouvre les nomenclatures suivantes : audit comptable et financier, conseil en stratégie et organisation, conseil en recrutement, prestations de reconversion et retour à l'emploi, certification label qualité, conseil et expertise métier, enquête et sondage, étude à caractère général, enquête et étude d'utilité publique, secrétariat sténotype, service de traduction, interprète

<sup>7</sup> Un Groupe de Marchandise (GM) correspond à une nomenclature des segments d'achats de l'Etat utilisé par les acheteurs, les gestionnaires et les comptables

<sup>8</sup> Le « jaune » est un document annexé au PLF qui présente pour un domaine donné les principales données financières et physiques relatives sur la politique considérée. Un jaune budgétaire spécifique destiné à éclairer le niveau d'utilisation des cabinets de conseil privés par les ministères a été annexé au projet de loi finances 2023. Il couvre l'année 2021 et le premier semestre 2022.

<sup>9</sup> Cf. rapport IGF précité

Cependant, la rubrique « conseil en stratégie et organisation » recouvre elle-même une palette d'interventions étendue et diversifiée qui ne peuvent être identifiées précisément au travers de la nomenclature budgétaire. Les prestations concernées peuvent aller jusqu'à l'assistance à la mise en œuvre de solutions ou de projets et ne recouvrent pas que des missions hautement stratégiques ; une analyse des intitulés des objets de marchés, voire des livrables de missions serait nécessaire pour obtenir plus de détails sur la nature des services.

Il semble toutefois - hypothèse à valider par des investigations plus approfondies - **qu'une part croissante de la dépense des prestations relevant de cette rubrique correspond en fait à des missions d'accompagnement au pilotage de projet souvent dénommées PMO (Project Management Office) ou AMOA (assistance à maîtrise d'ouvrage)**, consistant en la mise à disposition de consultants en appui des équipes de l'administration pour aider au pilotage d'un projet ou programme quelle qu'en soit la nature, y compris réaliser des tâches de préparation de supports, d'organisation de réunions, de comptes rendus de réunions, de tenue des plannings, de mise à jour des indicateurs et outils de gestion de projet.

Le recours à des consultants pour effectuer ce type de tâches, dont on pourrait penser qu'elles pourraient être réalisées en interne, s'est accru au cours des dernières années face à la multiplication des projets et programmes de transformation, à l'existence de plafonds d'emplois réduisant ou limitant les recrutements malgré l'intensification de la charge de travail, voire au souhait des administrations de se décharger de ce type de tâches.

**Force est de constater qu'il est parfois plus simple pour une administration ou un opérateur d'obtenir des budgets de prestations externes sous un label « conseil en stratégie et organisation » que des emplois supplémentaires**, en recourant ainsi aux consultants comme variable d'ajustement. **Les interventions externalisées dans ce cadre ne sont donc pas nécessairement à réelle portée stratégique mais viennent plutôt compenser une insuffisance de ressources ou combler un manque d'appétence des agents publics pour ce type de fonction, considérée comme astreignant et peu valorisant.**

La crise sanitaire a probablement accéléré cette tendance, mais celle-ci était déjà à l'œuvre depuis de nombreuses années avec la montée en puissance de projets structurants de transformation managériale et numérique qu'il a fallu accompagner et mettre en œuvre dans un contexte de réduction des effectifs de diverses administrations centrales.

**L'accroissement du recours aux consultants peut également s'expliquer par la massification des achats de conseil et le développement des accords-cadres interministériels** de conseil (DITP, UGAP, DAE, DINUM ...), **qui facilitent l'accès aux cabinets de conseil**. L'intérêt majeur pour les organisations publiques qui en sont 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 et qui peut être dissuasive. Une évaluation de l'impact de ces accords-cadre sur les comportements de recours au conseil externe par les entités publiques et sur l'écosystème concurrentiel mériterait d'ailleurs d'être réalisée.

## **2. UN CONTEXTE PERÇU COMME FAVORABLE AU DÉVELOPPEMENT D'UNE OFFRE RÉNOVÉE DE CONSEIL PAR LES INSPECTIONS GÉNÉRALES ET CONSEILS GÉNÉRAUX**

Les inspections générales et conseils généraux (IG/CG) dans leur ensemble considèrent que les missions de conseil représentent depuis longtemps une grande partie de leur portefeuille d'activités tandis que les missions de contrôle et d'inspection stricto sensu n'en constituent qu'une part de plus en plus minoritaire.

**Le contexte actuel (fonctionnalisation des corps d'inspection, questionnement sur l'internalisation d'une partie des prestations de conseil externes) est perçu comme porteur de nouvelles opportunités pour faire évoluer leur offre vers davantage de prestations de conseil et d'appui.**

Les IG/CG expriment aussi un point de vue mitigé sur l'apport des consultants, mettant en avant que l'apport de valeur ne serait pas toujours à la hauteur des attentes et des honoraires versés, se déclarant en général favorables à une meilleure utilisation du potentiel de talents et d'expertises que l'administration et les IG/CG eux-mêmes, recèle et qui n'est pas toujours identifié.

### **✓ *Le conseil fait partie intégrante des prestations de service offertes par les IG et CG***

Même si elles ne sont pas toujours explicitement catégorisées comme telles, les IG/CG considèrent les missions suivantes comme des missions de conseil par opposition aux missions de contrôle ou inspection :

- les évaluations de politiques publiques ;
- l'appui aux administrations : bilan de la mise en œuvre d'une réforme, analyse et recommandations sur les conditions de succès de la mise en place d'une réforme ;
- l'expertise ;
- voire dans certains cas, le management de transition.

Peuvent aussi de leur point de vue se rattacher à des missions de conseil :

- l'audit interne, l'audit de fonds européens ;
- l'audit de structure ou audit stratégique : assistance à l'élaboration de la feuille de route d'une structure, d'un service déconcentré, audit à l'occasion d'un changement de dirigeant...

Dans la pratique, on peut considérer que ces deux types de missions sont ou non assimilables à du conseil selon le mode d'intervention retenu.

**L'article 8 du décret précité du 9 mars 2022 relatif aux services d'inspection établit clairement que le conseil fait partie des attributions des IG/CG :** « Sans préjudice des dispositions législatives et réglementaires concernant chaque service d'inspection générale ou de contrôle, les personnes nommées pour occuper des emplois d'inspection générale ou de contrôle dans les services mentionnés à l'article 1er exercent des missions d'inspection, de contrôle ou d'évaluation. Elles peuvent également exercer des missions de conseil, d'appui, d'audit, d'enquête et d'expertise. Ces missions peuvent être effectuées à la demande du Premier ministre. »

La consultation des sites institutionnels des inspections et conseil généraux est également éclairante ; **les IG/CG s'affirment de plus en plus comme parties prenantes et acteurs de la transformation de l'Etat au travers notamment de leurs missions de conseil et d'appui.**

On observe toutefois une grande diversité dans les modes de présentation et l'intitulé des missions des IG/CG ; il n'y a pas de modèle unique.

**Ainsi, les sites des trois inspections interministérielles (IGF, IGA et IGAS) indiquent respectivement :**

- « En vertu du décret n° 2006-1213 du 4 octobre 2006 portant statut de l'Inspection générale des finances, l'IGF exerce une mission générale de contrôle, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation en matière administrative, économique et financière, pour le compte des ministres chargés de l'économie et du budget. »
- « Inspection générale interministérielle du secteur social, l'IGAS réalise des missions de contrôle, d'audit, d'expertise et d'évaluation, conseille les pouvoirs publics et apporte son concours à la conception et à la conduite de réformes »
- « L'inspection générale de l'administration (IGA), rattachée directement au ministre de l'Intérieur, exerce depuis sa création, les fonctions d'inspection et de contrôle supérieur au sein du ministère. Elle a par ailleurs développé, au fil des dernières décennies, ses missions d'évaluation des politiques publiques, d'audit interne, et d'appui aux services. » L'IGA ne mentionne pas explicitement les missions de conseil mais souligne la montée en puissance des missions d'appui.

**Les présentations sont également très diverses pour les inspections générales ministérielles :**

- **L'inspection générale de la justice (IGJ)** qui « est née du regroupement des inspections des services judiciaires, pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse » pour laquelle « Contrôler et enquêter, évaluer et conseiller, coordonner et auditer sont ses missions essentielles ... » ... « Les missions d'appui et de conseil répondent aux acteurs de terrain qui, dans un contexte de transformation, souhaitent des outils d'aide à la décision et d'accompagnement de projets comme par exemple pour la mise en place de la loi pour la programmation de la justice (LPJ) ou la reprise d'activité à l'issue du confinement de la crise sanitaire. »
- De la même façon « placée sous l'autorité directe du ministre de la Culture, **L'Inspection générale des affaires culturelles** assure des missions d'inspection, de contrôle ou d'évaluation. Elle peut également exercer des missions de conseil, d'appui, d'audit, d'enquête et d'expertise ainsi que des missions d'étude ou de médiation. »
- Le **Contrôle Général Economique et Financier (CGefi)** qui avait structuré une offre de conseil il y a une vingtaine d'années au sein d'une cellule « Gestion Publique Conseil » devenue mission de contrôle permanente pour les missions de conseil puis supprimée en avril 2022 avec un recentrage affiché sur les missions de contrôle et d'inspection constitue une exception à cette tendance. Ainsi, « Placé auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, le contrôle général économique et financier (CGefi) contrôle plus de 400 organismes publics concernés par le contrôle économique et financier de l'État ou le contrôle budgétaire. Il exerce toute mission que lui confient dans le domaine économique et financier les ministres chargés de l'économie et du budget et contribue à l'amélioration de la gestion publique et à la modernisation de l'État, notamment à travers son rôle d'observatoire de la gouvernance, de la maîtrise des risques et des performances entreprises et organismes et publics qu'il contrôle ». Cependant, les fonctions d'appui et de conseil n'ont pas disparu pour autant, le CGefi ayant réalisé ou poursuivi 8 missions en 2022 et ayant été sollicité pour 3 nouvelles missions d'appui et d'évaluation en 2023.
- **Le Conseil Général de l'Écologie et du Développement Durable (CGEDD) est devenu lui-même Inspection Générale (IGEDD)** le 1<sup>er</sup> septembre 2022, les textes préparatoires indiquant que ce changement de nom est effectué par « souci de clarté ». L'IGEDD « contribue à la prospective, à la conception et au suivi de la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques » dans les domaines du ministère. « Elle assure également les missions d'audit et d'inspection des services du ministère ». Toutefois, selon le rapport du CGEDD pour 2021, sur les 165 missions hors autorité environnementale, 72 missions étaient considérées comme des missions de conseil et d'expertise, 5 de conseil et d'appui aux élus locaux, aux collectivités



territoriales et à des personnalités, 5 du conseil et de l'appui aux services et une d'évaluation de politiques publiques.

- Le décret relatif au **Conseil de l'Economie, de l'Industrie, de l'énergie et des technologies** (CGE) quant à lui ne fait pas référence aux missions de conseil. Le rapport de ce conseil pour 2022 comporte cependant une partie (missions d'expertise et de conseil, qui fait état de 26 missions en 2022).
- Enfin, les textes qui organisent le **Conseil Général de l'Armement** (CGA) prévoient qu'il émet des avis, mais ne fait pas référence aux missions de conseil. Notons toutefois que le ministère des Armées vient de lancer une offre de recrutement d'un directeur de mission de préfiguration d'une agence de conseil interne.

✓ ***La fonctionnalisation et le contexte de réinternalisation constituent des opportunités pour poursuivre l'évolution du positionnement des IG/CG vers le conseil***

Les IG/CG souhaitent tirer profit de l'opportunité offerte par la fonctionnalisation et le contexte de réinternalisation pour développer et renforcer leur positionnement sur le champ du conseil et de l'appui, mettant également en avant leur légitimité naturelle pour le faire.

L'intérêt du recours aux cabinets de conseil est souvent remis en question ; les demandes de conseil n'apparaissent pas toujours justifiées aux yeux des IG/CG, certaines demandes d'accompagnement ayant été de leur point de vue suscitées par des actions de démarchage des cabinets générant une « inflation » de commandes dont la justification reste incertaine. Les consultants auraient tendance à prendre trop de place, à tenter de se rendre indispensables afin de « s'installer » durablement au sein des services sans opérer les nécessaires transferts de compétences en direction de leurs commanditaires en vue de leur autonomisation.

L'hybridation public/privé et la conduite de missions conjointes consultants /IG ne sont pas toujours perçues positivement. Des critiques récurrentes sont émises à l'égard des consultants ; quelles que soient leurs qualités personnelles et professionnelles, ceux-ci manqueraient de compétences juridiques et de connaissance intime de la culture et des contraintes du secteur public qui les conduiraient à proposer fréquemment des recommandations inadaptées.

La mise à niveau des consultants suppose un investissement significatif de leur part (en temps, donc possiblement en honoraires correspondants) mais aussi de celle de leurs interlocuteurs qui se voient contraints d'y consacrer beaucoup de temps et d'énergie pour assurer les conditions de succès des missions. Les consultants dédiés des équipes secteur public des cabinets n'échappent pas à ces critiques, compte tenu notamment de la part importante de consultants juniors qui ne seraient pas toujours suffisamment bien formés et encadrés par leur hiérarchie.

Un certain scepticisme est aussi exprimé par les IG/CG quant à l'indépendance présumée des cabinets de conseil du fait de l'existence d'un lien commercial avec le commanditaire et de la possible connivence qu'il pourrait générer.

Le conseil externe est cependant jugé plutôt pertinent lorsqu'il faut alimenter des réflexions par un apport d'idées nouvelles, de méthodologies déjà éprouvées par ailleurs ou mobiliser des ressources de façon intense et ponctuelle.

En revanche, évaluer une politique publique complexe qui nécessite une connaissance fine de l'écosystème politique et juridique, prendre en charge des missions pour lesquelles l'histoire, la vision systémique, les contraintes de la fonction publique et de ses acteurs doivent être parfaitement maîtrisés, intervenir dans un contexte exigeant une légitimité reconnue des parties prenantes, relèveraient plus naturellement, selon les IG/CG, d'une prise en charge par des équipes internes à l'administration.

- ✓ **Toutefois, les IG/CG reconnaissent ne pas couvrir l'intégralité du champ des missions de conseil confiées aux consultants et de ne pas être en mesure de le faire**

La perception par la plupart des IG/CG est qu'il y a peu de missions confiées à des cabinets de conseil qu'ils ne seraient pas en mesure de prendre en charge eux-mêmes.

Il reste cependant que la « capacité à faire » peut se trouver limitée pour plusieurs types de raisons :

- ***l'incompatibilité avec le plan de charge*** : urgence, mission à réaliser dans un espace-temps incompatible avec l'occupation des équipes, ou simplement ressources insuffisantes en quantité pour absorber toutes les demandes. Les IG/CG doivent également garder des ressources disponibles pour assurer les missions de contrôle et d'inspections programmées et ne peuvent pas répondre à toutes les sollicitations. La taille des IG/CG (inspecteurs en activité) est variable selon les structures (ex : 40 pour l'IGAC, 70 pour l'IGF, 70 pour l'IGA, 130 pour l'IGAS, 136 membres permanents pour l'IGEDD...) et les ressources disponibles ne peuvent être affectées à temps plein sur des missions de conseil.
- ***la nature des missions nécessitant de mobiliser des moyens, expertises ou compétences dont ils ne disposent pas au sein de leurs équipes*** (ex : data scientists pour réaliser des analyses quantitatives de masse, projets à forte dimension technologique avec compétences SI pointues...), projets très orientés sur la performance opérationnelle (ex : reingénierie de processus...), voire capacité à réaliser des benchmarks avec d'autres environnements. A cet égard, les avis sont partagés : certains IG/CG (notamment IGF, Conseil Général de l'Economie, de l'Industrie, de l'Energie et des Technologies...) estiment avoir plus de facilité d'accès à des benchmarks que des intervenants privés compte tenu de leur capacité à mobiliser les réseaux administratifs internationaux. Il convient toutefois d'observer une grande prudence sur ce point, l'exercice de benchmark (soit littéralement comparaison avec les meilleurs de son secteur d'appartenance) est par nature extrêmement complexe dans la mesure où peu de situations sont véritablement comparables, a fortiori entre pays.
- ***le positionnement de la mission sur la chaîne de valeur du conseil vers la mise en œuvre qui implique un accompagnement dans la durée des équipes sur le terrain.***  
La prestation des IG/CG s'arrête le plus souvent à la remise d'un rapport avec diagnostic et préconisations. Ils n'interviennent (sauf cas exceptionnel) ni sur la mise en œuvre des préconisations, l'accompagnement à la transformation auprès des bénéficiaires impliquant transfert de compétences et autonomisation progressive sur le sujet concerné, ni sur le pilotage au long cours de projets ou programmes, à la différence des cabinets externes qui mettent en avant leur capacité à pouvoir intervenir sur tout le cycle de vie d'une mission, de la stratégie à l'exécution et accompagner dans la durée.

### **3. DÉVELOPPER ET STRUCTURER UNE OFFRE DE PRESTATIONS DE CONSEIL SUPPOSE DE DISPOSER D'ÉQUIPES SPÉCIFIQUEMENT FORMÉES, DE SE DOTER D'OUTILS ET RÉFÉRENTIELS MÉTHODOLOGIQUES POUR LA CONDUITE DES MISSIONS ET DE DÉVELOPPER UNE RELATION DE CONFIANCE AVEC SES « CLIENTS ».**

Quelles que soient les ambitions affichées des IG/CG en la matière, il reste que la posture et les méthodes du conseil diffèrent de celle du contrôle et de l'inspection et requièrent des formations spécifiques et des méthodologies adaptées.

Les IG et CG disposent de compétences et d'expertises sectorielles pointues dans leur domaine et constituent de ce point de vue un vivier précieux de talents, de compétences rares et de profils de haut niveau. Des actions structurantes ont été engagées au cours des dernières années : fusion et restructurations de plusieurs inspections au sein d'un même ministère, transformation des modes de recrutement avec la fonctionnalisation et ouverture aux contractuels, formalisation de méthodologies...

Sont-ils toutefois suffisamment « armés » pour prendre en charge cette montée en puissance des missions de conseil ?

#### **✓ Des outils, méthodes et dispositifs de formation adaptés à la pratique du conseil en développement ou à créer**

La plupart des IG /CG estiment disposer des outils, méthodologies et ressources nécessaires pour réaliser des prestations de qualité et adaptées aux besoins et aux attentes des commanditaires :

- certains déclarent être dotés (ou en cours de développement) **de méthodologies de conduite de missions de conseil documentées** le plus souvent mises au point en interne ou avec une aide extérieure et régulièrement actualisées ;
- leurs équipes bénéficient de **formations et parfois d'un compagnonnage** ou mentoring par des collègues plus expérimentés leur permettant une montée en compétences rapide tant sur le fond que sur l'environnement politico administratif ;
- des **itinéraires de formation sont également** proposés aux inspecteurs et contrôleurs à leur arrivée et tout au long de leurs parcours dans la plupart des inspections ;
- des **outils de suivi des plannings et staffing** se sont développés dans la plupart des services, dont certains avec l'aide de cabinets de conseil extérieurs.

Cependant, **la situation reste hétérogène, certains étant plus avancés que d'autres dans ce processus.** Plus généralement des efforts restent à entreprendre pour la mise au point d'outils de capitalisation et de partage des connaissances.

#### **✓ Les IG/CG cherchent à attirer des talents pour renforcer leur positionnement sur le conseil et l'appui et faire évoluer leur image tant externe qu'interne**

La composition des effectifs des IG/CG varie selon les cas : certains constituent des corps de débouchés importants pour la gestion des ministères, composés essentiellement de membres qui y sont nommés pour la dernière partie de leur carrière ; d'autres ont des structures plus diversifiées avec notamment des recrutements en sortie d'études supérieures titulaires ou contractuels. **Compte tenu des ambitions affirmées par les IG/CG et de leur souhait de couvrir une large palette d'interventions, l'atteinte d'une taille critique reste indispensable pour couvrir l'ensemble des expertises requises et répondre aux demandes des commanditaires.**

Les IG/CG mettent en avant la polyvalence des membres dont la spécialisation est plutôt sectorielle que fonctionnelle et la nécessité de renforcer des équipes en élargissant les recrutements à d'autres types de profils, le recrutement pouvant s'avérer difficile, les IG peinant à attirer certains talents (experts SI notamment) et devant faire face à un turn-over important.

**La fonctionnalisation constitue un moment critique, voire une opportunité<sup>10</sup>, pour les IG/CG de faire évoluer leur positionnement vers le conseil et l'appui, facteur d'attractivité de nouveaux talents dans un contexte de perte d'intérêt des jeunes générations pour le secteur public,** et porteur d'espoir de diversification des profils aussi bien issus du secteur public que du secteur privé.

La fonctionnalisation offre en effet des conditions nouvelles en élargissant les possibilités de recrutement ; les offres d'emplois et campagnes de recrutements publiés par les IG/CG sur des réseaux sociaux l'attestent et la promesse employeur liée à cette évolution semble attrayante.

Il est mis en avant l'opportunité offerte aux candidats de pouvoir intervenir sur des politiques publiques, des sujets sociétaux porteurs de sens ou à forts enjeux, de conseiller les responsables de l'administration en toute indépendance, avec en filigrane des perspectives de débouchés à l'issue de leur passage au sein de l'administration.

La vigilance s'impose cependant afin de s'assurer qu'il ne s'agit pas seulement d'un effet d'annonce et que les promesses soient tenues ; le risque est de recruter des compétences qui ont besoin aussi de se confronter à d'autres environnements et pourraient être déçues si les missions qui leur étaient confiées et le cadre d'intervention proposé n'étaient pas à la hauteur de leurs attentes et si les perspectives d'évolution s'avéraient finalement limitées.

- ✓ ***Une relation complexe avec les commanditaires qui diffère de celle d'un prestataire externe : le commanditaire d'une mission IG/CG reste le cabinet du ministre et non le service bénéficiaire***

Les modalités de saisine des IG/CG par les commanditaires de mission de conseil ou d'appui diffèrent de celles d'un cabinet de conseil externe, voire de structures de conseil interne, et posent la question de la posture, voire de la capacité à instaurer une relation de confiance et de transparence.

**Même si la demande d'appui ou d'accompagnement émane d'un service, les IG et CG restent formellement mandatés par le ministre ou son cabinet,** voire par le Premier ministre. Ces mandats qui valident la demande seront dans certains cas au moins, informés tout au long de la mission et destinataires in fine des conclusions de leurs travaux. Cela implique notamment que les livrables finals seront communiqués au cabinet du ministre, en principe à l'issue de la procédure contradictoire avec le service demandeur, mais parfois transmis sans attendre l'aboutissement de cette procédure.

**Cette situation diffère en cela radicalement de celle d'un cabinet de conseil externe sollicité par un commanditaire** ; ce dernier définit un besoin d'accompagnement et sera le seul pilote de la mission et de la gestion de la relation avec les consultants avec toutes les conséquences que cela peut impliquer : déroulé de la mission, diffusion des conclusions, interaction avec les équipes et validation des livrables. La conduite d'une mission de conseil suppose une relation de confiance et une transparence avec le prestataire qui doit aussi être considéré comme un partenaire ; les modalités de commande et de suivi des prestations d'une IG/CG avec le service ou l'entité pour laquelle elle intervient ne s'inscrivent pas dans une logique client /fournisseur et n'offrent pas toutes les garanties de ce point de vue.

---

<sup>10</sup> A l'exception peut-être du CGefi compte tenu du décret de 2022.

✓ **La fonctionnalisation : un risque accru pour la garantie d'indépendance ?**

Une des raisons mises en avant pour justifier le recours à un conseil externe est la possibilité de bénéficier d'un regard neuf, neutre, non impliqué dans les questions internes et les rapports hiérarchiques. L'indépendance - et cela vaut aussi pour l'expertise interne - peut se définir comme l'absence de conflit d'intérêt mais aussi la capacité à prendre de la hauteur ou de la distance par rapport à un sujet, à ses convictions personnelles pour le traiter avec la plus grande objectivité possible, à faire preuve de courage et ne pas hésiter à affirmer des positions qui pourraient risquer de déplaire lorsque cela s'avère nécessaire.

Le risque n'est pas nul dans le cadre de la fonctionnalisation que se renforce la possibilité de perte d'indépendance pour ne pas compromettre des perspectives de carrière, préserver la qualité des relations et à cette fin éviter ce qui pourrait les perturber.

**4. LA DÉCISION D'INTERNALISER LES MISSIONS DE CONSEIL S'INSCRIT DANS UNE PERSPECTIVE PLUS GLOBALE DE MANAGEMENT DES PRESTATIONS INTELLECTUELLES PAR LE SECTEUR PUBLIC : LES PROPOSITIONS DU CERCLE**

Le contexte particulier de la crise COVID et du plan de relance a été un accélérateur de demande de prestations de conseil et a conduit à une augmentation forte de la commande publique, **mais les besoins d'accompagnement de l'Etat et du secteur public en général n'ont pas disparu pour autant. Pour réussir leur transformation et relever le défi des grandes transitions économiques, sociales, environnementales, démographiques et digitales, le secteur public ne pourra se passer d'appui, qu'il soit interne ou externe.**

L'intérêt de l'internalisation (ou réinternalisation) doit relever d'une analyse dénuée d'a priori « idéologique ».

On l'aura constaté au travers des différentes études et rapports sur le sujet, les principales critiques émises à l'encontre du conseil externe portent essentiellement sur :

- **le volume des prestations achetées et en conséquence le coût jugé très, voire trop, élevé** et plus largement le sentiment d'un retour sur investissement insuffisant ;
- **le risque de perte de compétences stratégiques de l'Etat et la crainte d'influence sur les décisions publiques** en externalisant la prise en charge de sujets qui devraient relever de l'interne.
- 

Le Cercle avait estimé que la mobilisation d'environ 200 consultants internes (au-delà des capacités mobilisées actuellement) permettrait de réinternaliser progressivement une partie des prestations. Cet ordre de grandeur paraît toujours adéquat. Ces consultants n'étant pas nécessairement logés dans une structure unique, mais au sein d'entités coordonnées dotées de ressources et compétences suffisantes. Nous avons également insisté sur le fait qu'une telle structure devait 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.

Dans ce cadre, deux questions se posent :

- **quel peut être le rôle des IG/CG dans ce contexte de réinternalisation ? Dans quelle mesure peuvent-ils contribuer à renforcer « l'autonomie stratégique » de l'Etat en se positionnant sur des missions de conseil à forte valeur ajoutée ?**

- **plus généralement, et au-delà des questions d'internalisation et des perspectives de positionnement des IG/CG vers le conseil interne, quelles modalités de management des prestations intellectuelles faut-il mettre en place au sein de l'Etat ?**

La décision de faire appel à un conseil qu'il soit interne ou externe constitue un acte de management et un choix structurant d'allocation de ressources qui impacte le modèle économique mais ne s'apprécie pas seulement au regard de critères financiers ou d'insuffisance de ressources.

Confier systématiquement les sujets à portée stratégique ou considérés comme valorisants à des cabinets externes risque aussi de constituer un facteur de démotivation pour les équipes.

Dans ce contexte, le Cercle propose deux séries de recommandations opérationnelles :

- De portée plus générale visant à **remettre en perspective la question de l'internalisation du conseil par rapport au management des prestations intellectuelles de l'Etat.**
- Plus spécifiques pour **repositionner les activités de conseil des IG/CG sur des thématiques visant à contribuer à l'autonomie stratégique de l'Etat**

## **A/ RECOMMANDATIONS RELATIVES AU MANAGEMENT DES PRESTATIONS INTELLECTUELLES DE L'ETAT**

### **A1. Evaluer en amont la nécessité et l'opportunité du recours à l'apport externe (sans qu'il soit nécessairement question de réinternaliser les prestations concernées)**

Quel qu'en soit le sujet, il convient de **s'interroger ex ante sur la nécessité et l'opportunité du recours aux prestations externes** ; est-il justifié, nécessaire, qu'en attend-on (objectifs, mesure du succès...).

La mise en place des CME (comités d'engagement ministériels) pour examiner l'opportunité de recourir à des prestations de conseil externe a ouvert cette voie ; les CME, même s'ils ont l'inconvénient de complexifier le processus d'achat, permettent de « challenger » les besoins, faire préciser les attentes et s'interroger sur l'opportunité de la demande.

On pourrait envisager un **format plus simple** pour le rendre plus opérationnel.

Cette **démarche de premier filtrage pourrait être étendue et s'appliquer à tous les responsables des administrations et établissements ayant la possibilité d'engager des dépenses externes ou de solliciter le recours à une étude interne** (à partir d'un certain seuil à déterminer et pour certains types de missions à définir). Il s'agirait dans ce cadre de s'interroger en amont sur la pertinence et la faisabilité du recours à l'interne ou à l'externe pour conduire la mission.

Enfin, il importe également d'être vigilant quant à la nature des travaux confiés aux équipes : les bonnes pratiques de management des ressources humaines supposent que les responsables de service cherchent prioritairement à valoriser les ressources disponibles et accélérer leur montée en compétences en leur confiant des projets mobilisateurs ou stratégiques. Il s'agit donc de ne pas réserver les sujets à portée stratégique aux prestataires externes, ce qui serait source de démotivation et de désengagement.

En offrant des perspectives de développement à leurs collaborateurs, les administrations témoignent de leur confiance et de leur souci du développement de leurs équipes, ce qui constitue un facteur d'attractivité de l'administration.

## A2. Explorer d'autres modèles opérationnels pour renforcer les latitudes d'action des managers publics

D'autres modèles opérationnels, jusque-là encore inexplorés, peuvent être envisagés (à titre d'exemples) :

- ***la création d'un pôle étendu de compétences au sein de l'administration pour renforcer les équipes de conseil interne***

Disposer d'une réserve de compétences et de talents au sein de l'administration qui peuvent être des référents sollicités pour intervenir ponctuellement sur des missions de conseil et d'appui est une idée souvent évoquée et apparemment séduisante.

Elle permettrait en effet de reconnaître la richesse et la diversité des compétences et expertises disponibles au sein de l'administration et d'en optimiser l'utilisation. Cela suppose préalablement de procéder à une cartographie exhaustive des compétences au sein de l'administration pour les identifier ; il s'agit d'un chantier lourd et complexe (sur lequel la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'Etat -DIESE- est mobilisée).

La disponibilité des ressources adéquates pour intervenir en temps voulu sur les missions ce qui n'est pas nécessairement évident, constitue aussi un prérequis.

Il s'agit d'une piste potentiellement intéressante à creuser pour les expertises sectorielles pointues, mais qui reste extrêmement difficile à mettre en œuvre.

- ***le recours à des plateformes de talents***, qui offrent la possibilité de bénéficier de consultants indépendants pouvant intervenir sur l'ensemble de la chaîne de valeur du conseil à des coûts journaliers en général inférieurs à ceux des cabinets et avec une plus grande souplesse de mobilisation et d'intégration aux équipes internes.

Les plateformes de talents sont des sociétés privées qui animent des communautés de consultants free-lance de tous types d'expertise fonctionnelles et sectorielles et séniorité. Elles assurent l'intermédiation entre leurs clients et les consultants afin de proposer très rapidement des profils adaptés aux besoins issus de ces communautés.

Cette option est particulièrement adaptée dans le cas où il est nécessaire de renforcer dans des délais rapides une équipe en raison d'un pic de charge ponctuel, de prise en charge d'un nouveau projet ou de faire appel à des compétences spécifiques pour compléter les expertises internes, tout en évitant l'externalisation de l'ensemble de la prestation souhaitée.

Les consultants indépendants qui viennent ainsi en renfort sont intégrés aux équipes et pilotés directement par le commanditaire, ce qui permet une meilleure maîtrise et une grande flexibilité dans leur utilisation. Les services de l'administration comme les équipes des IG/CG ou toute autre structure de conseil interne au sein de l'administration pourraient avoir intérêt à y faire appel.

Cette pratique, très répandue dans le secteur privé, semble méconnue au sein du secteur public et encore peu aisée à mettre en œuvre (sauf pour des contrats de gré à gré sous le seuil des 40 000 €HT) dans la mesure où les prestations concernées sont soumises au Code de la commande publique et obligent donc à passer des marchés spécifiques.

Il n'existe pas actuellement de vecteurs juridiques disponibles pour contractualiser avec ces sociétés qui pourraient faciliter un usage à plus grande échelle dans des délais compatibles avec le degré d'urgence des besoins (par exemple : référencement ou agrément de plateformes, accords cadre multi-attributaires permettant leur mobilisation ...)

### **A3. Prendre en compte le contexte de l'intervention dans sa globalité plutôt que la seule nature des missions pour décider de la réaliser en interne ou en externe**

L'étendue et la palette des interventions de prestations intellectuelles externes est très large et à défaut d'en dresser une typologie exhaustive avec des orientations précises sur ce qu'il convient de réaliser en interne ou de confier à l'externe, l'aide à la décision pourrait être guidée par l'application de quelques principes :

- **l'internalisation n'est pas nécessairement réaliste** en raison de contraintes de volume de prestations, de ressources disponibles, de méthodes, de sujets, de compétences qui ne peuvent pas être internalisées, **mais elle peut également ne pas être souhaitable ou opportune** :
  - il peut être nécessaire de bénéficier d'un apport extérieur et d'un œil neuf pour aider à la réflexion et la prise de décision, dans une logique de partenariat et de co-construction (cf. supra) ;
  - le manager peut vouloir souhaiter partager des difficultés avec un tiers de confiance externe, bénéficier d'un soutien dans des périodes délicates, notamment sous forme de coaching, dans une logique partenariale et « d'égal à égal » ;
  - la capacité de disposer d'une parole externe considérée a priori comme neutre, permet de porter des messages moins audibles en interne ;
  - le contexte de l'intervention doit être pris en compte : un même sujet de réorganisation par exemple pourra être traité en interne dans un contexte apaisé sans enjeu majeur de personnes mais au contraire aura intérêt à être confié à des équipes externes lorsqu'il intervient dans un contexte de tension ou lorsqu'une médiation externe est la seule façon de la débloquer ou de faire accepter des transformations,
  - une intervention externe peut constituer un catalyseur de changement en mettant sous tension l'organisation.

### **A4. Optimiser le recours à l'apport externe en renforçant la responsabilisation des décideurs publics sur la bonne utilisation des budgets de prestations externes.**

Une mission de conseil, qu'elle soit externe ou interne, doit faire l'objet d'une définition précise des besoins, attentes et résultats escomptés ; décider de faire appel à un conseil externe (et interne) est un acte de gestion qui engendre des conséquences. Il s'agit dans tous les cas d'un investissement souvent significatif en termes de budget et en mobilisation de ressources de l'administration pour le suivi et le pilotage, pour lequel il est légitime d'attendre un retour et de la création de valeur.

Cela implique de responsabiliser les managers publics sur les budgets de prestations intellectuelles, le suivi de la mission et l'évaluation des résultats obtenus.

La mesure de la création de valeur sera par nature plus aisée à mettre en œuvre dans le cadre de prestations où des résultats tangibles et des critères de succès peuvent être mesurés (ex : création de synergies, optimisation de l'utilisation de ressources, économies réalisées, réduction de délais de traitement...).

Enfin, il ne suffit pas de savoir manier la commande publique ; l'appropriation par la structure bénéficiaire du travail réalisé par les consultants, qui est un élément clé de la valeur créée, suppose également que les managers soient formés au pilotage et à la capitalisation des prestations externes pour en tirer le meilleur profit.



#### **A5. Mettre au point une grille d'analyse de coûts afin de pouvoir comparer sur des bases fiables les coûts des prestations externes et des prestations internes**

La décision de réinternaliser une partie des prestations de conseil suppose que les ressources adaptées puissent être mobilisées au sein de l'administration, soit au travers des inspections, conseils généraux ou autres structures de conseil interne, soit au sein des services.

Si ce n'est pas le cas, un renforcement des équipes internes par des recrutements va s'avérer nécessaire. L'argument selon lequel l'internalisation par des recrutements permettrait de réaliser des économies mérite toutefois une attention particulière.

Il convient d'observer une rigueur méthodologique lors de l'analyse comparative des dépenses externes avec le coût d'un recrutement qui peut s'avérer faussement favorable.

En effet :

- **les recrutements s'inscrivent dans la durée**, ce qui n'est pas le cas d'une mission de conseil qui par nature est limitée dans le temps, avec un périmètre également défini et circonscrit, les dépenses liées aux missions de conseil constituent un coût ponctuel tandis que les coûts liés au recrutement ont un degré de réversibilité plus long, sauf recours au CDD ;
- **la comparaison du prix de journée facturé d'un consultant est souvent comparée au coût chargé** (charges salariales seulement) d'un agent public de formation équivalente qui serait « staffé » à temps plein sur des missions internes. Or, il y a nécessairement des temps non affectables à la réalisation de la mission stricto sensu (formation, réunions internes, interactions avec les commanditaires, décalages temporels des projets...) qui doivent être pris en compte. De plus, la facturation d'un consultant externe inclut également la mise à disposition de toutes les ressources du cabinet (bases de connaissances, méthodologies, outils...).
- **il s'agit de comparer une dépense d'achat de prestation** avec celle de la personne recrutée ou affectée temporairement en ne se limitant pas au seul coût salarial chargé, en intégrant aussi les coûts liés à l'environnement de la personne recrutée (gestion RH et budgétaire, formation, occupation des locaux, matériels informatiques et bureautiques...) et en tenant compte d'une éventuelle sous-activité ;

**A notre connaissance, il n'existe pas d'études d'analyse de coûts complets robustes ni sur ce sujet (ni sur l'évaluation des coûts d'intervention des IG/CG aujourd'hui), compte tenu de l'absence de comptabilité analytique systématique dans l'ensemble des administrations de l'Etat.**

Il serait particulièrement utile d'en réaliser afin de permettre de disposer de tous les éléments nécessaires pour disposer d'ordres de grandeur permettant d'objectiver la prise de décision.

Enfin, **on pourrait à terme envisager un dispositif de facturation des prestations de conseil interne à leur commanditaire**, comme c'est le cas dans certaines entreprises publiques qui disposent de structures de conseil interne. Cela implique de disposer d'une base de prix de facturation interne acceptée des deux parties et que des devis soient préalablement réalisés en amont de toute intervention.

#### **A6. Evaluer les impacts des accords-cadre interministériels sur les acheteurs et l'écosystème concurrentiel**

Il s'agit d'évaluer l'impact de la massification des achats de conseil externe sur les comportements d'achat des administrations et sur l'écosystème concurrentiel :

- le système compte tenu de son accessibilité a-t-il contribué à la croissance des dépenses de conseil et à sa souplesse d'utilisation ?
- quel est son impact économique réel ?
- quel est son impact sur l'écosystème concurrentiel notamment en raison des accords cadre mono-attributaires ? entraîne-t-il de fait des positions dominantes chez les attributaires et quelles conséquences pour les sous-traitants<sup>11</sup> ?

Cette évaluation devrait être réalisée dans des conditions qui en garantissent l'indépendance et l'impartialité.

## **B RECOMMANDATIONS VISANT AU RENFORCEMENT DU POSITIONNEMENT DES IG/CG SUR DES MISSIONS DE CONSEIL**

L'internalisation d'une partie des prestations de conseil externe, en vue de permettre à l'Etat de retrouver une véritable capacité stratégique, autonome et indépendante, comme nous l'avions évoqué dans une note précédente, s'inscrit pleinement dans l'esprit des propositions du Cercle. Toutefois, la multiplicité d'acteurs intervenant en conseil interne au sein de l'administration (inspections et conseils généraux, DAE, DITP, UGAP, cellules de conseil interne au sein des ministères...) ne facilite pas la lisibilité et la compréhension immédiate du « qui fait quoi ».

**L'objectif général doit être de construire une offre de conseil interne lisible et structurée au sein de l'administration avec une taille critique suffisante permettant la prise en charge de missions complexes et multidisciplinaires accessible directement aux commanditaires.**

Une option possible aurait pu être de constituer des cellules de conseil interne au sein des secrétariats généraux des ministères ; il est probablement préférable de renforcer les capacités de réflexion stratégique des administrations centrales et **de profiter du momentum offert par la fonctionnalisation pour créer une offre de conseil renouvelée au sein des IG/CG en capitalisant sur leurs acquis et leurs atouts reconnus au sein de l'administration.**

Les IG/CG ont potentiellement vocation à exercer trois types de missions de conseil (au-delà des missions d'inspection et de contrôle) : expertise, stratégie et prospective, et appui.

Comme évoqué précédemment, l'équilibre entre les différents types de prestations est très hétérogène selon les IG / CG. **Si l'ambition et la volonté politique est de renforcer la part des missions de conseil, et plus particulièrement de conseil à portée stratégique,** réalisées par les IG/CG un certain nombre de prérequis sont indispensables.

### **B1 Clarifier les missions des IG/CG au sein de l'écosystème et les aligner sur les orientations stratégiques du ministère concerné**

Le décret de 2022 a déjà cerné les contours du périmètre d'intervention des IG/CG en citant explicitement les fonctions de conseil et d'appui. Toutefois, il faudrait préciser davantage la place et le type de missions de conseil que chacune des IG/CG a vocation à prendre en charge, ainsi que la complémentarité entre les différents acteurs de l'administration intervenant dans le domaine du conseil (IG/CG, DITP, DAE ...).

---

<sup>11</sup> Les attributaires de ces marchés sont contraints pour des motifs commerciaux ou de capacité de recourir à des sous-traitants en plus de ceux qui étaient déclarés au moment de la remise de l'offre.

Il s'agira ensuite d'établir un programme de missions aligné avec les priorités stratégiques du ou des ministère(s), en s'assurant que les ressources seront bien mobilisées sur les sujets adéquats et ne seront pas dispersées au fil de l'eau sur des sujets à moindre valeur ajoutée. Cela implique d'opérer des choix et de se focaliser sur un nombre limité de missions dont le ministère aura préalablement validé l'intérêt stratégique.

## **B2. Ouvrir résolument sur l'extérieur**

L'ouverture vers l'extérieur est un élément fondamental pour renforcer l'impact et maintenir des prestations de haut niveau de qualité. Il s'agit :

- **de tisser les liens avec le monde académique et la recherche** pour enrichir la réflexion méthodologique, garantir l'accès aux connaissances et à l'état de l'art scientifique en matière de prospective et de management. Les collaborations peuvent prendre des formats divers comme des collaborations avec des laboratoires de recherche universitaires sur le management public ou l'évaluation de politiques publiques, l'accueil de consultants chercheurs ou thésards...
- **de tirer le meilleur parti des consultants externes** avec des missions communes lorsque cela s'avère pertinent, en favorisant le dialogue entre tous les types d'acteurs, facteur de richesse et de création de valeur.

## **B3. Disposer d'équipes bien formées et de méthodes à l'état de l'art**

L'effectif global des IG/CG, les possibilités de recrutement externe ouvertes par la fonctionnalisation et les évolutions liées à la pyramide des âges, rendent possible la mobilisation de l'équivalent de 200 personnes sur des missions de conseil et d'appui.

La mise en place de cette stratégie ambitieuse de repositionnement suppose toutefois que les IG/CG se dotent des expertises nécessaires :

- recrutements adaptés avec un bon équilibre des différents niveaux de séniorité en utilisant les opportunités offertes par la fonctionnalisation pour ouvrir les recrutements externes ;
- corpus de méthodologies documentées ;
- équipes formées aux méthodes à l'état de l'art du conseil ;
- livrables en cohérence avec les attentes des commanditaires (à titre d'exemple proposer des recommandations opérationnelles et un accompagnement à la mise en œuvre).

Le succès repose également sur la prise en compte des aspects humains (formation, promesse employeur, débouchés et perspectives d'évolutions) pour attirer les talents.

## **B4. Mettre en place un dispositif de garantie d'indépendance**

Il s'agit de s'assurer que les membres des IG/CG concernés puissent intervenir en toute indépendance et neutralité sur les missions de conseil dont ils auront la charge afin de garantir l'objectivité et la crédibilité des travaux.

Des dispositifs de garantie de confidentialité et des chartes de déontologie ont été mis en place dans les lois de 2016 et 2019 relatives à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Cependant ils ne couvrent pas toutes les situations, par exemple, l'influence que peut avoir sur la conduite d'une mission de conseil l'espoir d'être nommé ensuite à des fonctions dans l'administration concernée...

Si l'orientation est prise de développer le rôle de conseil des IG/CG, il est indispensable de mener une réflexion afin d'éviter les risques d'ambiguïté.

### **B5. Clarifier le mode de recours par les services de l'administration aux consultants internes,**

Comme évoqué précédemment, la relation de conseil est une relation partenariale qui suppose une confiance et transparence entre le commanditaire et l'équipe de consultants (qu'ils soient internes ou externes).

Cela implique de faire évoluer les modes de relations entre les IG/CG et les commanditaires, dès lors que la mission relève du périmètre du conseil et non de l'inspection ou du contrôle.

En effet, comme souligné précédemment, la situation de conseil suppose une relation de confiance et de transparence avec l'administration conseillée, en particulier sur la gestion et le suivi de la mission et la validation des livrables sans intervention ni information d'un tiers extérieur.

### **B6. Evaluer la qualité des prestations de conseil réalisées par les IG/CG**

Si les travaux des consultants externes doivent faire l'objet d'une évaluation de leur qualité, il en est de même pour les missions des IG/CG :

- une évaluation par les pairs en cours de réalisation de la mission avec des relectures croisées pour renforcer l'impact et la qualité des livrables ; un tel dispositif est parfois formellement en place dans certaines IG/CG, mais il s'agit de le renforcer et de lui donner un contenu plus opérationnel ;
- complété d'une évaluation finale par les commanditaires ou bénéficiaires des prestations portant aussi bien sur les livrables que sur la qualité de la gestion de mission.

Le risque de construire des dispositifs trop complexes et finalement peu usités ou à portée limitée n'est pas nul et il conviendra d'être vigilant à bien en respecter l'esprit ; l'objectif recherché ici est bien de contribuer à l'amélioration continue de la qualité des prestations avec un dialogue constructif entre les différentes parties prenantes, en veillant à ne pas créer une bureaucratie contreproductive.

**En conclusion, dans le cadre de la rénovation de leur offre, permise par le contexte actuel, les**

**Inspections générales et Conseils généraux peuvent jouer un rôle majeur dans l'internalisation du conseil et constituer ou renforcer « la force de frappe » de consultants internes au sein de l'administration.** Cela suppose toutefois une **volonté claire et une décision d'orientation à affirmer au niveau politique** ainsi que la **mise en œuvre d'en ensemble de prérequis** que nous avons développés dans cette note.

#### ***Note méthodologique***

*Pour conduire ces travaux, le Cercle a constitué un groupe de travail constitué d'experts du secteur public d'horizons variés, principalement issus des administrations mais aussi de l'Université, de la recherche, d'entreprises. Le groupe a conduit une dizaine d'entretiens auprès de chefs de service d'inspection générale interministérielles et ministérielles, de chefs de conseils généraux et de responsables de grandes structures publiques chargées d'une part importante de la commande publique de prestations intellectuelles.*

*Ces entretiens ont été réalisés sur la base d'un guide d'entretien structuré autour des thématiques suivantes :*

- *missions actuellement réalisées par les IG/CG,*
- *perception par les IG/CG d'une orientation plus affirmée vers le conseil interne : positionnement et expertise, gouvernance et indépendance et relations avec l'écosystème, modèle économique et mesure du succès, prérequis en termes de ressources humaines...*