



**COMMUNICATION
A LA COMMISSION DES FINANCES, DE
L'ECONOMIE GENERALE ET DU CONTROLE
BUDGETAIRE
DE L'ASSEMBLEE NATIONALE**

Article 58.2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

**Le coût et les bénéfices attendus
de l'externalisation
au sein du ministère de la défense**

AVERTISSEMENT

Ce contrôle a été effectué à la demande de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale par la Cour des Comptes, en application des dispositions de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

L'enquête demandée à la Cour concerne : « le coût et les bénéfices attendus de l'externalisation au sein du ministère de la défense ».

Le rapport ci-après fait suite à une procédure contradictoire. Il intègre les éléments ainsi apportés par le ministère de la défense et par la direction du budget en réponse aux observations provisoires de la Cour.

<i>Synthèse</i>	<i>I</i>
PREMIERE PARTIE - LE RAPPORT	1
Chapitre I : Le cadre d'ensemble	1
I. Externalisation, essai de définition	1
A. L'externalisation, la sous-traitance et le cœur de métier	1
B. La politique d'externalisation de l'Etat.....	3
II. Les expériences britanniques et allemandes	5
A. L'expérience britannique : un processus massivement développé, peut-être en fin de cycle	5
B. L'expérience allemande : un outil de la modernisation des armées parmi d'autres	6
III. La place des externalisations au ministère de la défense	8
A. Les externalisations dans le budget du ministère	8
B. Une méthodologie d'établissement des données qui introduit de l'incertitude	9
C. Les externalisations par armées, services et type de prestation.....	12
IV. Les Travaux du Parlement	14
A. Les cinq rapports parlementaires spécifiques.....	14
B. Les points de vue exprimés lors de l'examen de la dernière LPM et du PLF 2010 ..	15
Chapitre II : L'organisation progressive de la démarche	17
I. Les deux étapes de l'externalisation au ministère de la défense	17
A. Du milieu des années 1990 à 2005 : répondre aux besoins liés à la professionnalisation des armées.....	17
B. De la SMR à la RGPP : une démarche plus globale dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme (SMR) puis de la mise en œuvre de la RGPP	17
II. Résultats obtenus et potentiel identifié : un premier état d'ensemble des externalisations de défense	18
A. Les externalisations engagées dans le cadre de la SMR.....	18
B. Le périmètre potentiel des externalisations identifiées par la RGPP.....	19
III. La conduite de la démarche d'externalisation	21
A. Une organisation complexe.....	21
B. Les textes, les outils et la doctrine.....	24
C. La méthodologie de mise en place des externalisations	26
IV. Des processus à améliorer	27
A. Des structures qui restent encore très autonomes.....	27
B. L'accompagnement : l'assistance à maîtrise d'ouvrage	28
C. Le suivi et l'évolution des contrats	29
D. Les questions budgétaires, comptables et fiscales.....	30
Chapitre III : Les critères de sélection à l'épreuve des réalisations	35
I. La capacité opérationnelle des armées n'est pas affectée pour le moment 35	
A. La notion de cœur de métier doit être précisée	35
B. Les questions relatives aux externalisations d'activités opérationnelles.....	39
C. La prise en compte des risques doit être renforcée.....	47
II. Les intérêts des personnels ont été préservés	49
A. Les modalités du dialogue social sont bien fixées.....	50
B. Un impact humain pour le moment limité.....	51
C. Les questions liées à la mise en place du dispositif prévu par la loi du 3 août 2009.....	52
III. L'offre du marché et la place réservée aux PME	55
A. L'absence de mesure de la réalité de la concurrence	55
B. La volonté de faciliter l'accès des PME.....	55
C. Les questions non résolues des projets de « Facility management ».....	56
IV. Des gains économiques aujourd'hui difficiles à apprécier	58
A. Les problèmes méthodologiques	58
B. Des gains d'abord liés aux transformations apportées	63

C. Une procédure à encadrer.....	66
D. Des objectifs complémentaires	66
DEUXIEME PARTIE – ANALYSE DE QUELQUES EXEMPLES	
D'EXTERNALISATIONS	68
Liste des externalisations analysées ou citées.....	69
I - Les marchés externalisés du Détachement de l'air 277 de Varennes-sur-allier	71
A. L'impact économique des externalisations	71
B. Observations sur les fonctions externalisées	71
II - L'externalisation du gardiennage de l'ilot St Germain.....	75
III - L'externalisation de la fonction accueil-accès-surveillance de cinq bases de l'Armée de l'Air	77
A. Le processus d'externalisation	77
B. Les attentes initiales et leur réalisation	77
IV - La politique des achats et de contractualisation au service industriel de l'aéronautique	79
L'exemple de l'atelier industriel de l'aéronautique de Clermont Ferrand	79
A. Le service Industriel de l'aéronautique (SIAÉ) et l'atelier industriel de l'aéronautique (AIA) de Clermont-Ferrand	79
B. La part des externalisations.....	80
V - L'externalisation de la maintenance navale	82
A. L'évolution du MCO des navires depuis 20 ans	82
B. La répartition du MCO naval	82
VI - La gestion des flottes de transport stratégique	86
A. Une part importante des capacités de transport stratégique est externalisée pour compenser le déficit capacitaire.....	86
B. Les arbitrages du CMT.....	88
C. Les projets de partenariat public-privé dans le domaine des transports stratégiques	91
VII - la location avec option d'achat de deux A 340 (transport à long rayon d'action, TLRA).....	93
A. Un marché conclu à titre transitoire, dans l'attente d'une décision sur le remplacement des avions ravitailleurs	93
B. Les analyses préalables ne concluent pas en faveur de la LOA	93
C. Le coût du contrat et les conditions d'exécution.....	95
D. Une acquisition à l'issue de la location serait beaucoup plus coûteuse pour l'Etat que ne l'aurait été une acquisition classique.....	96
VIII - Le Contrat de partenariat public-privé relatif à l'achat d'heures de vol d'hélicoptères sans équipage au profit de la base école de Dax	98
A. Un projet retenu sur la base d'hypothèses de gain assez faibles	98
B. La mise en œuvre du contrat	105
C. L'expérience de Dax au regard des critères et objectifs fixés	109
IX - L'externalisation de la mise en œuvre et de la maintenance des avions de l'école de Cognac.....	111
A. Les objectifs recherchés	111
B. Le contrat et sa mise en œuvre	112
C. Premier bilan de l'externalisation	115
X - L'Externalisation des véhicules de la gamme commerciale	118
A. Le fonctionnement en régie initial	118
B. Le scénario retenu.	118
C. Bilan de l'externalisation	119
Annexe.....	122
Liste des sigles et acronymes utilisés dans le rapport.....	122

Synthèse

Les externalisations au ministère de la défense : une pratique en net développement, mais encore mal mesurée.

Selon les données fournies par le secrétariat général de l'administration (SGA), les externalisations auraient représenté 1 695 M€ en 2008, soit 4 % du budget du ministère de la défense. A titre de comparaison, le ministère de la défense britannique a consacré environ 25 % de son budget, soit environ 9 Md£ au paiement des différents contrats d'externalisations en 2009. En Allemagne, en revanche, les montants externalisés (1,6 Md€ soit 5 % du budget de la Bundeswehr) sont comparables à ceux enregistrés en France.

Lancées en accompagnement de la suspension du service national, pour assurer les tâches « ancillaires » largement accomplies par les appelés, les externalisations sont ensuite devenues l'un des instruments de transformation de l'administration de la défense après 2003 dans le cadre général de la stratégie ministérielle de réforme (SMR), puis de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Le ministère de la défense s'inscrit ainsi dans un mouvement qui concerne l'ensemble des administrations françaises. Dans le cadre de la RGPP, une quinzaine de projets ont été identifiés. Ils concernent potentiellement environ 16 000 emplois, principalement dans les domaines de la restauration-hôtellerie-loisirs, des infrastructures, de la bureautique-communication, de l'habillement et du multiservices.

Ces chiffres doivent cependant être considérés avec prudence. La saisie des externalisations est, en effet, largement contrainte par des définitions encore mal stabilisées, qui ne permettent pas de les distinguer clairement de la sous-traitance classique.

Ainsi la très forte croissance apparente des dernières années (le volume des externalisations aurait été multiplié par 2,86 en huit ans) est-elle largement due à des élargissements successifs du périmètre statistique, en particulier en raison de la prise en compte des dépenses du maintien en conditions opérationnelles (MCO) aérien et de celles réalisées en OPEX depuis 2007.

À périmètre constant, le « noyau dur » des dépenses d'externalisation peut être évalué aujourd'hui à 951 M€, soit 2,5 % du budget de la défense. Les externalisations du MCO, distinguées des autres contrats de sous-traitance, s'élèveraient à 584 M€ (1,5 % du budget de la défense). Enfin, les externalisations liées aux OPEX représenteraient environ 160 M€

L'organisation du ministère a progressé.

Depuis le début de la décennie, le ministère de la défense a renforcé sa méthodologie, mis en place des outils spécifiques et organisé le pilotage du processus. Il est prévu que son dispositif soit prochainement formalisé dans une circulaire.

La Cour relève cependant que le rôle très important laissé aux états-majors d'armées dans le processus décisionnel, comme les difficultés rencontrées par le SGA pour affirmer son expertise, marquent encore les limites concrètes de la méthodologie mise en place. De même, le ministère manque encore des équipes stables indispensables pour piloter efficacement les cabinets extérieurs chargés de l'assister. La création de la mission Partenariats publics-privés (PPP) et de la mission achat marquent une étape majeure pour aller en ce sens : il reste à s'assurer désormais qu'elles seront

systématiquement associées à l'étude des projets. La participation des missions « expertes » doit permettre de mieux définir les périmètres des externalisations dont l'intérêt économique peut être d'autant plus important que la fonction externalisée est globale, ce qui n'a pu être fait dans le cas de la formation des pilotes de l'armée de l'air.

Si des progrès sont donc constatés dans la conduite des études préalables, le suivi de la mise en œuvre des contrats reste en revanche très largement déconcentré sans pilotage central alors que l'évolution de contrats complexes et longs, qui nécessiteront des aménagements, demande la constitution d'équipes expertes.

La Cour souligne le rôle que doit jouer la mission d'assistance pour les PPP (MAPPP placée au ministère de l'économie et des finances) qui reste le seul organisme expert en matière de contrat de partenariat d'État (CPE) après la suppression de l'organisme spécifique du ministère.

La doctrine d'engagement des externalisations a été précisée par le ministre à l'été 2008.

Le ministre de la défense a fixé durant l'été 2008 les quatre conditions qui doivent être réunies pour qu'une externalisation soit engagée:

- ne pas affecter la capacité des armées à réaliser leur mission opérationnelle ;
- préserver les intérêts des personnels ;
- être assuré que le marché offre une réponse aux besoins avec un niveau concurrentiel suffisant, en veillant à la place spécifique des PME.
- être assuré dans la durée de gains économiques et budgétaires significatifs, évalués par une méthode rigoureuse.

C'est au regard de ces quatre critères que le bilan des externalisations engagées depuis la fin des années 90 a été réalisé par la Cour. Une quinzaine de cas ont été analysés. Dix d'entre eux sont analysés plus précisément dans la seconde partie de ce rapport.

La capacité opérationnelle n'est pas affectée.

Aucune des externalisations analysées n'a, à ce jour, réduit la capacité opérationnelle des armées. Dans certains cas - par exemple, le transport stratégique - elles sont, au contraire, absolument indispensables à la réalisation des missions. La qualité du service fourni par des prestataires extérieurs est en général jugée bonne, voire meilleure que lorsque celui-ci était en régie. Plusieurs exemples montrent également que les externalisations peuvent offrir des capacités d'adaptation plus rapide et accélérer la rationalisation des besoins.

Les particularités de l'activité régaliennne de la défense, son caractère d'administration de dernier ressort en cas de crise majeure, imposent cependant de se préoccuper du maintien de la capacité opérationnelle en toutes circonstances.

Le premier constat de la Cour, à cet égard, porte sur l'absence de définition claire et précise du « cœur de métier », notion pourtant régulièrement mise en avant pour justifier ou critiquer le recours aux externalisations. Le ministère de la défense ne dispose pas, à cet égard, d'outil conceptuel clair et stable à sa disposition. La loi du 14 avril 2003 définit une « mission cœur de métier » qui ne permet d'exclure qu'un

noyau dur d'activités assez restreint. Aussi, les critères retenus pour autoriser les externalisations fluctuent selon les diverses références retenues : opérationnel / soutien, théâtres d'opération / bases arrières, capacités permanentes / capacités complémentaires. Cette réflexion doit être précisée, afin de garantir que les capacités opérationnelles seront bien préservées en tout temps et en tout lieu.

De ce point de vue, l'examen des externalisations dans le transport stratégique, le MCO aérien et naval, le soutien des bases en OPEX, la sécurisation des bases sur le territoire militaire ou celles liées au projet de cession de l'usufruit du système satellitaire (Syracuse III) a soulevé des interrogations de la part de la Cour, qui engage le ministère à une réflexion plus approfondie sur trois sujets en particulier :

- la définition de la notion de socle incompressible (en matériels et en compétences humaines) à maintenir en interne pour chacune des fonctions est trop vague, notamment en matière de transport stratégique et de MCO ;

- la sécurité des installations militaires relève d'appréciations fluctuantes, qui ne permettent pas d'apprécier si le ministère préservera bien à l'avenir les capacités opérationnelles nécessaires sans gêner la réalisation de ses autres missions ;

- les limites de l'engagement de personnels non militaires, français ou non, dans des opérations qui relèvent du cœur de métier défini par la loi de 2003, ne sont pas aujourd'hui suffisamment précisées.

En matière de perte de compétences, les dossiers examinés n'ont pas fait apparaître de risque fort jusqu'à présent. Il serait cependant souhaitable que le ministère approfondisse sa réflexion sur la notion de seuil minimal à conserver en régie.

Il y a, enfin, un risque en cas de défaillance du partenaire privé. Celui-ci est potentiellement grave quand le partenaire est en situation de monopole, mais il est aussi très théorique compte tenu de la nature des liens établis avec l'Etat. Il est moins significatif, mais plus réel, pour les autres cas de figure. Un état concurrentiel du marché permet certes à l'Etat de retrouver un prestataire, mais dans un délai qui peut être assez long pour venir perturber la continuité du service.

Les intérêts des personnels ont été préservés.

Le ministère de la défense a attaché une grande importance à l'accompagnement social des externalisations. La loi du 3 août 2009 a par ailleurs prévu un nouveau dispositif pour permettre aux personnels concernés par une externalisation d'activité de poursuivre leur travail chez l'opérateur retenu dans le cadre d'une mise à disposition ou d'un détachement qui leur garantit le maintien de leur statut d'agent public et un droit au retour.

Il faut toutefois souligner que l'impact social des externalisations a été jusqu'à présent très limité. Les exemples analysés par la Cour montrent que les effectifs concernés ont, dans leur très grande majorité, bénéficié d'une mutation professionnelle, sur place ou dans un autre site. Une faible partie des personnels a été mise à la retraite, éventuellement suivie d'une embauche par le prestataire. C'est en fait avec les nouveaux projets en cours d'examen (en particulier dans le secteur restauration-hôtellerie-loisirs, qui devrait toucher 8 000 personnes) que les conséquences sociales vont devenir importantes.

Or, à ce jour, le dispositif d'accompagnement prévu par la loi de 2009 n'est pas encore effectif (le ministère espère que les décrets d'application seront adoptés d'ici la fin 2010) et sa mise en œuvre soulève de nombreuses questions : coût des mesures pour la défense, possibilité pour les opérateurs d'offrir un nombre suffisant de postes, éventuel retour de personnels dont les postes ont été supprimés. Le ministère, conscient de ces difficultés, estime que ce dispositif concernera essentiellement des personnels en fin de contrat et souhaitant donc préparer leur réinsertion professionnelle. La Cour considère cependant que le ministère de la défense doit approfondir sa réflexion sur ces sujets.

L'offre du marché et la place réservée aux PME.

Les données disponibles ne permettent pas d'apprécier si l'accès des PME aux marchés de la défense, politique encouragée au plus haut niveau, est assuré dans des conditions satisfaisantes. Le ministère n'a en effet pas été en mesure de fournir des données statistiques permettant d'en mesurer les effets.

La volonté de développer les contrats de « *facility management* » (FM) peut être difficile à concilier avec les objectifs de soutien des PME. Les règles d'allotissement des marchés publics, prévues par l'article 10 du code des marchés publics, qui les protègent semblent devoir être strictement interprétées, comme l'a souligné le jugement du TA de Lyon (« société du groupe Pizzorno environnement », 7 avril 2008) relatif à l'annulation du marché d'externalisation en FM du camp de Canjuers.

La réalité des gains économiques est très difficile à apprécier.

Une part importante des externalisations réalisées dans la dernière décennie a été engagée sans connaissance précise des coûts « en régie ». Pour les activités auparavant exercées par des appelés, le calcul aurait été artificiel et peu utile. Pour les autres activités, la Cour constate que cette comparaison n'a pas été systématique, soit que le ministère n'ait pas d'autre option, soit qu'il se soit heurté à l'absence de comptabilité analytique pour déterminer la réalité des coûts. Depuis le milieu de la décennie cependant, le ministère systématise les comparaisons de coûts. Toutefois en l'absence de comptabilité analytique, les problèmes méthodologiques restent très nombreux, d'autant que l'évolution des cahiers des charges et périmètres est souvent importante dans le temps.

Par ailleurs, l'impact réel des réductions de personnels est difficile à estimer : mesurées au seul niveau d'un service, elles ne peuvent l'être à celui du budget du ministère, faute d'un suivi systématique du devenir des personnels concernés.

Enfin, pour les projets les plus importants comportant des investissements notables (cas des PPP), les évaluations des coûts doivent être faites sur longue durée, ce qui donne un caractère décisif à l'évaluation des différents risques.

Face à ces difficultés, le ministère a développé des méthodes diverses, plus ou moins empiriques. Les progrès ont été importants, mais les analyses auxquelles a procédé la Cour montrent que les résultats ne sont pas encore suffisamment fiables et que les méthodes doivent être rendues homogènes. Il est, en particulier, nécessaire que le ministère travaille à identifier les gains qui tiennent véritablement à l'externalisation proprement dite (c'est-à-dire le fait de confier une activité à une entreprise privée plutôt que de l'exercer en régie), en les distinguant de ceux qui sont liés à la réorganisation et à

la rationalisation d'un service que l'externalisation a accélérées voire permises mais qui auraient - peut-être - pu être réalisées en régie. Compte tenu des conséquences parfois irréversibles d'une externalisation, il est indispensable de vérifier qu'aucune autre option n'était envisageable pour aboutir à des gains substantiels.

Sur les dossiers examinés par la Cour, une évaluation de l'impact économique n'a été possible que pour six d'entre eux. Pour l'un le bilan est négatif, pour un autre, il est suffisamment faible pour pouvoir être considéré comme incertain ; quatre, enfin, présentent des gains économiques apparents, parfois très importants. Sans contester l'existence de ces gains pour deux dossiers emblématiques (véhicules de la gamme commerciale et avions de l'école de pilotage de Cognac), la Cour note toutefois qu'ils sont en très grande partie liés à une réorganisation profonde de la prestation.

Compte tenu des différences de rémunération des personnels et de la disponibilité effective des personnels civils par rapport aux personnels militaires qui sont affectés à d'autres tâches pour un tiers de leur temps, les externalisations de services de main d'œuvre font mécaniquement apparaître des gains importants. Il reste toutefois à vérifier que ces gains, bien réels pour le site concerné, le sont aussi pour le ministère, dès lors que les postes étant supprimés, les personnels demeurent, eux, rémunérés sur son budget.

S'agissant de l'évaluation des gains attendus sur la longue durée, il convient d'analyser de façon critique les hypothèses retenues dans les scénarios car elles peuvent influencer de façon importante sur le résultat des comparaisons. L'étude préalable, plus encore que la négociation finale, est essentielle, car elle conditionne largement les travaux qui seront conduits ensuite. Le suivi ne saurait être négligé, notamment pour les contrats de PPP car l'évolution des besoins amènera des aménagements aux contrats qui pourront en modifier les équilibres économiques.

Il convient enfin d'examiner avec une grande attention le réalisme des hypothèses faites sur l'existence possible de revenus tiers, parfois cruciaux pour déterminer les gains qui justifient l'externalisation.

Le lancement d'un processus d'externalisation est l'occasion de connaître les coûts d'une fonction, de réfléchir à l'optimisation de sa réalisation, voire de s'interroger sur le bien fondé des besoins. L'externalisation de la gestion des véhicules de la gamme commerciale est une bonne illustration de cette démarche. Les externalisations représentent ainsi incontestablement une occasion et peuvent constituer un levier puissant de transformation. Elles ont certainement, ainsi, permis des économies importantes.

Une procédure qui doit être mieux encadrée pour éviter des dérives.

Le faible nombre d'externalisations dont les résultats économiques peuvent effectivement être mesurés et les résultats constatés pour six d'entre elles incitent à emprunter cette voie avec une relative précaution. Or, le recours à l'externalisation peut être le résultat d'incitations, voire de tentations, extérieures à leur objet propre :

- les externalisations peuvent très certainement permettre de réaliser des réformes en contournant une difficulté importante. Ainsi, le remplacement en une fois de plus de 20 000 véhicules de la gamme commerciale aurait été impossible autrement. Pour autant, l'externalisation ne doit pas devenir un principe général d'administration

pour réaliser des réformes qu'on ne sait pas ou ne veut pas mener en interne ;

- contourner l'obstacle budgétaire, en remplaçant un investissement, lourd, immédiat pour lequel les financements budgétaires ne sont pas disponibles, de titre 5, par un flux, limité mais durable, de loyers de titre 3. C'est en partie l'intérêt des PPP (école de Dax). Cela peut conduire aussi à des choix erronés comme le recours à la location avec option d'achat pour s'équiper en A 340. Enfin, le projet de vente de l'usufruit du système SYRACUSE obéit plus à la volonté de créer des recettes exceptionnelles qu'à une opération d'externalisation.

Pour être pleinement justifiées, les externalisations doivent donc être analysées sur leurs seuls mérites propres. Cela suppose, d'abord, que leur évaluation soit rigoureusement faite au regard des critères définis en 2008 par le ministre de la Défense. Cela implique, enfin, que des instruments incontestables de comparaison soient mis en œuvre, permettant de juger équitablement des mérites et des difficultés comparées de la régie, éventuellement réorganisée, et de l'externalisation.

Dans le contexte budgétaire particulièrement contraint des prochaines années, l'externalisation ne doit pas être confondue avec une « finance inventive », au service d'un contournement des obstacles budgétaires. Elle doit demeurer un instrument d'efficacité accrue du ministère de la défense et, au-delà de lui, de l'Etat.

PREMIERE PARTIE - LE RAPPORT

Chapitre I : Le cadre d'ensemble

I. EXTERNALISATION, ESSAI DE DEFINITION

A. L'EXTERNALISATION, LA SOUS-TRAITANCE ET LE CŒUR DE METIER

« L'État n'a pas vocation à exercer des activités qui ne font pas partie de son cœur de métier et qu'il peut donc déléguer, comme l'habillement des forces de sécurité, le gardiennage et l'entretien des bâtiments. Ces décisions d'externalisation font l'objet d'un arbitrage économique pour que l'État en retire un véritable gain. L'État peut, en outre, légitimement se retirer de certaines activités déjà assurées par le secteur privé...De très nombreuses missions ont donc déjà fait l'objet d'un recentrage et d'un meilleur ciblage »¹.

Ces phrases, extraites du troisième rapport d'étape de la réforme générale des politiques publiques (RGPP) permettent de cerner le champ de la politique d'externalisation du ministère de la défense.

- *Celle-ci s'inscrit dans un contexte d'ensemble, celui de la RGPP, qui vise à une réforme du mode d'organisation, comme de la structure, des services de l'État. Décidée au plus haut niveau, destinée à s'appliquer à l'ensemble des administrations de l'État, la RGPP doit être déclinée dans chaque ministère. Le ministère de la défense doit ainsi la mettre en œuvre, alors qu'il a, simultanément, à conduire les autres chantiers de sa propre réforme : inter-armisation, réforme de l'implantation territoriale de ses unités, adaptation au nouveau format opérationnel arrêté à la suite des travaux du Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale.*
- *Une méthode est définie : il s'agit, « grâce au recentrage sur le « cœur de métier », qui autorise l'État à confier à des opérateurs autres que lui-même, et clairement identifiés comme appartenant au secteur privé, des activités jusque là assurées en régie.*
- *Un objectif est visé : cet abandon n'est consenti qu'à la condition expresse d'en « retirer un véritable gain ». Ce gain doit permettre « un renforcement des missions fondamentales de l'État et un abandon de missions périphériques », et « une meilleure utilisation des compétences des agents »².*

¹ RGPP, Troisième rapport d'étape, février 2010, page 21.

² Le passage précité du 3^{ème} rapport RGPP figure dans la partie « Les conséquences de la revue des missions de l'État », sous l'intitulé « Un renforcement des missions de l'Etat et un abandon de missions périphériques », ce paragraphe est directement articulé avec le second : « Une meilleure utilisation des compétences des agents ».

1. L'externalisation : une notion encore floue

Bien que des efforts soient accomplis pour distinguer « externalisation » de « sous-traitance », les deux notions peuvent parfois être confondues, notamment par les opérationnels en charge de recueillir les informations relatives au mouvement d'externalisation au ministère de la défense

La définition, déjà ancienne, de l'externalisation donnée par la directive du ministère de la défense du 3 août 2000 est extensive. L'externalisation y est, en effet, conçue comme « *un mode de gestion contractuel consistant à confier à des partenaires extérieurs à l'administration des activités ou des fonctions précédemment assurées en régie* » et le facteur « temps » n'entre pas en jeu. Il n'y a donc pas, ici, de différence significative entre externalisation et sous-traitance. Elle souligne en revanche la différence entre un avant (l'exécution en régie) et un après (l'exécution par des tiers) ; elle tend ainsi à désigner un mouvement qui s'opère au cours du temps, bien plus qu'à définir une situation.

Plus récent, le "guide de l'externalisation" du ministère (2^{ème} édition révisée de septembre 2003), édité par le secrétariat général pour l'administration (SGA) en donne la définition suivante :

« L'externalisation peut être définie comme un "mode de gestion consistant pour l'administration à confier à un ou des opérateurs externes spécialisés, une fonction, une activité ou un service assurés jusqu'alors en régie, en responsabilisant cet opérateur sur des objectifs de qualité de service ou de coût".

Il ajoute :

« Elle se distingue de la sous-traitance par l'existence d'un réel partenariat entre l'entreprise et l'administration, et par une démarche « de gains réciproques », fondée sur des obligations de moyens et de résultats, et sur un pilotage stratégique de la relation ».

Plus récemment, le secrétariat général de l'administration (SGA) a précisé cette notion et a caractérisé le concept d'externalisation par la mise en œuvre d'un partenariat avec l'entreprise et d'un suivi par le maître d'ouvrage : « *Opération contractuelle impliquant un partenariat plus ou moins étroit, par lequel un organisme de la défense décide de confier ou de transférer avec obligation de résultats à une structure externe au département, une fonction, un service ou une activité qu'il assurait antérieurement* ».

2. La démarche de la Cour

Devant ces conceptions évolutives qui ne permettent pas toujours de bien définir le champ concerné par les « externalisations », la Cour a adopté une démarche pragmatique consistant à qualifier les diverses situations concrètes d'« externalisations » dès lors qu'elles réunissaient les critères de la grille d'analyse fondée sur les éléments suivants :

- la redéfinition du périmètre de l'activité étatique dans le champ de la mission défense ;
- l'abandon total ou partiel de certaines fonctions ;
- une délégation confiée à un opérateur privé qui doit se situer dans le principe de continuité du service public auquel plus ou moins indirectement il concourt ;

- l'implication des services du ministère transformés de maîtres d'œuvre en maîtres d'ouvrage ;
- des gains identifiables qui sont retirés et utilisés pour renforcer le cœur de métier.

La conduite et les résultats de ces opérations qui peuvent donc être qualifiées d'externalisation ont donc été l'objet de l'enquête de la Cour.

B. LA POLITIQUE D'EXTERNALISATION DE L'ÉTAT

1. Une réalité nouvelle

Le terme d'externalisation n'est pas encore utilisé dans le rapport de M. Christian Blanc « Pour un Etat stratège, garant de l'intérêt général »³, qui sert souvent de référence et fait fréquemment figure de point de départ du mouvement de réforme de l'Etat.

Le terme apparaît, en revanche, une année plus tard. Soulignant la nécessité pour en comprendre l'organisation, de passer en revue l'ensemble des emplois concourant aux missions de service public, plutôt que de s'en tenir aux seuls emplois relevant formellement d'un statut, le rapport « Gérer l'emploi public »⁴ indiquait que, au-delà de la concession de services publics, « *ce choix du faire faire se retrouve également, mais de façon plus diffuse, au sein de l'ensemble des fonctions publiques sous la forme de l'externalisation de certaines tâches, en particulier les tâches d'entretien, de gardiennage et de sécurité* »⁵.

2. SMR et RGPP : vers une nouvelle politique d'externalisation.

De fait, les administrations externalisent des fonctions de soutien élémentaires depuis les années 1990. Au demeurant, quelques unes ont dès ces années aussi expérimenté le recours à des partenariats public-privé, afin de pouvoir répondre rapidement à des besoins importants, lourds et difficiles à financer dans un cadre budgétaire contraint. Ainsi le ministère de la justice a-t-il fait figure de pionnier, avec les plans de construction et de gestion mixte de prisons. Ce mouvement est toutefois alors resté limité.

Il faut attendre les années 2002-2003 pour que le mouvement soit véritablement amplifié, avec la mise en place des stratégies ministérielles de réforme (SMR).

Quatre objectifs principaux étaient ainsi fixés à l'administration :

- alléger et clarifier les structures de l'État et ses méthodes de travail,
- moderniser les services administratifs et réduire les coûts de fonctionnement,
- dégager des gains de productivité,

³ « Pour un État stratège », Rapport de la commission « Etat, administration et services publics de l'an 2000 » présidée par Ch. Blanc, préparation du XIème Plan, la documentation française, janvier 1993.

⁴ « Gérer l'emploi public », rapport du Commissariat général du Plan, La documentation française, janvier 1994.

⁵ Op. cité page 128.

- introduire dans la fonction publique les notions d'objectifs, de performance et de résultats.

L'externalisation a alors été conçue comme l'un des outils possible de la modernisation des services publics. Conformément à la demande qui lui en avait ainsi été faite, chaque ministère a alors établi une SMR, actualisée chaque année, qui accordait une place importante aux externalisations.

Trois outils juridiques nouveaux ont alors fait leur apparition : la LOLF, les partenariats public-privé (PPP) et le nouveau code des marchés publics (2004), qui introduit notamment le marché négocié et le dialogue compétitif.

Par la suite, la mise en œuvre de la RGPP et les décisions prises en matière de non remplacement d'une partie des fonctionnaires partant en retraite depuis 2006-2007 ont donné un nouvel élan au développement des externalisations.

L'externalisation est l'objet de plusieurs définitions différentes, qui ne sont que partiellement convergentes ; elles renvoient ainsi à des périmètres qui peuvent différer significativement les uns des autres.

Pour sa part, le ministère de la défense n'a pas encore lui-même complètement unifié le concept qu'il utilise. Il apparaît nécessaire que la définition soit précisée et qu'elle soit commune à l'ensemble des services.

Faute d'une définition précise, la Cour a adopté une démarche pragmatique pour sélectionner différentes opérations relevant du mouvement d'externalisation et permettant de fonder son analyse sur leurs résultats.

Le mouvement d'externalisation s'est accéléré avec la stratégie de réforme ministérielle et est alors devenue une politique.

La RGPP en a renforcé le principe. Trois outils ont permis de conforter le développement : la LOLF, les PPP et le nouveau code des marchés publics.

II. LES EXPERIENCES BRITANNIQUES ET ALLEMANDES

Le mouvement d'externalisation des activités publiques n'est pas propre à la France ; il paraît très général, notamment chez nos partenaires européens. Aussi a-t-il paru utile d'éclairer la situation française par un rapprochement avec celle de deux pays proches, le Royaume-Uni et l'Allemagne.

A. L'EXPERIENCE BRITANNIQUE : UN PROCESSUS MASSIVEMENT DEVELOPPE, PEUT-ETRE EN FIN DE CYCLE

Lancée en 1979 la politique d'externalisation a été développée massivement à partir de la fin des années 90 lorsque le gouvernement britannique l'a utilisé comme instrument de financement des grands équipements dont le pays avait besoin. Huit cents projets ont ainsi été lancés dans tous les secteurs entre 1997 et 2009, couvrant notamment des investissements dont le montant peut être estimé à hauteur de 64 Md£ (15 % de l'investissement public). L'Education et la Santé publique ont été les services publics qui ont le plus bénéficié de cette nouvelle forme d'investissement. Mais le ministère de la défense y a aussi eu massivement recours, dans une double logique : recentrer les militaires sur le « cœur de métier » (notion dont le périmètre n'a cessé d'être restreint) et faciliter la réalisation d'investissements importants par de nouveaux modes de financement et d'exploitation. Les externalisations ont donc pris la forme de contrats de service, de partenariats public-privé classiques (pour des investissements limités), de contrats « PFI » (Private Finance Initiative) pour la réalisation d'investissements très importants et la privatisation de certains services.

En 2009, le ministère de la défense britannique a consacré environ 25 % du budget de la défense, soit à peu près 9 Md£ aux différents contrats d'externalisation, dont 1,5 Md£ au titre des seuls loyers liés aux contrats dits « PFI » (4 % du budget du ministère de la défense). Le montant total des investissements réalisés en recourant à des contrats « PFI » est de 8,8 Md£, soit environ 15 % des investissements du ministère de la défense. Au regard des engagements recensés au début de l'année 2010, de 1997 à 2041 le ministère de la défense devrait, au total, payer 50 Md£ de loyers « PFI ».

Au-delà de son caractère massif et déterminant dans l'organisation et l'équipement des armées britanniques durant la dernière décennie, les principales leçons de ce processus sont les suivantes :

- bien qu'il fasse référence à la notion de cœur de métier, le ministère de la défense britannique n'a pas cherché à définir précisément ce concept. Les externalisations ont été développées à la fois dans des secteurs classiquement externalisables comme la gestion des cantines militaires mais aussi dans des secteurs aussi opérationnels et sensibles que la gestion et la sécurité des armes et installations nucléaires, la fourniture et la gestion des avions ravitailleurs et de transport (MRTT) ou les télécommunications satellitaires (Skynet 5) ;

- le développement de services externalisés opérant directement sur les théâtres d'opération a conduit à développer le concept de « *sponsored reserve* » qui permet la mise en œuvre de moyens privés par des personnels placés temporairement dans la Réserve, bénéficiant ainsi de la couverture juridique et sociale des militaires britanniques et des compléments de rémunérations liés à leur engagement dans une zone de conflit ;

- en règle générale, les Britanniques se disent satisfaits de la mise en œuvre de cette politique, qui leur a notamment permis de financer sur une décennie des projets lourds que les finances publiques auraient eu du mal à supporter, au moment où les armées britanniques ont été massivement engagées sur des théâtres extérieurs difficiles ;

- il n'y a cependant pas d'éléments de comparaison qui permettent de juger précisément de l'avantage du recours aux externalisations par rapport au maintien de l'activité en régie. D'emblée, une dynamique a été entretenue en faveur de l'examen systématique des options d'externalisation, sans analyse comparative des possibilités d'améliorer le fonctionnement en régie. Le processus d'analyse, dit « *best value for money* », a pour objectif de montrer l'économie générée par l'externalisation par rapport à une situation en régie à un instant T, non de mettre en compétition différentes solutions de modernisation. Il n'y a donc pas d'estimation fiable des économies générées effectivement par la politique engagée en 1997 ;

- plusieurs limites du processus commencent à être perçues. La participation des PME est très faible et la compétition tend à se réduire avec la constitution de quasi-monopoles dans tous les domaines. Le ministère perd la compétence technique, y compris en amont pour définir ses besoins lorsqu'ils sont complexes. Le rapport de force évolue au détriment de l'Etat, entreprises privées et banques étant de plus en plus en position de force ;

- dans un rapport de 2008, le NAO a examiné cinquante projets. Il a considéré que l'unité consacrée aux « PFI » au sein du ministère de la défense avait fait du bon travail. Il a mis l'accent sur la nécessité de disposer de données parfaitement fiables pour bâtir les projets de « PFI » et de constituer des équipes capables de maîtriser les risques que l'évolution inéluctable de ces contrats complexes conclus pour de longue durée faisaient courir à leur équilibre économique. Il a estimé que l'équipe « PFI » pouvait assumer cette mission.

En revanche, le rapport que le NAO a consacré au contrat « PFI » pour la fourniture et l'utilisation des avions ravitailleurs-transporteurs (FSTA/MRTT Future Strategic Transport Aircraft) est très critique.

- la charge fixe des externalisations dans le budget de la défense est désormais très élevée et le ministère est irréversiblement engagé pour plusieurs décennies. Le recours aux contrats « PFI » apparaît de plus en plus comme un outil pour contourner les obstacles budgétaires, en acceptant des montages financiers qui pourraient s'avérer excessivement coûteux.

B. L'EXPERIENCE ALLEMANDE : UN OUTIL DE LA MODERNISATION DES ARMEES PARMIS D'AUTRES

Le processus d'externalisation au ministère de la défense allemand a été lancé en 1999, pour accompagner la transformation de l'armée allemande, appelée désormais à intervenir hors des frontières de l'Allemagne aux côtés des alliés. Un accord stratégique a été passé entre le gouvernement et les partenaires industriels, intitulé « Innovation, investissement et compétitivité dans la Bundeswehr ». Il s'agissait en faisant appel à « *la capacité d'innovation et de financement de l'industrie privée, de réaliser des investissements qui permettent à la Bundeswehr de se moderniser, de devenir plus compétitive, et de s'orienter vers les tâches nouvelles qu'elle devra assumer après la fin du conflit Est-Ouest* ». Une structure autonome spécifique a été créée par le ministère en 2000, la GEBB (*Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung*

und Betrieb mbH – société pour le développement, l’approvisionnement et l’entreprise SA), dont la mission était d’étudier les domaines d’application éventuels du processus de privatisation, d’inventorier les options possibles et de piloter les projets ponctuels qui seraient retenus. Deux premières sociétés d’économie mixte, en charge de la gestion du parc automobile et de l’habillement, ont alors été créées, la GEBB étant initialement conçue comme devant être la holding du ministère de la défense.

Ce schéma initial a été revu en 2006, avec la volonté de mettre davantage l’accent sur le processus de modernisation du ministère de la défense sans a priori en faveur des solutions d’externalisation. La GEBB a vu ses fonctions réduites au conseil et à l’analyse économique au profit du ministère et la conduite du processus a été confiée à une puissante direction de la modernisation (Abteilung M - Direction M). Celle-ci doit donner l’impulsion de la modernisation de tous les services du ministère avec cinq objectifs: améliorer la compétitivité, recentrer les militaires sur le cœur de métier, instaurer une transparence des coûts, améliorer les services, améliorer les capacités d’intervention des armées.

Quatre solutions doivent être systématiquement étudiées :

- la privatisation complète (recours à une société privée ou à une ancienne structure publique préalablement privatisée) pour assurer une fonction qui ne relève pas du cœur de métier ;

- la création d’une société d’économie mixte (combinant des apports de capitaux de l’Etat et du secteur compétitif) (comme dans le cas des sociétés Fuhrpark - Parc de véhicules - et LH Bekleidung - LH Habillement - ou dans le projet IT-BWI) ;

- la signature d’un contrat à long terme pour utilisation exclusive ou partagée d’un équipement ou de matériels (colocation, leasing) (exemples des contrats SALIS pour la location d’Antonov 24 ou de navires rouliers Ro-Ro avec le Danemark) ;

- la gestion en interne, soit sur un modèle entrepreneurial (création d’une société en interne) soit en gestion administrative directe bordée par des critères d’efficacité et de compétitivité.

Sur un budget de plus de 31 Md€, les trois quarts (24 Md €) sont considérés législativement comme ne relevant pas du cœur de métier. Sur cette somme, environ 10 Md€ de dépenses peuvent être théoriquement externalisés. En fait, en 2010, le coût annuel des externalisations de la Bundeswehr est d’environ 1,6 Md€ soit environ 5 % du budget de la défense allemande. Quatre contrats absorbent la plus grande part de ces crédits : le projet Herkules d’externalisation des systèmes informatiques et de communication (635 M€/ an), la gestion du parc automobile (450 M€/an), la logistique confiée à la société d’économie mixte HIL (250 M€) et l’habillement (180 M€).

Le système allemand se caractérise, d’une part, par la préférence donnée à la constitution de sociétés d’économie mixte pour gérer les externalisations les plus importantes ; d’autre part, par la création en interne de très fortes structures d’analyse et de pilotage (Abteilung M et GEBB). Par ailleurs, toutes les opérations engagées sont soumises à un très fort contrôle du Bundestag en amont de leur engagement, dès lors qu’il s’agit de contrats pluriannuels supérieurs à 100 M€. La Commission des finances demande à la Cour fédérale des Comptes (Bundesrechnungshof) un avis sur ces contrats et suit dans la plupart des cas ses recommandations.

La Cour fédérale des comptes a, d'autre part, élaboré, à partir de ses observations partielles, une sorte de « code de bonnes pratiques » à destination des ministères qui voudraient lancer de nouveaux projets comportant un recours à des financements privés.

III. LA PLACE DES EXTERNALISATIONS AU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

A. LES EXTERNALISATIONS DANS LE BUDGET DU MINISTÈRE

Le ministère de la défense (SGA) a indiqué que les dépenses d'externalisation sont passées de 592 M€ en 2001 à 963 M€ en 2006 pour atteindre 1.695 M€ en 2008, soit une augmentation significative de quelque 1 103 M€ et une progression de 186 % en huit ans avec une nette accélération entre l'exercice 2006 et l'exercice 2008 (cf. tableau 1). Ces données sont à rapporter au budget du ministère : 38,54 Md€ (hors pensions), dont elles ne représentent donc qu'une faible part (un peu plus de 4 %).

Tableau n° 1 : Part des dépenses d'externalisation dans le budget de la défense hors pensions

En M€ courants

	PLF Hors pensions (*)	Dépenses d'externalisation	Part
2001	28 804	592	2 %
2002	28 911	670	2 %
2003	31 070	685	2 %
2004	32 402	831	3 %
2005	32 923	868	3 %
2006	37 856	963	3 %
2007	38 727	1 451	4 %
2008	38 954	1 695	4 %

Source : SPB – Base de données

Cette forte croissance des dépenses externalisées s'explique essentiellement par une extension du périmètre, dans lequel sont incluses à partir de 2007, d'une part, les dépenses relatives au maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels aéronautiques, d'autre part, celles des OPEX. De plus, du fait de la prise en compte de dépenses qui n'était pas jusqu'alors inscrites comme externalisées, les dépenses MCO et OPEX externalisées ont elles-mêmes connu une forte croissance entre 2007 et 2008. Hors MCO et OPEX, les dépenses d'externalisation n'auraient, en fait, augmenté que de 14 % entre 2004 et 2008.

Tableau n° 2 : Les dépenses externalisées, selon le périmètre considéré

En M€	2007	2008	Variations	%
MCO	468	584	116	25
OPEX	85	160	75	88
Hors MCO et OPEX	898	951	53	6
Total Externalisations	1451	1695	244	17

Source : SGA

Tableau n° 3 : Evolution des dépenses externalisées hors MCO et hors OPEX

	2004	2005	2006	2007	2008
Montant (M€)	831	868	963	898	951
Variation (%)	21	4	11	-7	6

Source : ministère de la défense / SGA

A contrario, ces données n'intègrent pas encore les effets des projets d'externalisation récemment conclues comme l'externalisation de la flotte de véhicules de la gamme commerciale ou le PPP de l'école de Dax.

B. UNE METHODOLOGIE D'ETABLISSEMENT DES DONNEES QUI INTRODUIT DE L'INCERTITUDE

Au-delà de cette extension du périmètre, la méthodologie qui préside à l'établissement et au recueil de ces données introduit des incertitudes qui conduisent à les utiliser avec prudence.

1. Une méthodologie complexe...

Les dépenses d'externalisation font chaque année l'objet d'une enquête réalisée par la direction des affaires financières auprès des armées et services du ministère. La méthodologie à suivre est explicitée dans une note qui leur est adressée. En 2009, sont ainsi retenues comme relevant de l'externalisation :

« 1 - Les dépenses 2008 de tous les marchés ou contrats confiés à un opérateur extérieur, entreprises de services ou autre entrant dans le périmètre de l'externalisation selon la définition du "guide de l'externalisation" 2^{ème} édition révisée de septembre 2003 : " Opération contractuelle impliquant un partenariat plus ou moins étroit, par lequel un organisme de la défense décide de confier ou de transférer avec obligation de résultats à une structure externe au département, une fonction, un service ou une activité qu'il assurait antérieurement ». (Il convient d'exclure du périmètre les dépenses qui concourent à l'étude, au développement ou à l'acquisition de matériels militarisés, à vocation opérationnelle, à l'achat de rechanges, ainsi que celles qui concernent des prestations certes externalisables mais qui n'ont cependant jamais été effectuées en régie (exemple : maintenance des avions gros porteurs de l'armée de l'air effectuée par un industriel sauf si depuis les contrats sont devenus des contrats de résultat).

2 - *Le recueil des dépenses d'infrastructures externalisées établi par le SID. Sont retenus pour le moment les marchés de maîtrise d'œuvre privée, les marchés de maintenance industrielle de la marine, autrefois assurés par la DCN devenue DCNS, dans la mesure où les contrats se sont transformés en contrats de résultat ; les marchés de maintien en condition des infrastructures passés par le SID pour des réalisations précédemment effectuées en régie au sein des formations administratives. (Versailles-Satory; camp de Mourmelon, autres...)(...)*

3 - *Le recueil des dépenses externalisées de maintien en condition des matériels (MCO) aéronautiques établi par la SIMMAD (...)*

4 - *comme l'an passé, les dépenses du MCO naval (hors aéronautique) (...)*
pour

- *L'entretien des navires auxiliaires,*
- *L'entretien des frégates de ravitaillement outre-mer,*
- *L'entretien des Batral et des navires portuaires*

5 - *Les autres dépenses de MCO des matériels déjà intégrées dans le relevé des dépenses d'externalisation des années précédentes seront à nouveau identifiées auprès des services pourvoyeurs et recueillies par les armées avec le souci d'éviter les doubles emplois et d'éviter de compter les achats d'acquisition de matériels militarisés à vocation opérationnelle, les achats de rechanges, ainsi que les prestations certes externalisables mais qui n'ont cependant jamais été effectuées en régie.*

6 - *Dans le cas du recours à l'UGAP, seul le service rendu par la centrale d'achat peut entrer dans le périmètre de l'externalisation. La valeur de cette prestation peut être appréciée en pratique par un pourcentage du marché ».*

Les dépenses qui doivent être comptabilisées sont « les dépenses budgétaires cumulées de l'année 2008 (mandatements annuels cumulés) quel que soit le mode de contractualisation qui a généré la dépense (Marché ou achat sur facture...) Il ne s'agit donc pas des autorisations d'engagement. Ces dépenses concernent aussi bien la catégorie budgétaire 3, que la catégorie budgétaire 5. En principe, les dépenses liées aux contrats anciens (tenus à jour) doivent donc se retrouver dans ce recensement qui est augmenté de contrats nouveaux entrant dans la définition ».

La méthodologie est donc complexe et elle change légèrement d'une année à l'autre. Elle s'appuie sur des concepts parfois flous (« partenariat *plus ou moins* étroit » par exemple) et sur des recueils spécifiques au SID, à la SIMMAD ou au SSF. Les règles d'inscription des dépenses de MCO naval sont différenciées entre les contrats DCNS (registre tenu par le SID) et le MCO de certains types de navire. Il existe donc des marges d'interprétation importantes pour les services.

Par ailleurs, si pour suivre à l'année l'évolution des contrats, la méthodologie retient bien les dépenses inscrites en crédits de paiement, il n'est pas précisé jusqu'à quel moment les services doivent remonter pour prendre en compte une externalisation. Ils peuvent donc s'interroger légitimement - et apporter des réponses différentes - sur le moment où un contrat n'est plus considéré comme externalisé car la mémoire de son exercice en régie disparaît.

2. ...dont la mise en œuvre ne peut pas être contrôlée par le SGA.

Le SGA n'est pas en mesure de vérifier dans le détail si la méthodologie proposée est appliquée de façon homogène par les différentes armées et administrations. Il s'en remet donc aux données compilées par les différents états-majors et services qui peuvent ne pas opérer de distinction précise entre externalisation et sous-traitance.

Il ne lui est pas non plus possible de distinguer si les externalisations réalisées par certains services dotés d'un statut particulier sont prises en compte ou non.

3. La répartition des dépenses du MCO entre sous-traitance et externalisations ne peut être validée.

Au sein des activités de MCO sous-traitées, la SIMMAD et le SSF distinguent celles qui correspondent à des externalisations et les autres. La SIMMAD paraît plus avancée que le SSF dans la définition des principes qui guident la classification retenue. Il reste cependant très difficile à ce stade de valider les données que l'un et l'autre retiennent.

Par ailleurs, sur la période 2001-2009, le changement de statut de DCN et la mise en place de DCNS ont modifié le périmètre des dépenses externalisées sans pour autant que l'opérateur ait changé.

Pour toutes ces raisons, il paraît souhaitable de distinguer nettement, parmi les dépenses externalisées, celles qui relèvent du MCO.

Selon le recueil des externalisations du SGA, le volume annuel des dépenses externalisées du ministère de la défense atteint près de 1,7 Md€ en 2008, soit une croissance de 186 % depuis le début de la décennie. Les dépenses externalisées représenteraient ainsi 4 % du budget du ministère de la défense, hors pensions.

Ces chiffres doivent être pris avec précaution car ils résultent d'un recueil encore imprécis des données qui ne peuvent être contrôlées.

La croissance du volume des externalisations constatée entre 2006 et 2008 relève en grande part des extensions de périmètre tandis que ne sont pas encore intégrés les effets de plusieurs opérations majeures.

Il convient, au sein des externalisations, d'isoler les données relevant du MCO dont le recueil est imprécis.

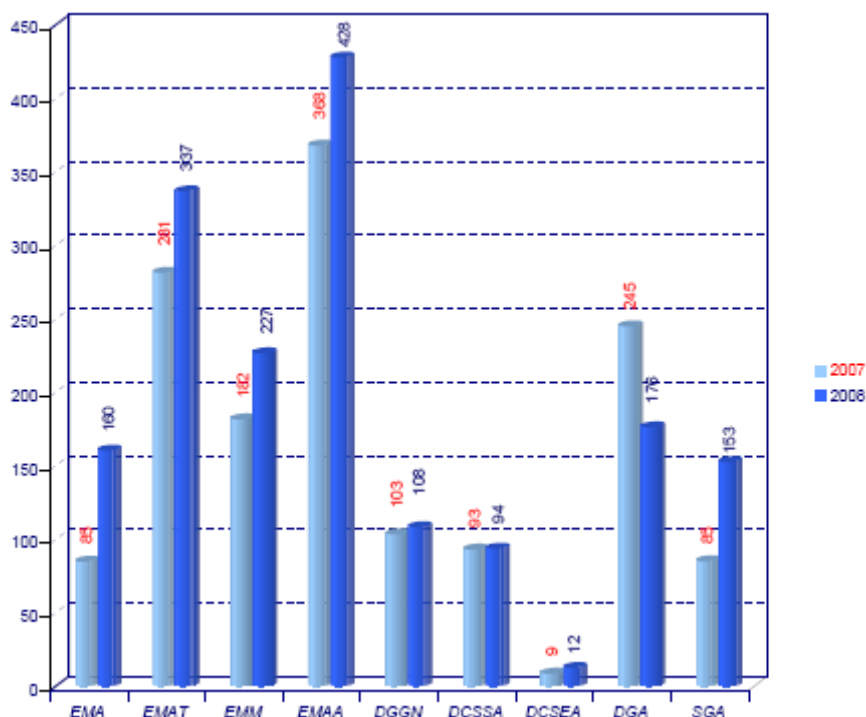
C. LES EXTERNALISATIONS PAR ARMEES, SERVICES ET TYPE DE PRESTATION

1. Les externalisations par armée et par service

Selon le recueil établi par le SGA en 2009, l'armée de l'air externalise le plus de tâches (un quart du total des externalisations). Elle est suivie par l'armée de terre (20 %), la marine (13 %), la DGA (10 %), l'état-major des armées (9,5 %)⁶ et le SGA (9 %).

Tableau n° 4 : Dépenses d'externalisation 2007-2008 par armée ou service

En M€



Source : SGA / recueil annuel

Compte tenu des remarques émises précédemment ce classement doit cependant être apprécié en distinguant la part de la maintenance dans le total des externalisations.

En ne retenant que les seules dépenses externalisées hors maintenance aéronautique et navale, la hiérarchie des différents services et armées est très sensiblement différente : l'armée de l'air est alors l'un des services du ministère de la défense qui externalise le moins (8,1 % du total des externalisations), alors que l'armée de terre est responsable de plus du quart des externalisations (27,8 %). Comme pour l'état major des armées (13,1 %), ceci tient à l'importance des transports externalisés : 80 M€ pour l'armée de terre (42% du total, hors maintenance) et 93 M€ pour l'EMA (60 % du total, hors maintenance). La DGA (14,4 %) et le SGA (12,6 %) précèdent la

⁶ Les dépenses de l'état-major des armées correspondent aux dépenses réalisées en OPEX. Elles ont également été incluses à partir de 2006 ce qui a fait passer le total des dépenses d'externalisation de l'EMA de 16 M€ en 2006 à 85 M€ en 2007 et à 160 M€ en 2008.

gendarmerie (8,9 % du total), l'armée de l'air, le service de santé des armées (7,7 %) et la marine (6,1 % du total).

2. Les externalisations par grandes catégories

Le recueil des externalisations réalisé par le SGA fait apparaître que près des trois quarts des externalisations en 2008 concernent trois grands types de prestations :

- la maintenance représente une enveloppe de 798 M€ (près de la moitié du total : 47 %). Sur ce total, 584 M€ concernent le seul maintien en condition opérationnelle ;

- les services généraux (entretien, gardiennage, nettoyage, gestion des déchets, etc.) qui représentent plus de 20 % des externalisations si l'on additionne les lignes « propreté et déchets hors fluides », « services aux entités » et « soutien multiservices » ;

- les transports, pour près de 16 %. Il s'agit principalement des contrats passés pour le transport collectif des personnels vers les bases et du contrat d'externalisation de la gestion de la flotte des véhicules de la gamme commerciale.

Tableau n° 5 : La répartition des externalisations par grande nature de prestation en 2008

En M€

Nature des prestations	Montant 2008	en % du total
Assistance / conseil / études	60,6	3,6
Infrastructures	76,6	4,5
Maintenance	798	47,1
Fluides	17,6	1,0
Propreté et déchets hors fluide	96,1	5,7
Services aux entités	200,3	11,8
Transports	265	15,6
Formation permanente et enseignements	30,3	1,8
Contrôles et dispositions réglementaires	7,7	0,4
Soutien multi-services	39,2	2,3
Dépenses d'externalisation à ventiler	103,4	6,1
Total	1694,8	100,0

Source : SGA – Recueil des externalisations / Cour des comptes

Il est à noter également la part importante des dépenses externalisées « assistance / conseil / études ».

3. Les externalisations en OPEX

Les dépenses d'externalisation réalisées en OPEX sont passées de 15,7 M€ en 2006 à 160,4 M€ en 2008, soit une augmentation de 144 M€ (+ 922 %). Pour la seule période 2007-2008, la croissance est de 88 %.

Tableau n° 6 : Les externalisations en OPEX (2007-2008)

En M€

	2007	2008	Variations 08/07	En %
Total des OPEX	85	160	+ 75	+ 88
Total Externalisations	1451	1695	+ 244	+ 17

Source : SGA – Recueil des externalisations / Cour des comptes

Cette très forte croissance est le résultat d'une prise en compte statistique de dépenses qui n'étaient pas recensées jusque là comme relevant d'externalisations.

Tableau n° 7 : Les externalisations en OPEX par prestations (2006-2008)

En M€

NATURE DE LA PRESTATION	EMA			Part en 2008 dans le total EMA
	2006	2007	2008	
Assistance conseil études	0,3	0,0	7,5	4,7%
Infrastructure	3,5	0,5	2,9	1,8%
Maintenance	1,1	1,0	0,9	0,6%
Fluides	0,8	0,1	0,1	0,1%
Propreté et déchets hors fluides	1,9	0,8	0,8	0,5%
Services aux entités	6,0	9,7	15,2	9,5%
Transports	0,9	70,4	92,9	57,9%
Formation permanente et enseignements divers	0,8		0,0	0,0%
Contrôles et dispositions réglementaires	0,0	0,1	0,1	0,1%
Dépenses d'externalisation à ventiler.	0,4	2,2	39,9	24,9%
TOTAL	15,7	84,7	160,4	100 %

Source : SGA – Recueil des externalisations

Hors MCO, c'est l'armée de terre qui recourt le plus aux externalisations (plus du quart du total des externalisations de la défense), suivie par la DGA (14 %) et le SGA (13 %). Les autres armées et services ont des niveaux d'externalisation comparables, entre 6 et 9 % du total. Les services généraux et les transports (notamment les transports collectifs et la flotte de véhicules commerciaux) représentent les principales fonctions externalisées.

La croissance des externalisations en OPEX, spectaculaire, est d'abord d'ordre statistique, puisque ces dépenses ne sont prises en compte que depuis 2006. Elle traduit cependant une tendance bien réelle liée en particulier à l'externalisation importante du transport stratégique et de la gestion des bases.

IV. LES TRAVAUX DU PARLEMENT

A. LES CINQ RAPPORTS PARLEMENTAIRES SPECIFIQUES

Depuis 2002, cinq rapports spécifiques successifs sont venus alimenter la réflexion de la représentation nationale sur la question des externalisations de Défense et des financements innovants.

Le premier rapport publié en 2002, issu des travaux de M. Dasseux, s'inscrit dans la continuité de la suspension de la conscription qui a conduit à engager de nombreuses externalisations de « services ancillaires ». Il exprime les interrogations et les doutes de la représentation nationale à aller plus loin dans ce domaine, même s'il souhaite la poursuite d'une approche pragmatique des externalisations.

Le second, en 2003, issu des travaux de M. Meyer porte sur le maintien en condition opérationnelle des matériels. S'agissant des financements innovants et des externalisations, il est d'une tonalité beaucoup plus positive et il encourage leur développement dans le domaine du MCO.

En 2007, le rapport de M. Francina fait la synthèse des travaux précédents, esquisse un bilan des externalisations engagées et encourage leur développement. Il souligne toutefois les limites du recours aux externalisations (notamment dans le cadre des OPEX) et relève que, au Royaume-Uni, les économies réalisées grâce aux externalisations sont plus faibles que celles attendues.

En 2008, le rapport du Sénateur Fréville sur le MCO aéronautique, tout en faisant apparaître les limites des efforts engagés depuis le début de la décennie pour améliorer la disponibilité des avions militaires et en pointant les efforts de productivité qui restent à faire pour respecter le cadre tracé par la RGPP, ne met pas particulièrement l'accent sur l'intérêt des externalisations en matière de MCO.

Enfin, un rapport très récent de MM. B. Cazeneuve et F. Cornut-Gentille⁷ est venu apporter de nouveaux éléments à cette réflexion. Consacré au mouvement d'ensemble de modernisation du Ministère, l'externalisation ne constitue que l'un des sujets qui y sont traités. Ce rapport fournit des éléments de bilan, qualitatifs et chiffrés et développe une analyse critique sur le fond de la méthode et les outils mis en place.

B. LES POINTS DE VUE EXPRIMÉS LORS DE L'EXAMEN DE LA DERNIÈRE LPM ET DU PLF 2010

1. Les auditions lors de l'élaboration de la loi de programmation militaire 2009-2014

Lors de la préparation de la LPM 2009-2014, la commission de la défense de l'Assemblée nationale a, notamment, procédé, en février 2009, à l'audition des représentants syndicaux qui ont sensibilisé la représentation nationale aux réactions des personnels et à la question des suppressions de poste que pouvait engendrer le mouvement d'externalisation.

2. L'examen du projet de loi de finances 2010

Dans le cadre de l'examen du PLF 2010, le rapporteur pour avis de la Commission de la défense à l'Assemblée nationale de la Mission « Soutien et logistique interarmées », a relevé que les externalisations et les partenariats publics-privés suscitaient particulièrement des craintes fortes et croissantes. Le rapporteur a noté que la représentation nationale ne disposait en fait d'aucune approche objective, chiffrée lui permettant d'apprécier la pertinence de celles-ci. Il a donc demandé que soit envisagée *« par une forme ou une autre, un travail sur les externalisations (...) en regardant ce qui s'est fait ailleurs et en étudiant le résultat des expérimentations conduites en France »*.

⁷ Assemblée Nationale, Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission de la défense nationale et des forces armées sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la défense, 7 avril 2010.

Au cours des dernières années, la représentation nationale a étudié à plusieurs reprises la question des externalisations au ministère de la défense. Elle a souhaité que le ministère soit en mesure de produire une approche objective chiffrée lui permettant d'apprécier la pertinence des externalisations et a regretté qu'au-delà de la méthodologie et de la doctrine affirmée par le ministère, « les décisions d'externalisations interviennent sans que le processus décrit soit respecté ».

Chapitre II : L'organisation progressive de la démarche

I. LES DEUX ETAPES DE L'EXTERNALISATION AU MINISTERE DE LA DEFENSE

Au-delà des évolutions chiffrées, la politique d'externalisation menée par le ministère de la défense depuis les années 1990 peut être analysée en distinguant deux étapes de nature différente, donnant lieu à des bilans également distincts.

A. DU MILIEU DES ANNEES 1990 A 2005 : REpondre AUX BESOINS LIES A LA PROFESSIONNALISATION DES ARMEES

Les externalisations réalisées sur cette première période sont, pour l'essentiel, la conséquence de la professionnalisation des armées depuis 1997. Elles ont donc été mises en œuvre dans la perspective de « *recentrer les armées sur leur cœur de métier, et de prendre le relais des appelés pour continuer à assurer un volume de prestations satisfaisant, concernant essentiellement les tâches périphériques, au meilleur coût, en préservant les capacités opérationnelles* ».

Depuis 1997, les forces armées ont ainsi progressivement confié à des prestataires privés de nombreuses tâches considérées comme périphériques.

Les principaux domaines concernés ont été l'alimentation, le transport et l'instruction des personnels, le nettoyage des tenues, le gardiennage de certains sites, l'entretien immobilier et des espaces verts, le nettoyage des locaux et la collecte des ordures ménagères et des déchets, ainsi que, en matière de communication et de documentation, la reprographie, l'impression et une partie des relations publiques. S'y ajoutent, enfin, pour l'informatique, l'entretien et la fourniture de logiciels, ainsi que certaines transmissions et communications.

Ce mouvement, a été réalisé de manière déconcentrée, au niveau des régiments, des bases aériennes et des ports, ou, pour les marchés les plus importants, au niveau des directions régionales des commissariats aux armées. Il s'est traduit par la croissance des dépenses d'externalisation, passées de 592 M€ en 2001 à 868 M€ en 2005.

Face à la profonde transformation des armées, l'externalisation de ces fonctions répondait à une certaine urgence. Durant cette période, elle a, de ce fait, été conduite au coup par coup sans être anticipée et conceptualisée par le ministère de la défense.

B. DE LA SMR A LA RGPP : UNE DEMARCHE PLUS GLOBALE DANS LE CADRE DE LA STRATEGIE MINISTERIELLE DE REFORME (SMR) PUIS DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RGPP

Après cette première vague, une deuxième étape a été engagée, qui relève d'une démarche plus globale, et s'inscrit dans la stratégie ministérielle de réforme, relayée depuis fin 2008 par la mise en œuvre de la RGPP. Initié au niveau central, et non plus de façon déconcentrée, ce mouvement intègre des projets plus lourds et plus complexes, se rapprochant davantage des activités opérationnelles, tout en voulant préserver « le cœur de métier ». Le recours à l'externalisation s'est par ailleurs davantage fondé sur la volonté d'améliorer la performance du ministère, tant en termes de réduction des coûts

que de qualité du service.

Un cadre particulier a été mis en place dans le contexte de la stratégie ministérielle de réforme (SMR), sous la forme d'une directive du 26 mai 2003 (MINDEF 007496). Celle-ci a défini le cadre général de la démarche d'externalisation au sein du ministère et précisé les conditions de son développement.

La SMR a par la suite été relayée par la RGPP. L'audit RGPP conduit au sein du ministère de la défense a permis d'identifier les différentes pistes d'externalisation possibles ainsi que les mesures d'accompagnement nécessaires en matière de ressources humaines et de budget.

A la suite de cet audit, le ministère s'est engagé dans des travaux d'examen ou de mise œuvre d'opérations d'externalisation, « *dans la mesure où elles peuvent permettre de dégager de véritables économies et contribuer au recentrage sur les activités opérationnelles dans l'esprit de la réforme engagée en 2008* » et le ministre a demandé aux chefs de projet de réformes RGPP de travailler sur des pistes ou des objectifs d'externalisation complémentaires.

Pour le ministère, les externalisations constituent une modalité particulière de sa réforme qui n'est mise en œuvre que lors qu'elle présente un intérêt démontré, qu'elle n'affecte pas l'activité opérationnelle, et sous la réserve de pouvoir simultanément mettre en place des solutions prenant en compte les intérêts du personnel concerné. Aux yeux du ministère, en effet, les gains économiques que les externalisations permettront ont, - comme le principe général en a été arrêté pour l'ensemble des mesures de la réforme -, vocation à être totalement réemployés au sein du ministère, au profit des équipements et de la condition des personnels civils et militaires.

Après avoir été l'un des moyens permettant de répondre aux besoins liés à la disparition de la conscription et de la professionnalisation des armées et avoir été menée au coup par coup, la politique d'externalisation est désormais partie intégrante de la réforme du ministère de la défense. Dans ce cadre général, elle est mise en œuvre pour lui permettre « de dégager de véritables économies et contribuer au recentrage sur les activités opérationnelles ».

II. RESULTATS OBTENUS ET POTENTIEL IDENTIFIE : UN PREMIER ETAT D'ENSEMBLE DES EXTERNALISATIONS DE DEFENSE

A. LES EXTERNALISATIONS ENGAGEES DANS LE CADRE DE LA SMR

Entre 2003 et 2008, le ministère de la défense a mis en œuvre, sous le pilotage du secrétaire général pour l'administration, 146 actions de modernisation et de rationalisation de ses structures et de ses modalités de fonctionnement dans le cadre de la **stratégie ministérielle de réforme (SMR)**.

Dans ce cadre, le ministère de la défense a encouragé le recours à l'externalisation de certaines fonctions de soutien, afin de recentrer les forces sur leur cœur de métier.

Si dans un premier temps les fonctions externalisées ont été relativement périphériques (restauration, transport, gardiennage, entretien des locaux et des espaces verts...), le recours à des formules plus complexes et plus lourdes a permis de couvrir des domaines plus larges. Deux opérations d'externalisation significatives ont ainsi été réalisées dans le cadre de la SMR ; elles portent sur :

- la flotte de véhicules de la gamme commerciale (20 120 véhicules en 2007 ; 19,1 M€ d'économies annoncées par an, soit un gain de 22,5 % sur le coût de la régie ; amélioration du service et respect des normes environnementales),
- la mise à disposition et la maintenance des avions-écoles de la base de Cognac (réduction substantielle du coût de formation, gain présenté comme s'élevant à 35 %, meilleure disponibilité des appareils, économies sur les heures de vol de spécialisation).

L'étude ou la préparation d'autres partenariats a également été engagée dans le contexte de la SMR : mise à disposition et maintenance d'aéronefs au profit de la base école de Dax, qui assure la formation initiale des pilotes d'hélicoptères de la défense ; rénovation et exploitation du Centre national des sports de la défense (CNSD de Fontainebleau) ; déploiement d'une infrastructure de réseaux de desserte *Internet Protocol* (RDIP) sur les bases métropolitaines de l'armée de l'air ; transport stratégique maritime par navire roulier ("Ro-Ro") ; transport stratégique aérien avec le programme MRTT ("Avion multi-rôles de ravitaillement en vol et de transport") ; mise à disposition des moyens au sol de formation et d'entraînement des équipages et des techniciens utilisant le système d'armes hélicoptère NH90 ; renouvellement de la flotte de bâtiments de soutien et d'assistance hauturier (BSAH).

Si la SMR a été remplacée en 2008 par la mise en œuvre de la RGPP, les projets initiés durant cette phase de réforme n'ont pas été écartés et ont continué à faire l'objet d'études ou de préparation de leur mise en œuvre.

B. LE PERIMETRE POTENTIEL DES EXTERNALISATIONS IDENTIFIEES PAR LA RGPP

Les audits conduits dans le cadre de la RGPP ont permis d'identifier des pistes d'externalisation à venir au sein d'une quinzaine de projets, avec pour objectif « *de transférer une activité en régie vers un opérateur privé, dans le cadre d'un contrat de prestation avec obligation de résultat, dans une logique de recentrage sur l'opérationnel (le cœur de métier) et d'efficacité économique* ».

Ces projets sont classés (cf. tableau ci après) par ordre décroissant du nombre de postes potentiellement touchés et, donc, destinés à disparaître. Ils ne sont qu'indicatifs, et ont été fournis par le SGA « *sous réserve des objectifs ayant pu être fixés par le ministre dans les lettres de mission transmises aux chefs de projet RGPP* ». Au demeurant, ce n'est qu'au stade de l'évaluation économique et sociale préalable à l'engagement de l'appel d'offres que les effectifs potentiellement concernés, civils ou militaires, seront connus avec une précision suffisante.

Ainsi, l'équipe d'audit RGPP a évalué à environ 16 000 le total des suppressions d'emplois auxquelles les projets pouvaient conduire. Il est à noter que, dans ce chiffre estimatif :

- les transferts de postes vers les comptes de commerce (projets MCO aérien et MCO terrestre) sont considérés comme des externalisations stricto sensu et n'en sont donc pas distingués ;
- *a contrario*, certains projets n'ont pas donné lieu à une estimation chiffrée lors des audits, alors qu'ils représentent un important potentiel de transfert de postes vers les opérateurs privés (domaine bureautique pour le projet SIC-DIRISI).

Tableau n° 8 : Les externalisations identifiées par l'audit RGPP

Projet	Date de mise en œuvre prévue	Effectifs potentiels (audit RGPP)	Commentaires
RHL ⁸ – 1	2010	-	Contractualisation en cours 204 militaires – 152 civils
RHL suite	2011- 2014	8000	Etudes en cours
Infrastructures	2012 - 2016	2200	
Bureautique / SIC DIRISI	2012 - 2014	Non estimé	Etudes en cours
Armement		1250	
MCO terrestre		1200	Transfert au compte de commerce inclus par RGPP
MCO aérien	En continu – projets multiples	750	Transfert au compte de commerce inclus par RGPP – Etudes en cours
Formation		838	Relève d'autres projets
Habillement	2012	400	Etudes en cours
Transport surface		396	Externalisation non retenue à ce stade
Protection	A partir de 2009	250	5 marchés notifiés en 2009 – personnels militaires exclusivement
Expérimentation FM ⁹ Creil	2010	na	Contractualisation en cours
Entraînement	En continu – projets multiples	39	
SEA	2009	20	Terminé
SSA	2009	10	Terminé

Source : SGA

En matière de soutien, l'essentiel des réductions de postes envisageables est concentré dans quelques domaines bien identifiés :

- restauration – hôtellerie – loisirs (RHL),
- infrastructures (travaux, exploitation, maintenance),

⁸ Restauration-Hôtellerie-Loisirs.

⁹ FM : « Facility management ».

- bureautique (projet SIC – DIRISI),
- habillement,
- multiservices (réparti entre plusieurs projets RGPP).

À ce stade, certains projets sont en phase de passation de contrat ("RHL-Phase 1" et "Creil multiservices"), d'autres sont au stade d'études préalables plus ou moins avancées ("RHL phase 1 bis", Habillement, Infrastructures, Bureautique, MCO aéronautique, MCO terrestre, multiservices) et le reste au stade de première réflexion. Chaque projet d'externalisation doit faire l'objet d'une étude préalable détaillée, notamment d'une analyse économique et sociale, avant d'être acté, en fonction du respect de critères stricts. Toutes ces actions ainsi que l'accompagnement des projets, font l'objet d'un suivi interministériel piloté par la Direction générale de la modernisation de l'Etat, dans le cadre du suivi régulier des réformes RGPP.

Le ministère de la défense a souligné s'agissant des 16 000 postes potentiellement touchés par les externalisations qu' *« il ne s'agit pas d'un objectif à atteindre retenu par le ministère, mais d'une évaluation faite par l'équipe d'audit RGPP »*. Pour autant, la réduction de 54 000 postes prévue devant être le résultat des mesures de rationalisation indépendantes des opérations d'externalisation, il a pu être craint que ces deux objectifs ne se cumulent. Le ministère ayant indiqué que *« l'objectif de 54 000 suppressions de postes correspond stricto sensu à des opérations de rationalisation et non d'externalisation, même si, ponctuellement, certaines opérations de rationalisation peuvent s'accompagner d'externalisations »*, il est nécessaire que l'articulation des projets d'externalisation avec les rationalisations devant aboutir à la suppression de 54 000 emplois soit clarifiée.

Entre 2003 et 2008, le ministère a engagé l'externalisation des fonctions de soutien. Certaines d'entre elles, déjà réalisées, sont d'une ampleur significative : celle concernant la flotte des véhicules de la gamme commerciale et celle de la maintenance / mise à disposition des avions-écoles de la base de Cognac.

La définition des externalisations potentielles identifiées par l'audit RGPP, - qui pourraient toucher au moins 16 000 postes -, a permis d'envisager la réalisation d'une quinzaine de projets ; la plupart sont d'ores et déjà soit engagés, soit en cours de définition.

L'ambiguïté entre les gains en effectifs attendus des externalisations et l'objectif général du ministère de réduire ses effectifs devrait être levée.

III. LA CONDUITE DE LA DEMARCHE D'EXTERNALISATION

A. UNE ORGANISATION COMPLEXE

La mission de coordination de la réforme (MCR), qui rapporte au comité exécutif du ministère, le COMEX, le comité exécutif du ministère qui réunit le ministre, le chef d'état-major des armées, le délégué général pour l'armement, le secrétaire général pour l'administration et le directeur de cabinet, est chargée d'assurer le suivi et la cohérence des réformes entreprises au ministère de la défense : elle participe à ce titre à l'identification et au suivi des projets d'externalisation.

Le comité pour la modernisation du ministère de la défense (C2M), qui a été créé par un arrêté du 18 mai 2009, assiste notamment le ministre de la défense et le comité exécutif dans la conduite de la réorganisation du ministère. Le C2M, qui est composé de membres issus des différents services du ministère et présidé par le secrétaire général pour l'administration, intervient pour valider les projets d'externalisation qui doivent être cohérents avec la conduite des réformes.

Quand un projet d'externalisation comporte un volet « investissements », il doit être validé par le comité ministériel des investissements (CMI) présidé par le ministre de la défense.

Chaque projet d'externalisation validé relève alors du « grand subordonné » concerné (EMA, DGA, SGA) qui reçoit une lettre de mission du ministre qui met en place - au moins à partir de la phase d'évaluation préalable (cf. supra la méthode) - une équipe projet dédiée qui est placée sous sa responsabilité. Quand un projet relève de la sphère de l'EMA, il peut être conduit par l'état-major d'armée concerné.

Un groupe de travail transverse d'assistance à ces chefs de projet pour ces opérations d'externalisation a été mis en place. Son responsable a également reçu une lettre de mission signée par le ministre. Ce groupe de travail doit jouer un rôle d'accompagnement (apport d'outils et de méthodes, levée d'obstacles, calendriers) mais n'intervient pas dans le pilotage des externalisations proprement dit. Le chef de projet du groupe de travail s'appuie sur un comité de pilotage qui, mensuellement, réunit l'ensemble des acteurs du ministère impliqués dans la démarche : EMA, états-majors des armées, DGA, CGA, DAF, DRH-MD, DAJ, mission PPP, mission achats ainsi que la mission pour la coordination de la réforme (MCR).

Les directions expertes du SGA, en matière financière (DAF), juridique (DAJ) ou de ressources humaines (DRH-MD) peuvent être consultées pour chacun des projets et la DAF dispose d'une cellule « nouveaux modes de financement » qui peut donner son avis sur les modalités financières envisagées.

Toujours au sein du SGA, deux missions d'accompagnement spécifiques participent au processus des externalisations afin de définir des méthodes ministérielles rigoureuses et en systématiser l'usage :

- la « **mission PPP** » (**MPPP**) : cette « mission d'accompagnement des partenariats et des contrats complexes » doit appuyer les équipes de projet pour les études de faisabilité, les évaluations économiques et financières préalables et les procédures de passation des contrats. L'arrêté de création de la mission signé par le ministre (2 mars 2009) rend obligatoire sa participation aux travaux de chaque projet d'externalisation. Elle a succédé à l'organisme expert chargé de l'évaluation des seuls partenariats de l'Etat au sein du ministère de la défense qui avait été créé par le décret n° 2004-1551 du 30 décembre 2004 et dont le secrétariat était assuré par la DAF. Cette structure avait été supprimée par le décret n° 2008-1235 du 27 novembre 2008 et la mission d'expertise a été confiée à la MAPPP du ministère de l'économie et des finances (cf. infra) ;
- la **mission achats** (hors armements) : au sein de cette mission (connaissance des marchés, élaboration de la stratégie d'achats, relations avec le monde économique), un pôle « externalisation » a été récemment mis en place.

Pour conduire le projet particulier de PP dit « Balard », une **autre mission spécifique** a été créée : la délégation pour le regroupement des états-majors et des services centraux de la défense (DRESD). Elle est, quant à elle, placée sous l'autorité directe du ministre et de son cabinet.

A chaque étape décisionnelle, l'approbation permettant de clore une phase du projet et d'engager la phase suivante relève d'une instance supérieure au groupe projet qui conduit l'étude du projet d'externalisation. Par ailleurs, la décision finale relève directement du ministre, que ce soit pour décider d'engager un appel d'offres ou pour notifier le contrat à l'issue de celui-ci. Cette décision finale est systématiquement précédée d'une évaluation détaillée et d'une concertation sociale dont les résultats sont portés à la connaissance du ministre.

Le dispositif ministériel prévoit que chaque équipe de projet de réforme comportant un volet externalisation est responsable de celui-ci depuis les phases de réflexion les plus en amont jusqu'à sa mise en œuvre opérationnelle. Chaque projet associe les armées, directions et services dont dépendent les fonctions dont l'externalisation est envisagée.

Au cas par cas, et selon le niveau d'expérience atteint, les modalités pratiques de suivi d'un contrat d'externalisation, et les effectifs associés, pourront être adaptés, à la condition expresse de préserver, de manière robuste, les capacités de pilotage stratégique du ministère, notamment quant au suivi des résultats attendus en matière de qualité de service et de maîtrise des coûts. En tant que de besoin, une cellule dédiée au pilotage stratégique et opérationnel d'un contrat spécifique pourra être créée.

Par ailleurs, le pôle externalisation de la mission achats conduit actuellement, à la demande du chef de projet du groupe de travail pour l'assistance aux projets d'externalisation, des travaux sur la capitalisation et le renforcement des actions de maîtrise du pilotage des contrats d'externalisation : capitalisation des savoir-faire et des méthodes, pilotage de la performance du partenariat, gestion centralisée des contrats, systématisation des retours d'expérience etc.

Enfin, depuis le 1er janvier 2009, les projets de contrats de partenariat de l'Etat (CPE) - qui doivent, en vertu de l'article 2¹⁰ de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, donner lieu à une évaluation par un des organismes experts de l'Etat - font l'objet d'un examen préalable par la mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat (MAPPP) rattachée au ministre chargé de l'économie et des finances (décret du 19 octobre 2004) qui est désormais obligatoirement saisie pour avis sur tout projet de contrat de partenariat et doit valider le principe du recours au CPE au vu de l'évaluation préalable sans que pour autant son avis ait une force contraignante.

¹⁰ Les contrats de partenariat donnent lieu à une évaluation préalable, réalisée avec le concours de l'un des organismes experts créés par décret, faisant apparaître les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif qui conduisent la personne publique à engager la procédure de passation d'un tel contrat. Chaque organisme expert élabore, dans son domaine de compétences, une méthodologie déterminant les critères d'élaboration de cette évaluation dans les conditions fixées par le ministre chargé de l'économie. Cette évaluation comporte une analyse comparative de différentes options, notamment en termes de coût global hors taxes, de partage des risques et de performance, ainsi qu'au regard des préoccupations de développement durable. Lorsqu'il s'agit de faire face à une situation imprévisible, cette évaluation peut être succincte.

La direction du budget est associée aux travaux d'évaluation et participe de la décision s'agissant notamment des CPE puisque ceux-ci ne peuvent être conclus qu'après l'accord du ministre chargé de l'économie et celui du ministre chargé du budget (article 3 du décret n° 2009-242 du 2 mars 2009)

B. LES TEXTES, LES OUTILS ET LA DOCTRINE

1. Les textes ministériels

Les opérations d'externalisation conduites dans le cadre de la SMR avaient fait l'objet d'une disposition spécifique de la LPM précédente (loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003) prévoyant la poursuite et l'accentuation de la politique d'externalisation déjà engagée à l'époque, ainsi que d'une directive définissant le cadre général de la démarche d'externalisation au sein du ministère et précisant les conditions de son développement (directive MINDEF 007496 du 26 mai 2003). Depuis lors, aucune autre nouvelle circulaire du ministre de la Défense n'est venue encourager ou encadrer le processus d'externalisation pour ce qui est de la mise en œuvre de la RGPP.

Le ministère a défini un cadre, une méthode, des outils et des points de décision pour la conduite des projets, de manière pragmatique, en fonction des problèmes concrets à résoudre, dans le cadre de la réforme engagée à l'été 2008. Il peut toutefois être fait mention de l'arrêté ministériel de mars 2009 portant création de la mission d'accompagnement des contrats de partenariat, des contrats complexes et ceux comportant un financement innovant (MPPP).

Pour ce qui est des externalisations examinées dans le contexte de la RGPP, celles-ci reposent sur les lettres de mission spécifiques transmises par le ministre aux chefs de projets concernés.

De plus, pour ce qui est des achats hors armement, la réforme des achats, conduite par le ministère sous le pilotage du SGA, repose sur la définition de politiques d'achats par segments dont l'élaboration repose sur l'examen systématique du levier externalisation.

Compte-tenu de l'ampleur de la réforme et des contraintes fortes de reclassement, le cadrage opérationnel des actions d'externalisation a fait l'objet d'un travail spécifique mené par le chef du groupe de travail transverse d'assistance aux externalisations : mise en place d'une méthodologie d'évaluation économique et sociale, cadrage strict du processus de préparation et de décision par phases successives, modalités de concertation sociale, gouvernance d'ensemble. Ces éléments ont fait l'objet d'une présentation et d'une approbation par le comité pour la modernisation du ministère (C2M), comité de pilotage de la réforme, ainsi que d'un suivi et de décisions par le cabinet du ministre, ou le ministre lui-même.

Le ministère considère qu'il a ainsi mis en place un dispositif complet et rigoureux, définissant des conditions strictes à respecter pour mettre en œuvre une externalisation, décrivant un processus de préparation et de décision, intégrant des outils d'évaluation et des compétences mutualisées et professionnalisées d'assistance, et définissant un processus de contrôle, lors de points de décision définis, par des instances extérieures aux équipes de projet elles-mêmes. Ce dispositif doit faire l'objet d'une formalisation et d'une synthèse par circulaire ou instruction du ministre dans les prochains mois.

2. Les outils à la disposition du ministère

➤ *Le code des marchés publics.* L'article 1^{er} du code des marchés publics dispose que "les marchés publics sont les contrats conclus entre un ou des pouvoirs adjudicateurs (...) et des opérateurs publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services".

➤ *Le contrat de partenariat.* Les contrats de partenariats sont régis par l'ordonnance n° 2004-559 du 7 juin 2004 modifiée par la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008. Il se définit comme un contrat administratif, par lequel un pouvoir adjudicateur "confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet le financement, la construction ou transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens matériels nécessaires au service public".

Selon les dispositions de l'article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004 précitée, les contrats de partenariats ne peuvent être conclus que si, au regard d'une évaluation préalable, il s'avère :

"1° *Que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet ;*

2° ou bien que le projet présente un caractère d'urgence, lorsqu'il s'agit de rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt général affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public, quelles que soient les causes de ce retard, ou de faire face à une situation imprévisible ;

3° ou bien encore que, compte tenu soit des caractéristiques du projet, soit des exigences du service public dont la personne publique est chargée, soit des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique. Le critère du paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage".

➤ *La délégation de service public.* La loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001, dite "loi Murcef", définit la délégation de service public comme un "contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée au résultat de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service".

L'élément financier constitue le critère essentiel de distinction du marché public et de la délégation de service public. Alors que le caractère onéreux d'un marché public réside dans le versement d'un prix par l'acheteur public, en contrepartie de la prestation commandée, la rémunération du délégataire de service public est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Pour entrer en jeu, cette notion nécessite que le contrat fasse peser sur le cocontractant de la personne publique une part significative du risque d'exploitation. Le critère du risque est un élément intrinsèque du critère financier (CE, 7 novembre 2008, département de la Vendée, n° 291794).

➤ *Les autorisations d'occupation du domaine public.* L'État et ses établissements publics¹¹ peuvent délivrer, sur leur domaine public, des autorisations d'occupation temporaires, permettant d'accorder à des tiers des droits réels, afin que ces derniers construisent un ouvrage qu'ils exploitent ou qu'ils louent à la collectivité.

Le droit réel est limité aux ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier qu'il réalise pour l'exercice d'une activité autorisée par ce titre.

À l'issue du titre d'occupation, les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier existant sur la dépendance domaniale occupée doivent être démolis, soit par le titulaire de l'autorisation, soit à ses frais, à moins que leur maintien en l'état n'ait été prévu expressément par le titre d'occupation ou que l'autorité compétente ne renonce en tout ou partie à leur démolition.

Les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier, dont le maintien à l'issue du titre d'occupation a été accepté, deviennent de plein droit et gratuitement la propriété de la collectivité.

Pour les besoins de la justice, de la police nationale, de la gendarmerie, des armées ou des services du ministère de la défense, l'article L. 2122-15 du code général de la propriété des personnes publiques permet à l'État de prendre à bail l'ouvrage construit par l'occupant et, le cas échéant, de lever une option lui permettant d'acquérir, avant le terme fixé par l'autorisation d'occupation, les ouvrages édifiés. Il s'agit du mécanisme de l'autorisation d'occupation temporaire assortie d'une location avec option d'achat (AOT/LOA). Dans ce cas, le bail comporte des clauses permettant de préserver les exigences du service public.

3. Les critères de décisions

Dans le cadre de la réforme engagée à l'été 2008, le ministère de la défense a formalisé sa doctrine en matière de politique d'externalisation. Elle repose sur la réunion de quatre conditions :

- ne pas affecter la capacité des armées à réaliser leurs missions opérationnelles,
- être assuré dans la durée de gains économiques et budgétaires significatifs, évalués par une méthode d'évaluation préalable rigoureuse,
- préserver les intérêts du personnel,
- vérifier l'existence d'une offre du marché répondant aux besoins avec un niveau concurrentiel suffisant, et veillant à la place spécifique des PME.

C. LA METHODOLOGIE DE MISE EN PLACE DES EXTERNALISATIONS

Chaque projet d'externalisation est mené selon un processus qui est méthodologiquement divisé en **5 phases** :

- **Phase 1 : Réflexions amont.** Cette phase vise les travaux les plus en amont d'un projet. Il s'agit de réflexions prospectives, pour des projets qui peuvent être à échéance lointaine. Elle n'implique pas nécessairement la mobilisation de ressources significatives.

¹¹ Articles L. 2122-6 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques.

- **Phase 2 : Pré-étude.** Cette phase porte sur les travaux d'analyse préliminaire générale et se formalise par un document de synthèse présentant les éléments clefs du projet : périmètre retenu pour le projet, et, au sein de celui-ci, périmètres d'externalisation envisagés, objectifs, estimation des coûts en régie et des gains attendus, analyse du marché, enjeux sociaux, comparaisons éventuelles (parangonnage), etc.

- **Phase 3 : Evaluation préalable.** L'évaluation économique et financière de chaque projet est conduite selon la méthode ministérielle développée par la mission "Partenariat public privés" (MPPP) et sous la responsabilité de celle-ci, en association avec les équipes en charge des projets. Elle permet de définir l'analyse économique et sociale préalable : gains économiques attendus, adaptation de l'offre aux besoins du ministère, capacité des prestataires à offrir des conditions attrayantes d'accueil pour les agents du ministère. Elle s'achève par une décision soit de refus du projet soit d'engagement de la phase de contractualisation.

- **Phase 4 : Contractualisation.** C'est au cours de cette phase qu'intervient la consultation des entreprises (appel d'offres, dialogue compétitif). Elle donne lieu à l'établissement d'un bilan économique détaillé sur la base des offres réelles en reprenant la méthodologie utilisée lors de l'évaluation préalable. Celui-ci est alors présenté aux organisations syndicales, accompagné d'un avis élaboré par un cabinet externe indépendant sur les travaux réalisés et sur le bilan lui-même.

- **Phase 5 : Réalisation.** Lors de l'exécution du contrat, l'administration procède régulièrement à un bilan économique et social de l'opération, partant des données effectives de mise en œuvre, afin de veiller à la réalisation des objectifs initiaux et de prendre des actions correctives si cela était nécessaire.

IV. DES PROCESSUS A AMELIORER

A. DES STRUCTURES QUI RESTENT ENCORE TRES AUTONOMES

En dépit d'une certaine centralisation du pilotage, les groupes de travail étant désormais sous la responsabilité directe du chef d'état major des armées (CEMA), du Directeur général de l'armement (DGA) et du Secrétaire général pour l'administration (SGA), les états-majors d'armée jouent encore un rôle très important dans le processus de décision à toutes les étapes.

L'équipe-projet qui est alors mise en place est issue de la direction ou armée directement concernée par l'externalisation envisagée. Le niveau central n'est, éventuellement, sollicité que pour apporter un appui technique. Cette organisation laisse une large place aux niveaux subalternes. Elle leur permet de s'appropriier le projet et de s'assurer que leurs besoins sont bien pris en compte. Le niveau central ne participe qu'à la demande des équipes projets. Cette déconcentration peut cependant conduire, comme le montre l'exemple de l'école de Cognac, à la mise en place d'une réorganisation a minima.

Par ailleurs, le recours aux services « experts » est très loin d'être systématique. Ainsi, dans le cas du projet Syracuse, la DGA n'a pas fait appel à la mission PPP. De même en matière de maintien en condition opérationnelle (MCO), la MMAé (mission de modernisation du MCO aérien) et la DGA ont développé leurs propres procédures d'externalisation. Or, le travail qui a été réalisé par l'équipe, qui est devenue, en 2009, la MPPP, dans le cadre du projet d'externalisation de l'école de Dax a montré que cette

structure disposait d'une véritable expertise en matière d'analyse préalable et d'accompagnement du projet.

Le SGA a vocation à travers ses différentes directions et les missions mises en place en son sein à concentrer les compétences pour fournir un appui technique aux différents projets. Il a ainsi les moyens d'assurer une cohérence technique et méthodologique dans les approches et par là de veiller à l'application de la stratégie ministérielle. Pour autant, le recours à ses services repose encore trop sur le bon vouloir des équipes projets qui, pour des raisons qui leurs sont propres, ne souhaitent pas toujours les solliciter. Les fondements réglementaires de l'implication du SGA dans la conduite des projets, s'ils sont nécessaires, ne semblent donc pas suffisants. Le seul texte en la matière est l'arrêté de mars 2009 créant la MPPP, n'apparaît pas suffisamment contraignant pour systématiser son implication dans les projets.

B. L'ACCOMPAGNEMENT : L'ASSISTANCE A MAITRISE D'OUVRAGE

Un projet d'externalisation suppose un processus itératif. Une fois que la fonction que l'on souhaite externaliser est identifiée, il faut définir son périmètre. Ce périmètre est alors soumis à une analyse de faisabilité, visant à déterminer si l'externalisation peut être réalisée, tant du point de vue de l'organisation générale du service, que de la possibilité pour le marché de la traiter à un coût inférieur à celui de la régie. Ainsi, dans le cadre de la base de défense de Creil, il est apparu que, compte tenu de la mission d'alerte opérationnelle permanente dévolue à la base, son alimentation en énergie relevait du « cœur de métier ». Cette sous-fonction a donc été exclue du périmètre initialement défini.

Ce processus suppose une expertise et une connaissance du marché qu'au plan local le ministère ne détient pas toujours. Dans les faits, les équipes projets ont donc quasi systématiquement recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage, qui est alors confiée à des cabinets spécialisés, recrutés après appel d'offres. Dans quelques cas, qui correspondent à des externalisations fonctionnelles générales, elle est confiée à une structure dépendant du ministère de la défense. Tel est le cas du projet RHL, dont l'assistance à maîtrise d'ouvrage a été confiée à l'Économat des armées (EdA).

Quel que soit le choix opéré, il est indispensable de disposer en interne de compétences, non pour réaliser le travail des cabinets, mais pour s'assurer que leurs travaux correspondent bien à ce qui est souhaité, qu'ils intègrent toutes les dimensions du projets et prennent en compte l'ensemble des besoins.

La création de la mission PPP et de la mission achat permettent au ministère de détenir les compétences nécessaires pour accompagner les projets et d'assurer le suivi des travaux des cabinets d'audit. Il serait nécessaire d'intégrer de façon plus systématique ces services spécialisés dans les équipes projets et ce tout au long du processus.

Le ministère de la défense a indiqué à la Cour que, depuis la réalisation de l'enquête, plusieurs outils pour l'assistance opérationnelle aux projets avaient été mis en œuvre ou étaient en cours de développement (suivi global de la manœuvre RH, accord cadre ministériel pour l'assistance à la maîtrise d'œuvre en matière de dialogue compétitif).

C. LE SUIVI ET L'ÉVOLUTION DES CONTRATS

Les contrats d'externalisation et, a fortiori, les contrats de partenariats sont le plus souvent des objets complexes de longue durée et destinés à évoluer dans le temps. Ils demandent un suivi d'autant plus attentif que les gains financiers attendus des externalisations sont de quelques pour cents et que les risques de dérapage sont importants. Les structures centrales, notamment le SGA - sauf évidemment pour les externalisations qu'il conduit en propre -, ne paraissent pas assez impliquées dans le suivi et la conduite de l'évolution des contrats et ne semblent pas disposer des équipes nécessaires.

Au cours de cette nouvelle étape de la politique d'externalisation, le ministère de la défense s'est efforcé de se doter des outils nécessaires à sa bonne conduite :

- adaptation de son organisation (création des missions PPP et achats auprès du SGA, création de la « mission Balard » auprès du ministre),**
- mise en place d'un groupe d'assistance aux projets d'externalisations,**
- définition de la méthodologie,**
- publication de textes en facilitant la mise œuvre et visant à homogénéiser les pratiques,**
- formalisation d'un ensemble de critères de décisions dont la réunion est nécessaire pour engager un projet d'externalisation, affirmation réitérée au plus haut niveau de cette doctrine.**

Il est prévu que cet ensemble soit formalisé par un texte ministériel.

La mise en place de la stratégie ministérielle de réforme, prolongée par la RGPP a donc été accompagnée d'une centralisation qui a permis une certaine rationalisation du pilotage des externalisations. Le SGA, de par son positionnement transverse, a vocation à y jouer un rôle central.

Cette évolution n'est toutefois pas encore suffisamment aboutie. Les états-majors d'armée, les directions du ministère, voire souvent les sites ou services concernés conservent un rôle très important dans le choix, la mise en place et la gestion des projets. Or la complexité des externalisations et leur suivi supposent un savoir-faire de plus en plus poussé, long à acquérir et dont la conservation n'est pas facilitée par la rotation rapide des personnels. Ce savoir-faire est présent aujourd'hui au sein de la mission PPP placée au SGA.

Cette évolution doit être accompagnée par un travail de fond pour définir des approches et des méthodes d'analyse beaucoup plus formalisées qu'elles ne le sont aujourd'hui.

Il semble donc nécessaire de renforcer le recours aux compétences présentes au sein du SGA, afin de s'assurer que la doctrine, la méthodologie et la stratégie ministérielle en matière d'externalisation seront effectivement appliquées.

D. LES QUESTIONS BUDGETAIRES, COMPTABLES ET FISCALES

Leur objectif étant une rationalisation de la dépense publique, les externalisations impliquent une réorganisation des services et de leur fonctionnement. Mais elles ont également des effets en matière budgétaire et comptable qui restent mal appréhendés.

1. Les budgets

La ventilation selon la nature des dépenses

De par leur principe même, les externalisations ont pour principal effet budgétaire un transfert des AE et des CP du titre 2 (rémunérations et charges sociales) vers le titre 3 (dépenses de fonctionnement en l'occurrence rémunération du prestataire extérieur). Cette situation comporte un risque. En effet, dans la situation antérieure, le titre 2 est en quelque sorte sanctuarisé, du moins à court terme. Ce n'est pas le cas du titre 3 qui peut être soumis à tout moment à une régulation budgétaire. Dès lors ces dépenses de fonctionnement sous budgétées devront être financées par un transfert de crédits de titre 5 aux dépens des programmes d'investissement.

La ventilation entre AE et CP

Par ailleurs, les dépenses liées aux externalisations, du fait de la durée des contrats et notamment des PPP, engagent le budget sur des périodes importantes. Une circulaire de la direction du budget précise les règles budgétaires afférentes à la signature de contrats de partenariat. En effet, un tel contrat « *permet à l'administration de disposer d'équipements ou de services rapidement sans accroître son besoin de trésorerie et tout en lissant la charge budgétaire sur une longue période. Il faut donc veiller à prendre en compte, lors de la préparation de ces contrats, les charges obligatoires qu'ils feront peser sur le budget de l'Etat pour les années futures.* » Selon cette circulaire, il faut distinguer les coûts d'investissements des coûts de financements et les traiter de manière différente :

	AE		CP
	Première année	Années suivantes	Chaque année
Coûts d'investissement (Titre 5)	Coût complet (en euros courants)	Néant	Chaque année
Coûts de fonctionnement (Titre 3)	Quote-part de l'annuité liée au fonctionnement et au financement		Montant de l'annuité (et/ou le cas échéant du dédit)
Coûts de financement (Titre 3)			
Coûts liés au dédit (Titre 5)	Montant contractuel du dédit	Néant	

Il y a un risque que l'externalisation soit détournée de son objet premier, et devienne une opération de trésorerie permettant de suppléer dans l'immédiat à des moyens considérés comme insuffisants. L'externalisation pourrait ainsi devenir le moyen de privilégier le court terme au détriment de l'avenir.

Il est donc nécessaire, lors de la signature du contrat, de prévoir des AE correspondant au coût total de l'investissement, du montant du dédit ainsi que de la première annuité du financement et du fonctionnement. Ce qui suppose que chaque élément soit parfaitement identifié et que le contrat prévoie une clause ventilant la rémunération de l'opérateur entre ses différents éléments. De plus, la rémunération, qui

est unique, doit être revalorisée tous les ans pour tenir compte de l'évolution des prix. Aussi, la comptabilisation de l'investissement en euros courants au début du contrat ne correspondra évidemment pas au coût définitif, notamment pour ceux de très longue durée. Enfin, le financement ne doit pas être considéré comme relevant exclusivement du titre 3, dès lors qu'une partie, qui peut être très importante, correspond en fait au coût de l'investissement.

La ventilation entre les programmes budgétaires

L'imputation des contrats sur différents programmes devrait être envisagée, ce qui n'est pas le cas. Par exemple, dans le cas du contrat d'externalisation de l'école de Dax, l'ensemble de la facturation est actuellement imputée sur le programme 146 - Equipement des forces -, alors que l'heure de vol payée intègre à la fois le financement de l'investissement, le financement des infrastructures, le financement du personnel de maintenance et le paiement des charges financières qui normalement relèvent d'autres programmes budgétaires. Il est donc nécessaire de définir une doctrine d'imputation des dépenses pour ne pas aboutir à des distorsions au sein des programmes et biaiser ainsi les appréciations portées sur ces projets.

2. La comptabilité de l'Etat

Dans sa décision du 11 février 2004 concernant le traitement des partenariats public-privé et la mesure du déficit et de la dette des Etats, Eurostat recommande que les actifs liés à un partenariat public-privé soient classés comme actifs non publics et ne soient donc pas enregistrés dans le bilan des administrations publiques si le partenaire privé supporte le risque de construction, et qu'il supporte le risque de disponibilité ou celui liée à la demande. Dans le cas contraire il s'agira d'un actif public. En contrepartie de cette dépense de l'État, la dette publique telle qu'elle est définie par les critères de convergence augmentera.

Le "risque de construction", concerne notamment des événements comme la livraison tardive, le non-respect de normes spécifiées, les surcoûts, la déficience technique et les effets extérieurs négatifs. L'obligation de l'Etat de commencer à effectuer des paiements réguliers à un partenaire sans tenir compte de l'état effectif des actifs est la preuve que l'Etat supporte la majorité des risques de construction.

Le "risque de disponibilité" vise le cas où le partenaire n'est pas en mesure de livrer le volume contractuellement convenu ou de répondre, comme spécifié dans le contrat, aux normes de sécurité ou de certification publiques, aux normes de qualité relatives à la prestation de services, requises dans le contrat. L'État est réputé ne pas supporter un tel risque s'il lui est permis de réduire de façon significative (à titre de pénalité) ses paiements périodiques, comme tout "client normal" pourrait l'exiger dans un contrat commercial. Les paiements publics doivent dépendre du degré effectif de disponibilité fourni par le partenaire durant une certaine période de temps. Mais l'application des pénalités lorsque le partenaire fait défaut sur ses obligations de services doit être automatique et doit également avoir un effet important sur les recettes/profits du partenaire, et ne pas être purement "cosmétique" ou symbolique.

Le "risque lié à la demande" concerne la variabilité de la demande (plus élevée ou plus faible qu'escomptée lors de la signature du contrat) lorsque celle-ci n'est pas imputable au comportement du partenaire du secteur privé. Ce risque doit résulter de facteurs, tels que le cycle économique, de nouvelles tendances du marché, la concurrence directe ou l'obsolescence technologique. L'administration sera réputée assumer le risque lorsqu'elle est obligée de garantir un niveau donné de paiement au

partenaire indépendamment du niveau effectif de la demande exprimée par l'utilisateur final, rendant sans effet les fluctuations du niveau de la demande sur la rentabilité du partenaire. Toutefois, ceci ne s'applique pas lorsque l'évolution de la demande résulte d'une initiative gouvernementale évidente, telle que des décisions de toutes les unités des administrations publiques (et ainsi pas simplement de(s) l'unité(s) directement impliquée(s) dans le contrat) qui représentent un changement significatif de politique, ou du développement d'infrastructures directement concurrentielles construites sous mandat public.

La règle européenne impose donc une analyse au cas par cas des contrats conclus puisque ce n'est qu'à l'issue du processus de contractualisation que l'on peut mesurer la répartition des risques entre l'Etat et l'opérateur qui constitue justement l'un des enjeux de la négociation et pèse sur les prix. La volonté de neutraliser un projet au regard de l'inscription dans le périmètre de la dette publique pourrait donc conduire à négocier des clauses coûteuses.

L'INSEE, qui transmet, dans le cadre du règlement du conseil CE 1222/2004, à Eurostat les résultats relatifs au calcul de la dette au sens de Maastricht a estimé qu'au vu des règles actuelles, compte tenu de leurs caractéristiques, les opérations d'externalisation déjà en vigueur ne relevaient pas de ce périmètre.

Des questions budgétaires et comptables ne sont pas encore tranchées alors qu'elles peuvent peser sur les analyses préalables aux opérations :

- un responsable de programme sera d'autant plus favorable à une opération que celle-ci est financée par un autre programme ;
- les conditions d'une opération peuvent être altérées afin d'éviter qu'elle n'entre dans le périmètre de la dette publique, quitte à devoir supporter un coût très élevé en contrepartie des risques qui resteront à la charge de l'opérateur.

3. La question fiscale

Contrairement à ce qui prévaut lorsqu'elle est effectuée en régie, une prestation réalisée par un opérateur supporte impôts et taxes, notamment la TVA. Cela constitue donc un élément de surcoût *a priori* pour les externalisations lors de l'analyse économique effectuée par le ministère alors que, par ailleurs, il constitue une recette pour l'État.

Il peut ainsi, et de ce seul fait, y avoir distorsion dans l'appréciation de l'intérêt d'une externalisation selon le point de vue - l'État ou le ministère - où l'on se place.

Au demeurant, au moins en première approximation, l'impact de la TVA ne porte pas sur la totalité de la prestation réalisée. En effet, lorsqu'une fonction est assurée en régie, le ministère supporte déjà la TVA sur ses achats de matériels, d'équipement ou de consommables. Le seul effet véritablement sensible concerne, en définitive, les rémunérations et charges sociales du personnel de l'entrepreneur, unique dépense finalement véritablement « externalisée » de ce point de vue.

Il reste, et cela doit être souligné, que cette question de la compensation ne peut être posée qu'à la condition que les gains de RCS liés à la suppression d'emplois dans la fonction ou la prestation considérée ne soient pas accompagnés de la création de sureffectifs durables dans d'autres services.

Cette question de la TVA est régulièrement posée par le ministère de la défense qui considère qu'elle représente de facto un frein à l'externalisation. Sur la quasi-totalité des dossiers examinés, il est apparu qu'avant 2010, aucune compensation n'avait été appliquée, sauf dans le cas du MCO des bâtiments de la marine auprès de DCNS, externalisation qui résulte de son changement de statut, dans lequel la TVA a été partiellement compensée.

En l'absence d'une réponse claire et de perspectives assurées sur cette question, les équipes projets procèdent lors de l'analyse préalable à une évaluation du point de vue du ministère de la défense (avec l'impact de la TVA) et du point de vue de l'Etat (en neutralisant l'impact de la TVA).

Le ministère de la défense estime pouvoir bénéficier d'une compensation budgétaire égale au surcoût lié à la TVA facturée et reversée au Trésor. Le ministère du budget considère qu'il n'y a pas de surcoût pour les dépenses d'investissements et les achats externes et limite cette problématique aux dépenses de personnel, d'ailleurs de manière différente selon qu'il s'agit de militaires ou de civils car :

- dans le premier cas, quand bien même y a-t-il un gain pour l'État, il n'y a aucun surcoût pour le ministère de la défense car la facturation de la TVA serait compensée par le différentiel de niveau des pensions ;
- dans le second, l'impact est défavorable.

Lors de la réunion interministérielle qui s'est tenue le 10 mars 2009, le cabinet du Premier ministre a retenu le principe qu'il ne devrait pas avoir de distorsion entre la maîtrise d'ouvrage publique et l'externalisation.

Le cabinet du Premier ministre a ainsi décidé le principe d'un mécanisme de compensation pour les dépenses correspondant à l'externalisation de fonction occupées de personnels militaires et ouvriers d'État. Ses modalités devront être déterminées conjointement par le ministère chargé du budget et le ministère de la défense. Ce mécanisme est également mis en œuvre pour les dépenses de personnels civils transférés chez le prestataire, si l'externalisation s'accompagne d'un transfert effectif des personnels concernés et à partir d'un seuil fixé à cinquante emplois.

Selon le SGA du ministère de la défense, en application de cet arbitrage, le ministère a ainsi bénéficié en 2010 d'une compensation. Dans la loi de finances initiale pour 2010, le volume des emplois du programme 178 « Préparation et emploi des forces » a été réduit de 95 emplois en équivalent temps plein (ETP) au titre de l'externalisation de la fonction « restauration, hôtellerie, loisirs » et 244 ETP ont été transférés vers le compte de commerce du service industriel de l'aéronautique (SIAé), représentant 3,94 M€ pour la fonction RHL, et 13,19 M€ pour le SIAé. Ces dépenses de titre 2 ont été transférées à hauteur de 17,13 M€ en titre 3 et la dotation budgétaire du programme a été augmentée de 0,8 M€ en AE et en CP, afin de neutraliser l'effet de la TVA payée sur les prestations externalisées.

Le ministère de la défense a longtemps estimé que la charge de la TVA qu'il supporte dans les opérations d'externalisation devrait être compensée et que le reversement au ministère du gain de la TVA sur les externalisations qu'il effectue lui permettrait d'effectuer ses choix dans un cadre plus rationnel.

Le cabinet du Premier ministre a décidé que le mécanisme de compensation ne s'appliquerait qu'aux dépenses de personnel qui sont la contrepartie des postes supprimés de militaires, d'ouvriers d'État et des personnels éventuellement repris par le prestataire, la question de la TVA étant neutre pour les achats de biens.

La compensation de la TVA au ministère de la défense ne devrait être effective que si l'externalisation des emplois aboutit réellement à des suppressions de postes au sein du ministère.

Chapitre III : Les critères de sélection à l'épreuve des réalisations

Le caractère régalien de la défense nationale, la nécessité pour le ministère de pouvoir réagir à tout moment à des événements extrêmes - y compris pour suppléer les insuffisances des ministères civils - ne permettent pas de limiter une analyse coût / bénéfices des externalisations à la seule approche budgétaire et comptable. Il faut s'inscrire dans la longue durée, en intégrant les questions de perte de savoir faire et d'autonomie, d'irréversibilité de certaines décisions et en prenant pleinement en compte les attentes opérationnelles d'aujourd'hui mais aussi de demain. Jusqu'où des fonctions aujourd'hui assumées par des militaires ou des personnels civils de la défense peuvent-elles être confiées au secteur privé sans altérer la capacité opérationnelle des forces ?

Conscient de ces enjeux, mais aussi des interrogations - voire des réticences - de la hiérarchie militaire comme des inquiétudes des personnels, le ministre a souligné qu'il souhaitait une approche pragmatique. Il a donc défini quatre conditions qui doivent être remplies, à l'issue d'une étude préalable de qualité, pour permettre le lancement d'un projet d'externalisation :

- ne pas affecter la capacité des armées à réaliser leurs missions opérationnelles,
- préserver les intérêts du personnel,
- vérifier l'existence d'une offre du marché répondant aux besoins avec un niveau concurrentiel satisfaisant et veillant à la place spécifique des PME,
- être assuré dans la durée de gains économiques et budgétaires significatifs, évalués par une méthode d'évaluation préalable rigoureuse.

C'est au regard de ces quatre critères que les externalisations engagées ont été analysées.

I. LA CAPACITE OPERATIONNELLE DES ARMEES N'EST PAS AFFECTEE POUR LE MOMENT

A. LA NOTION DE CŒUR DE METIER DOIT ETRE PRECISEE

La définition du « cœur de métier » est au centre de la réflexion sur le champ des externalisations, qu'elles soient menées dans le secteur public ou privé. Tous les acteurs, détracteurs comme promoteurs des externalisations, argumentent leur position à partir de cette notion. Les premiers sont particulièrement attentifs à ce qu'elles n'atteignent pas le cœur de métier. Les seconds mettent l'accent sur le fait que les externalisations permettent au contraire un recentrage des militaires sur leur cœur de métier. Or cette notion reste imprécise.

1. La loi du 14 avril 2003

La seule référence juridique stable est celle donnée par la loi n° 2003-340 du 14 avril 2003 relative à la répression de l'activité de mercenaire, qui s'inspire du protocole I du 8 juin 1977 additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949. Le ministère ne considère pas que la loi donne une définition du cœur de métier mais qu'elle rappelle que l'État doit seul exercer le monopole de la mise en œuvre de la « violence légitime d'État ». Sa lecture fait cependant apparaître un noyau dur qui ne saurait être l'objet d'aucune externalisation et qui correspond :

- aux missions impliquant l'usage de la force, en particulier des armes, en dehors du strict cadre de la légitime défense, même de manière implicite ;
- au soutien direct des phases d'une opération impliquant des affrontements directs (entrée en premier, coercition) ;
- au soutien de contact des formations tactiques engagées dans une zone hostile, y compris de leurs équipements et systèmes d'armes.

Ce noyau dur décrit cependant plus une mission régaliennne (faire la guerre) qu'il ne définit des fonctions « cœur de métier ». Le périmètre est a priori réduit, puisque directement lié à la notion d'engagement armé, mais il n'est pas pour autant clairement délimité car la notion de « soutien direct » peut être interprétée de façon plus ou moins large. Ainsi, en Afghanistan, les troupes dépendent aujourd'hui d'un transport terrestre largement externalisé qui peut être l'objet d'attaques et de destructions. « *Les ravitaillements par voie routière sont en réalité de véritables opérations de combat (appelées « combat logistics » par les Américains et les Anglais et surnommés les porte-avions par les Français) qui n'ont plus rien à voir avec de simples convois logistiques* »¹². Ces opérations ne sont pourtant pas considérées aujourd'hui comme relevant du cœur de métier (car elles ne sont pas « *une participation directe aux hostilités* »¹³) et sont largement externalisées.

2. Une appréciation différente de la notion de cœur de métier chez nos partenaires britanniques et allemands

Le ministère britannique de la défense a peu cherché à préciser cette notion de « cœur de métier ». Seul l'exercice de la force armée est clairement sanctuarisé. Tout le reste peut être discuté. Les expériences irakiennes et afghanes, avec notamment un très fort engagement de compagnies de sécurité privées ou le recours à une entreprise privée pour transporter les chars à proximité des zones de combat, montrent que la frontière est très fluctuante et le cœur de métier devient de facto très limité.

La notion est, en revanche, bien précisée en Allemagne où le cœur de métier (« *Kernaufgaben* », 13,5 Md€) est opposé aux fonctions de soutien (10,5 Md€). Sa définition est strictement encadrée par la Constitution (article 87 de la *Grundgesetz*), ce qui donne notamment au Parlement un pouvoir très important de contrôle. La modernisation du ministère (qui peut recourir aux externalisations) ne peut porter que sur les fonctions de soutien.

3. La notion de « fonction externalisable » pourrait être parfois utilisée par les armées

La détermination des fonctions « cœur de métier » et leur isolement, ainsi que peuvent le pratiquer les entreprises industrielles, constituent une opération complexe pour un ministère régaliennne car une même fonction peut être tantôt dans le périmètre du « cœur de métier » (la restauration pendant la mise en place d'une opération extérieure, le MCO - y compris de niveau 3 - en opération) tantôt en dehors (la restauration dans les bases en métropole).

¹² In « Doctrine n° 17 », « L'emploi des forces terrestres en Afghanistan », page 74, édité en 2009 par le centre de doctrine d'emploi des forces.

¹³ Réponse du ministère de la défense au relevé d'observations provisoires.

L'exemple de l'externalisation du gardiennage de l'îlot Saint Germain, sur lequel le ministère a du revenir en juin 2010 illustre la difficulté d'une approche purement fonctionnelle qui ne se préoccuperait pas suffisamment de fixer les limites du « cœur de métier ».

L'approche par fonction peut toutefois avoir parfois du sens. Ainsi, dans le cas de l'école de pilotage de Cognac, le contrôle général des armées, dans son rapport de 2003, avait bien montré que la formation initiale des pilotes militaires n'était pas différente de celle de leurs collègues civils (les uns et les autres passant les mêmes qualifications civiles) et qu'elle ne saurait être considérée comme une fonction « cœur de métier », à l'inverse des formations spécifiques qui doivent être développées ensuite. L'EMAA a refusé catégoriquement cette approche fonctionnelle, faisant de la formation un bloc, pour ne retenir que l'externalisation du MCO, fonction qui n'est pourtant pas plus facilement dissociable. Le même blocage de principe s'est manifesté pour l'école de formation initiale des pilotes d'hélicoptères de Dax et peut se retrouver dans de nombreux secteurs (par exemple, la formation initiale des praticiens du service de santé des armées).

4. Le périmètre du cœur de métier est très fluctuant

Le ministère de la défense reconnaît volontiers le flou de cette notion. Il note que « le périmètre du cœur de métier pris en compte par la stratégie d'externalisation peut déborder du strict cadre de ce noyau dur légal (la loi du 14 avril 2003) qui constitue uniquement la borne minimale. Au-delà, pour définir le périmètre du cœur de métier jugé non externalisable (...) il convient de raisonner en opportunité, en terme de faisabilité pratique et de rentabilité économique ¹⁴». En fait, plusieurs notions de « cœur de métier » sont dégagées selon les circonstances et les projets. Aucune n'a permis jusqu'à présent de définir un cadre stable et rigoureux :

- la distinction entre l'opérationnel et le soutien est apparemment la plus satisfaisante, puisqu'elle fait référence à la mission régaliennne du ministère de la défense. Elle rejoint l'approche allemande. Elle est évoquée pour guider le processus de transformation des armées, notamment dans le cadre de la création des bases de défense, avec pour objectif le renforcement du caractère opérationnel des armées en limitant le coût financier du soutien et en concentrant les ressources humaines sur les fonctions qui ne peuvent être assurées par personne d'autre. Cette approche ne donne pourtant que partiellement satisfaction pour cerner avec précision le cœur de métier :

- la notion de fonction opérationnelle essentielle est changeante dans le temps et dans l'espace. Ainsi, le gardiennage et la sécurisation des installations, qui faisaient partie du cœur de métier traditionnel des militaires, sont aujourd'hui largement externalisés, y compris pour des installations sensibles (cf. la sécurité des bases aériennes). Le mouvement n'est pourtant pas général et le périmètre de cette fonction jugé « externalisable » varie selon les bases sur les bases aériennes). Elle a même été retirée du projet de *facility management* de la base de Creil car jugée comme trop sensible pour ce type d'installation, en raison notamment de la présence de la DRM sur le site ;

¹⁴ Réponse du SGA au questionnaire n° 1.

- le soutien peut être indissociable de l'opérationnel. Ainsi, à Creil, la maintenance du réseau électrique a été retirée du périmètre externalisable car cela pouvait mettre en cause la sécurité de l'installation pour garantir l'éclairage permanent de la piste. Plus généralement, des militaires en action ont besoin d'être nourris, soignés, alimentés, ravitaillés... On doit par ailleurs s'assurer que le soutien logistique d'une opération engagée à plusieurs milliers de kilomètres de la métropole sera assuré quelles que soient les circonstances générales.

- la distinction entre le théâtre d'opération et les bases arrières est parfois invoquée pour répondre aux objections qui peuvent être faites à la définition précédente en tentant de préciser la notion d'opérationnel. L'approche française est traditionnellement réservée sur le principe de l'externalisation sur les théâtres d'opération pour des raisons d'ordre éthique, juridique et fonctionnel (sécurité). Les armées françaises considèrent cependant aujourd'hui que le soutien en opération « ne relevant pas du cœur de métier » peut bénéficier « d'externalisations de complément » en fonction des théâtres opérationnels. Une situation relativement stabilisée (comme au Kosovo) permet de faire plus largement appel aux externalisations, comme avec Capes France pour la gestion des camps militaires. Dans les faits, le ministère va parfois plus loin et accepte par exemple qu'une entreprise privée gère le camp de Tora dans la vallée de la Kapisa en Afghanistan ;

- la différenciation entre capacités permanentes (ou socles) et capacités complémentaires externalisables est aussi invoquée pour les fonctions qui concourent à la réalisation directe des missions cœur de métier comme, par exemple, le transport stratégique. Elle est aussi à la base du concept Capes France. Elle est utilisée de facto dans la gestion des télécommunications satellitaires, le recours aux capacités civiles permettant une couverture mondiale à moindre coût. L'idée est de ne pas faire supporter au budget de la défense la possession de moyens permanents qui seraient peu ou pas utilisés hors hypothèse de conflit majeur. Les capacités externalisées permettent alors de couvrir des pics d'activité sans avoir à supporter des investissements qui seraient sous-utilisés en temps normal. Dans le cas du transport stratégique, les externalisations couvrent en fait plus de 90 % des besoins et les notions de socle et de pics d'activité servent surtout à habiller un raisonnement largement guidé par la faiblesse des moyens budgétaires (l'armée de l'air ne dispose en 2010 que de 27 % des moyens prévus par le contrat opérationnel). Le raisonnement en termes de socle / capacités complémentaires n'est en revanche pas suffisamment développé dans le domaine du MCO aérien et naval pour définir les fonctions qui doivent effectivement être gardées en régie, dans les Ateliers Militaires de la Flotte (AMF) ou même au Service Industriel de l'Aéronautique (SIAé) ;

- enfin, la notion de cercles concentriques, centrés sur l'opération combattante est parfois utilisée pour tenter de concilier les approches précédentes. Mais nul ne se risque à fixer de façon définitive le rayon de chacun des cercles. Il est clair par ailleurs que plus on se rapproche du cercle central, plus le caractère « cœur de métier » des fonctions apparaît conjoncturel et tient largement à la situation géopolitique et sécuritaire du moment. Certaines fonctions jugées externalisables dans un contexte ou sur un théâtre donné doivent pouvoir être reprises en interne à tout instant en fonction de l'évolution des situations.

La notion de cœur de métier, bien que par nature floue, est pourtant indispensable tant pour des raisons légales que pour bien s'assurer de maintien des capacités opérationnelles en tout temps et en tous lieux.

Il est souhaitable, pour que la poursuite du processus d'externalisation puisse se faire dans le respect des critères fixés par le ministre, que soient clarifiées les conditions dans lesquelles la notion de cœur de métier trouve à s'appliquer, ainsi que les fonctions qui en relèvent, complètement ou partiellement selon les cas de figure. À tout le moins, les critères généraux et les méthodes de détermination du cœur de métier doivent être précisées au niveau central pour donner un cadre clair aux responsables de secteur.

B. LES QUESTIONS RELATIVES AUX EXTERNALISATIONS D'ACTIVITES OPERATIONNELLES

Sur la vingtaine d'externalisations examinées et présentées dans le tableau synoptique ci-dessous, il apparaît clairement que la très grande majorité est relative au soutien des forces ou à des tâches qui n'ont pas d'impact sur l'activité opérationnelle. Seules quatre concernent ou pourraient concerner directement des activités opérationnelles, au moins partiellement (en excluant les frégates multi-missions FREMM dont l'externalisation, un temps envisagée, a été rapidement abandonnée) : la sécurité des bases aériennes, le projet de PPP pour la mise à disposition d'une flotte de bâtiments de soutien et d'assistance hauturiers, le projet d'acquisition d'une flotte d'avions MRTT et le projet NECTAR / SYRACUSE. Toutefois parmi les activités de soutien, le transport stratégique et la maintenance aéronautique et navale peuvent aussi relever, au moins ponctuellement et temporairement, de la définition légale du cœur de métier (au sens de la loi de 2003).

Dans ces conditions, si l'on peut effectivement constater qu'aujourd'hui la capacité des armées à réaliser leurs missions opérationnelles n'a pas été entamée par les externalisations engagées, largement développées dans le secteur du soutien, loin des théâtres d'opération, des interrogations demeurent sur l'impact que pourraient avoir celles-ci dans les conditions des scénarios sur lesquels sont bâtis le Livre blanc et les contrats opérationnels qui en découlent. Quatre dossiers retiennent plus particulièrement l'attention : les externalisations dans le transport stratégique, pour le maintien en condition opérationnelle (MCO), du soutien des bases en opérations extérieures et de la sécurité des bases aériennes.

Tableau n° 9 : Les externalisations et les critères du « cœur de métier »

Nom du projet	Type de fonction	Peut relever de la définition légale du cœur de métier (loi 2003) ¹⁵	Opérationnel / Soutien	Théâtres / bases arrières	Permettre une capacité complémentaire
La gestion de la flotte stratégique par le Centre multimodal des Transports	Transport stratégique	Oui ¹⁶	Soutien	Théâtres	Oui. Mais problème de définition du seuil.
La gestion des services de la BA de Varennes sur Allier	Soutien de services généraux	Non	Soutien	Base arrière	Non.
ORRMA	Logistique MCO	Non	Soutien	Les deux	Non
Economat des armées / Vivres en France	Alimentation	Non	Soutien	Bases arrières	Non
La location avec option d'achat des A340	Transport stratégique	Oui	Soutien	Théâtres	Non (capacité permanente indispensable)
L'acquisition des FREMM	Fonction régalienn	Oui	Opérationnel	Théâtres	Non
Contrat SALIS d'affrètement d'Antonov An124	Transport stratégique	Non	Soutien	Théâtres	Non (capacité permanente indispensable)
L'externalisation de la gestion de la flotte des avions de l'école de Cognac	Formation initiale	Non	Soutien	Bases arrières	Non

¹⁵ « Missions impliquant l'usage de la force, en particulier des armes, en dehors du strict cadre de la légitime défense, même de manière implicite ; soutien direct des phases d'une opération impliquant des affrontements directs (entrée en premier, coercition) ; soutien de contact des formations tactiques engagées dans une zone hostile, y compris de leurs équipements et systèmes d'armes ».

¹⁶ Pour le ministère (réponse au relevé d'observations provisoires), le transport stratégique ne relève jamais du cœur de métier « en dehors des A400 M et des BPC qu'il n'envisage pas d'externaliser (...) ».

Nom du projet	Type de fonction	Peut relever de la définition légale du cœur de métier (loi 2003) ¹⁷	Opérationnel / Soutien	Théâtres / bases arrières	Permettre une capacité complémentaire
Le PPP de l'école de formation initiale des pilotes d'hélicoptères (Dax)	Formation initiale	Non	Soutien	Bases arrières	Non
L'externalisation de la gestion de la flotte automobile blanche du ministère	Transport	Non	Soutien	Bases arrières	Non
CAPES France et les externalisations de soutien des bases en opération	Soutien de services généraux	Non	Soutien	Théâtres	Non
Le projet multiservices de la Base de défense de Creil	Soutien de services généraux	Non	Soutien	Bases arrières	Non
La sécurité de cinq bases aériennes	Sécurité	Non (en temps de paix)	Opérationnel	Bases arrières	Non
MCO de la marine	MCO	Oui	Soutien	Essentiellement bases arrières. Mais théâtres possibles.	Non
MCO de l'armée de l'air	MCO	Oui	Soutien	Essentiellement bases arrières. Mais théâtres possibles.	Non
Le Centre national des sports de la défense	Formation / entraînement	Non	Soutien	Bases arrières	Non

¹⁷ Missions impliquant l'usage de la force, en particulier des armes, en dehors du strict cadre de la légitime défense, même de manière implicite ; soutien direct des phases d'une opération impliquant des affrontements directs (entrée en premier, coercition) ; soutien de contact des formations tactiques engagées dans une zone hostile, y compris de leurs équipements et systèmes d'armes.

Nom du projet	Type de fonction	Peut relever de la définition légale du cœur de métier (loi 2003) ¹⁸	Opérationnel / Soutien	Théâtres / bases arrières	Permettre une capacité complémentaire
L'externalisation de la fonction restauration-hôtellerie-loisirs (RHL)	Soutien de services généraux	Non (dans les limites du projet)	Soutien	Limité aux bases arrières	Non
PPP pour la mise à disposition d'une flotte de bâtiments de soutien et d'assistance hauturiers	Régaliennne (militaire et civile)	Non (en temps de paix)	Opérationnel	Essentiellement bases arrières.	Oui, en partie.
L'externalisation de la poste aux armées	Soutien de services généraux	Non	Soutien	Théâtres / bases arrières	Non
L'acquisition d'une flotte d'avions MRTT	Transport stratégique	Oui	Opérationnel / soutien	Théâtres / bases arrières	Non
La mise à disposition de navires rouliers	Transport stratégique	Non	Soutien	Théâtres	Oui, en partie
Le projet Syracuse	Transmissions	Non	Opérationnel	Théâtres / bases arrières	Non

Source : Cour des Comptes

¹⁸ Missions impliquant l'usage de la force, en particulier des armes, en dehors du strict cadre de la légitime défense, même de manière implicite ; soutien direct des phases d'une opération impliquant des affrontements directs (entrée en premier, coercition) ; soutien de contact des formations tactiques engagées dans une zone hostile, y compris de leurs équipements et systèmes d'armes.

1. Les limites à l'externalisation massive du transport stratégique

Le transport stratégique fait largement appel aux externalisations puisqu'aujourd'hui, 92 % du tonnage de fret acheminé vers les théâtres d'opérations extérieurs le sont par des moyens externalisés. Bien que relevant du soutien, il participe à l'évidence très directement à la capacité opérationnelle des armées.

L'externalisation du transport stratégique aérien et maritime n'a pas posé jusqu'à présent de problème juridique, au sens où, en application de la loi de 2003 il ne pourrait être assuré que par des militaires. Il n'y a pas eu non plus jusqu'à présent de difficultés opérationnelles majeures mais le ministère souligne que les contraintes sont plus fortes pour l'obtention des autorisations de survol, les utilisations d'aérodromes ou les délais de mise en œuvre. Les interrogations relatives au programme MRTT montrent aussi que la question des limites des externalisations dans ce secteur n'est pas théorique.

La très forte dépendance à l'égard de moyens de transport non armés par des personnels militaires français, en particulier dans le transport aérien, amène cependant à s'interroger sur la préservation des capacités opérationnelles en toutes circonstances. La situation a été améliorée depuis le premier conflit iraquien, avec la signature de conventions cadres d'affrètement permanent. Lors de crises militaires très graves, des difficultés pourraient apparaître et gêner le soutien logistique des opérations : refus de personnels civils de se rendre sur les théâtres, élévation des coûts des assurances, forte augmentation des coûts du marché.... Du point de vue de la continuité du service en toute circonstance, les opérations d'acquisition en PPP, voire en LOA, de matériels ensuite mis en œuvre par des personnels militaires, apparaissent plus fiables que le simple recours aux marchés d'affrètement : les matériels sont assimilables à des moyens patrimoniaux puisque les personnels sont militaires et que l'Etat assure lui-même les matériels qu'il loue. Certains problèmes sont toutefois apparus avec les A 340 en LOA du fait de la présence à bord, parfois indispensable, d'un technicien civil¹⁹.

Dans l'immédiat, la question du transport stratégique terrestre sur les théâtres soulève davantage d'interrogations. Les armées ont en effet clairement intégré la logique de l'externalisation pour réduire leurs coûts de transport, y compris sur des terrains aussi instables et difficiles que l'Afghanistan. Environ 80 % du transport lié à la montée en puissance de la force en Afghanistan a été assuré par les prestataires de l'EdA²⁰. Il n'y a pas eu jusqu'à présent de problèmes opérationnels grâce à la politique suivie (les matériels les plus sensibles sont acheminés par avion) mais, nous l'avons vu

¹⁹ La présence d'un personnel civil étranger (le MCO est assuré par une société privée de l'Union européenne), pose de réelles difficultés pour la réalisation de certaines missions (survol, destination et nature du chargement).

²⁰ Cf « Doctrine » n° 17, « l'emploi des forces terrestres en Afghanistan », 2009, édité par le centre de doctrine d'emploi des forces.

plus haut, les attaques et destructions récurrentes de matériels amènent à s'interroger sur le respect de la notion de cœur de métier au sens de la loi de 2003. Les armées abordent aujourd'hui cette question sous un angle opérationnel pratique²¹. Il serait souhaitable que la dimension juridique soit davantage examinée.

Il semble enfin que, si le niveau d'externalisation des transports stratégiques devait rester durablement aussi élevé qu'aujourd'hui, la question de sa mise en œuvre par des personnels militaires, éventuellement réservistes (sur le modèle de la « *sponsored reserve* » britannique), devrait impérativement être posée, au moins pour des raisons légales.

2. Les critères de répartition du MCO naval et aérien

La classification en trois niveaux d'intervention (NTI1, 2 et 3) prend en compte les spécificités opérationnelles :

- le NTI 1 (MCO « quotidien ») est obligatoirement effectué par des personnels militaires pour être assuré en toutes circonstances et en tout lieu ;
- le NTI 2 est réparti dans des proportions très variables selon les matériels entre industriels extérieurs et services en régie.
- le NTI 3 (opérations de maintenance les plus lourdes comme les grandes visites) est en règle générale assuré par des prestataires extérieurs mais il l'est aussi dans certains cas en régie, par les ateliers militaires de la flotte (AMF) ou par le service industriel de l'armée de l'air (SIAé).

Trois points demandent cependant à être clarifiés :

- le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale a bien retenu une démarche de partage entre État et secteur privé, fixant que « *la réalisation en régie interne au sein de l'État des opérations industrielles de MCO doit être strictement limitée à ce qui ne pourrait être satisfait avec une sûreté et une réactivité suffisante par un acteur industriel* ». Dans la pratique, les missions des AMF et du SIAé apparaissent cependant parfois identiques de celles confiées aux prestataires privés. Parfois, ces services en régie ou quasi-régie (le SIAé dispose d'un compte de commerce) semblent pouvoir être même amenés à se substituer en cas de nécessité aux structures privées. La politique du ministère de la défense mériterait d'être précisée ;
- si le NTI 3 de certains matériels devait être assuré en toutes circonstances, y compris sur les théâtres d'opération, par les industriels, les contrats et les règles statutaires des personnels doivent être adaptés pour garantir que la capacité opérationnelle ne sera pas menacée car les réponses qui ont été données, s'agissant notamment de la présence de quelques personnels de société privées en Afghanistan pour le MCO des drones, n'ont pas été suffisamment précises ;

²¹ « L'exemple de l'externalisation réalisée sur les FOB en Afghanistan montre qu'elle est envisageable, sous réserve d'en définir précisément les limites (en particulier, l'évaluation et le contrôle à distance demeurent impossibles) ; doit-on plutôt approfondir les prestations actuelles (services vie courante, transport-manutention, carburant, CPO, ...) ou élargir l'externalisation à d'autres domaines considérés comme « réservés » (santé, maintenance...) ? Quoi qu'il en soit, l'externalisation est vécue sur le théâtre comme un facteur de progrès, doit être constamment maîtrisée (posture de réversibilité, performances) dans un esprit « gagnant-gagnant », en gardant toujours à l'esprit l'intérêt opérationnel et sans sous-estimer les coûts associés » Cf « Doctrine » n° 17, page 74.

- le débat en cours sur la répartition du NTI 2 entre structures militaires et partenaires privées est le reflet de ces deux problématiques. Les débats font appel aux différentes notions de cœur de métier qui en raison de leurs limites fluctuantes n'aident pas à les cadrer. Bien qu'il s'agisse d'une activité de soutien, le NTI 2 relève sans doute dans certaines conditions de la définition du cœur de métier. Le débat, qu'il porte sur la question du maintien des compétences internes en ce domaine ou sur le « placement du curseur » pour les externalisations possibles, doit donc nécessairement en tenir compte, ce qui ne semble pas être suffisamment le cas aujourd'hui.

3. L'externalisation du soutien des bases françaises en opération extérieure

Le soutien des bases en OPEX était jusque récemment assuré par les armées elles-mêmes, ce qui n'excluait pas d'employer des personnels locaux pour certaines tâches quand les conditions le permettaient, cette politique d'emploi local participant même d'une forme d'action civilo-militaire utile.

CAPES France a été la première expérimentation d'externalisation du soutien complet des bases au Kosovo et au Tchad. Après deux ans d'expérience, le ministère conclut que la capacité opérationnelle n'a pas été atteinte. L'hypothèse d'un élargissement de l'expérience à d'autres théâtres est donc désormais retenue, en recourant pour le moment à l'Economat des armées mais sans exclure d'ouvrir le marché un jour à d'autres opérateurs spécialisés. Les états-majors fixent comme limite le fait que l'entrée en premier sur les théâtres doit pouvoir être assumée complètement et de façon autonome par les armées.

Cette externalisation appelle plusieurs commentaires à ce stade au regard du critère de préservation de la capacité opérationnelle :

- les conclusions à tirer de l'expérimentation Capes France doivent être relativisées car les cadres et personnels envoyés sur le terrain par l'Economat des armées (EdA) sont d'anciens militaires français qui ont conservé des liens importants et des comportements qui les rapprochent beaucoup de leurs anciens camarades. C'est sans doute ce qui explique qu'en 2008, lorsque l'opération Eufor au Tchad a été menacée militairement, aucun des personnels de l'EdA n'a fait valoir son droit de retrait ;

- à l'inverse, le fait que l'EdA ait sous-traité à une société privée la gestion de la base de Tora, dans la vallée de la Kapisa en Afghanistan, en raison en particulier des risques importants qui l'empêchaient de trouver les personnels nécessaires illustre les deux limites qui s'imposent sans doute au processus en cours. En faisant appel à cette société, l'EdA exerce d'une certaine façon un droit de retrait qui devrait conduire à une réflexion sur la reprise de la gestion de la base ;

- pour l'entreprise retenue, ce type de contrat ne pose pas de difficulté majeure : elle considère que sa gestion n'est pas plus complexe que celle de n'importe quelle base civile en zone hostile. Le ministère de la Défense ne peut pour autant se désintéresser des conséquences d'éventuels attentats ou attaques visant la base qui toucheraient les personnels recrutés par cette entreprise ;

- le projet d'externalisation de la fonction Restauration-Hôtellerie-Loisirs (RHL), actuellement en cours d'examen, prend bien en compte la nécessité pour les armées de maintenir une capacité interne pour « l'entrée en premier ». La distinction théâtre « difficile » / théâtre « facile », la notion de « théâtre est stabilisé » devraient être maintenues comme critères d'appréciation de la possibilité d'externaliser la prestation. Ils sont essentiels pour définir les capacités militaires à conserver.

4. La sécurité des bases aériennes

La conception fluctuante du « cœur de métier » se ressent et soulève quelques interrogations sur le maintien de la capacité opérationnelle en toutes circonstances. Ainsi, à Varennes-sur-Allier, il est prévu que le prestataire se désengage en cas de crise ce qui montre que l'externalisation touche bien le cœur de métier. La sécurité du site serait alors reprise par le personnel militaire qui récupérerait les armements à la base d'Avord et qui serait renforcé par du personnel venant d'une autre base. La mobilisation de personnels normalement affectés à d'autres tâches pour assurer la sécurité du site pourrait alors gêner l'exercice de leur tâche principale.

À Creil, le périmètre initial du projet de *Facility Management* incluait la sécurité du site. Elle a été retirée du projet car la base de Creil est une installation prioritaire de défense. Dans le même temps, cependant, la sécurité de cinq bases aériennes opérationnelles a été confiée à des entreprises privées.

Les critères que le ministère a retenus pour s'assurer que sa capacité opérationnelle est bien préservée en toutes circonstances doivent être précisés au cours du premier trimestre 2011, avec la publication d'une doctrine générale de la protection dont découleront les principes à mettre en œuvre dans chacune des catégories de site sensibles qui seront définies.

5. A propos de deux projets en examen

Le projet de PPP pour l'acquisition des bâtiments de soutien et d'assistance en haute mer a fait l'objet d'un avis de la mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat²². Il apparaît ainsi qu'une distinction claire est faite entre les missions militaires²³ et les missions civiles à caractère interministériel²⁴. Elle a des conséquences sur l'équipement et l'armement des navires, quel que soit le mode d'acquisition qui sera retenu pour tout ou partie des bateaux. La préservation du caractère opérationnel semble donc satisfaisante. Le risque de défaillance de l'opérateur et surtout le risque d'indisponibilité des navires est bien pris en compte. S'agissant de ce dernier risque, il est même chiffré²⁵.

Pour SYRACUSE / NECTAR, le projet tel qu'il peut être aujourd'hui analysé, ne semble pas devoir soulever de crainte quant à une atteinte aux capacités opérationnelles.

Les externalisations sont engagées dans des domaines qui touchent directement à l'activité opérationnelle et donc au « cœur de métier » du ministère. Cela semble sans conséquence négative à ce jour. Dans certains secteurs particulièrement sensibles (transport stratégique, communications satellitaires), les armées ne pourraient pas remplir leur mission sans un tel recours.

²² MAPPP, avis n° 2009-12 du 27 juillet 2009.

²³ Intégration au groupe aéronaval, soutien de la flotte de SNA, assistance aux bâtiments en difficulté sur les théâtres d'opération, participation à l'entraînement des forces.

²⁴ Lutte contre la pollution, missions de sauvetage.

²⁵ Le coût moyen pour l'Etat d'une journée d'indisponibilité est estimé à 15 M€ montant fondé sur la valeur moyenne annuelle de ce que coûterait à l'Etat des catastrophes maritimes si les navires étaient indisponibles pour intervenir dans les meilleurs délais. Pour l'opérateur privé, le coût d'indisponibilité correspond au prix des affrètements nécessaires pour pallier totalement à l'indisponibilité.

Ce constat ne doit pas cependant dispenser le ministère d'une analyse plus approfondie, afin de garantir que la capacité opérationnelle ne sera pas affectée dans des conditions d'engagement plus complexes et plus lourdes qu'aujourd'hui, sauf à mettre en cause les principes qui encadrent nos engagements militaires. À cet égard, trois sujets doivent être plus particulièrement approfondis :

- la définition du socle incompressible (en matériel et en compétences humaines) qui doit être maintenu en interne pour chacune des fonctions notamment en matière de transport stratégique et de MCO ;
- la sécurité des installations militaires ;
- l'engagement de personnels non militaires, français ou non, dans des opérations qui relèvent du cœur de métier défini par la loi de 2003.

C. LA PRISE EN COMPTE DES RISQUES DOIT ETRE RENFORCEE

1. La qualité et le pilotage des prestations offertes

Les contrats d'externalisation qui ont été examinés intègrent des clauses relatives à la qualité de la prestation. Le renouvellement régulier des marchés (tous les trois à cinq ans en général), en particulier en matière de soutien, est perçu non seulement comme la garantie d'avoir le meilleur prix mais aussi comme une assurance de qualité des services sur le long terme. Les partenariats publics privés sont, quant à eux, construits sur des obligations de résultat, qui conditionnent en partie la rémunération. Les marchés passés avec des opérateurs en situation monopolistique sont peu à peu revus pour s'inscrire dans une logique identique. Ainsi, en matière de MCO naval, les contrats signés avec DCNS comportent depuis 2003 des obligations de disponibilité des navires qui conditionnent la rémunération de l'industriel. La logique de résultat l'emporte sur la logique de moyens.

Le recours à des professionnels peut aussi permettre une nette amélioration de la gestion au meilleur coût des ressources. C'est ce qui ressort notamment du dossier ORRMA par lequel la SIMMAD a externalisé la gestion et la logistique des pièces de rechange aéronautiques consommables.

En 2004, à l'issue d'un appel d'offre, la SIMMAD a confié à un opérateur privé, spécialiste de la gestion de stock et de la logistique, (Suez / Inéo / DCI) la gestion complète des pièces de rechange consommables pour avions (plus de 100 000 références à traiter). Tous les calculs d'approvisionnement, la gestion des stocks et la logistique sont confiés à l'entrepreneur, qui doit répondre à des performances opérationnelles.

Le contrat ORRMA est d'une valeur de 1 Md€ sur dix ans et la SIMMAD en attend une économie de 300 M€. Ce contrat a permis le remplacement d'une centaine de contrats d'approvisionnement par un seul, avec obligation de performance (et non de moyens), ce qui allège considérablement le pilotage.

Les services du ministère de la défense ont tous mis en place des structures et des procédures de suivi et de pilotage de la mise en œuvre des contrats. Il s'agit là d'une question essentielle, qui ne doit en aucun cas être négligée. Le nombre et la compétence des agents en charge de ces missions ne peuvent, sans risques, être sous-estimés.

2. Le risque de perte de compétence et le problème de la réversibilité

Les dossiers examinés n'ont pas fait apparaître, à ce jour, un risque fort en ce domaine, dès lors que la compétence éventuellement perdue peut être retrouvée, en cas de besoin, dans des délais relativement courts par recrutement sur le marché du travail (exemple du MCO des avions et hélicoptères légers ; équipages pour les avions de transport stratégique²⁶). L'exemple britannique montre cependant que cette question doit être suivie avec attention, dans tous les domaines, dès lors que le nombre d'externalisations augmenterait nettement.

La question est cependant clairement posée dès aujourd'hui en matière de télécommunications satellitaires, si le projet NECTAR était mis en œuvre dans toutes ses dimensions. Ce cas illustre la nécessité de définir pour chaque fonction le seuil minimal de compétences à conserver en interne pour être en mesure d'assurer ces fonctions en toutes circonstances et en tout lieu. La sensibilité de cette question est évidemment directement liée à la technicité de la fonction externalisée.

3. La protection face au risque de défaillance du prestataire

Tous les dossiers qui ont été examinés montrent que cette question est prise en compte en y apportant deux grands types de solutions selon la nature de l'externalisation :

- nouvel appel d'offre pour ce qui relève des prestations de service généraux, sur un marché concurrentiel ;

- « protection » des matériels acquis dans le cadre d'un PPP ou loués en établissant une relation financière directe entre l'Etat et le bailleur.

Ces solutions ont cependant deux limites importantes :

- dans les situations monopolistiques, l'Etat n'a aucune garantie. Cette situation est cependant bien connue depuis longtemps et concerne essentiellement, si ce n'est exclusivement, le MCO mais, compte tenu de la taille des partenaires et de leur importance stratégique, une défaillance est peu imaginable.

- les solutions évoquées peuvent être difficilement applicables pour les externalisations qui touchent directement à l'opérationnel, en particulier sur des théâtres extérieurs, soit que le marché ne soit pas suffisamment large ou motivé, soit que les délais de remplacement soient longs.

Pour faire face à ces deux cas de figure les armées conservent, quand cela est possible, une capacité minimale en interne. Le SSF justifie ainsi de cette façon le maintien des ateliers militaires de la flotte. Il n'est pas en mesure cependant de déterminer la taille optimale qui serait nécessaire, ni l'étendue des compétences qui doivent être conservées²⁷. L'armée de l'air, pour les mêmes raisons, conserve les ateliers aéronautiques d'une dimension sans commune mesure avec les ateliers militaires de la

²⁶ Par opposition aux équipages des avions de transport tactique qui doivent recevoir une formation spécifique aux armées. La capacité à recruter dans le milieu civil des personnels qualifiés est toutefois dépendante de l'état du marché de l'emploi. Elle nécessite, comme pour les pilotes de transport tactique, une parfaite connaissance du milieu militaire et du contexte opérationnel. Le recouvrement d'une capacité perdue peut donc être là aussi assez long.

²⁷ Le ministère a toutefois indiqué, dans sa réponse au relevé d'observations provisoires, que l'élaboration d'un schéma directeur du SLM avait été engagée. Ces travaux devraient aboutir fin 2011.

flotte. L'externalisation d'une part de la fonction RHL ne sera pas non plus complète et les compétences conservées pourront pallier temporairement la défaillance d'un partenaire en métropole comme en OPEX.

Mais dans certains cas, la compétence spécifique disparaît avec l'externalisation (à titre d'exemple : suppression du MCO dans les écoles de Dax et Cognac) sans que des solutions pour pallier une éventuelle défaillance du partenaire apparaissent clairement. La question est pourtant sensible compte tenu de la durée des contrats qui accroît le risque de défaillance du prestataire. Ainsi, à Dax (contrat de 22 ans), l'Etat s'est assuré qu'il pourrait garder la disponibilité des hélicoptères en cas de défaillance de la société adjudicataire du contrat ; en revanche la continuité de la maintenance pendant les mois nécessaires à l'attribution d'un nouveau marché créerait des difficultés. La ré-internalisation, même provisoire de la maintenance, paraît peu probable (le type d'appareil utilisé n'est pas en service dans les armées ; il y a une forte tension sur les effectifs de mécaniciens) et il est donc vraisemblable que l'activité de l'école serait fortement perturbée pendant plusieurs mois.

La qualité des prestations externalisées est en règle générale jugée satisfaisante, voire meilleure. Pour mieux s'en assurer, la rémunération du prestataire est, pour partie, fonction de la réalisation d'objectifs précis. Dans ce contexte, l'attention portée à la désignation d'équipes de suivi et de pilotage des contrats bien formées, dotées de l'autorité suffisante et assurées d'un minimum de stabilité ne doit pas être relâchée.

Le risque lié à la perte de compétence est aujourd'hui limité mais ne peut qu'augmenter à l'avenir, si le mouvement d'externalisation se poursuit et touche des domaines de haute technicité. Il ne peut être affronté qu'en définissant avec plus de précision que ce n'est aujourd'hui le cas, les socles de compétences qui doivent impérativement être conservés en interne.

Le risque de défaillance de l'opérateur extérieur est identifié, en particulier pour s'assurer que la disponibilité des matériels mis à disposition dans le cadre de contrats innovants est bien garantie en toutes circonstances. Les solutions envisagées pour y remédier n'apparaissent cependant pas toutes suffisamment robustes, en particulier dans les secteurs où le ministère de la défense n'a plus la compétence suffisante pour y remédier de façon temporaire. La capacité opérationnelle pourrait être ponctuellement affectée.

II. LES INTERETS DES PERSONNELS ONT ETE PRESERVES

Les ressources humaines sont un enjeu majeur des externalisations car se pose la question du devenir des personnels de la fonction externalisée. Une externalisation se traduit par des réductions d'effectifs, que ce soit par transfert vers d'autres services ou suppression pure et simple des emplois. Dans l'un et l'autre cas, il est nécessaire de prévoir des mesures d'accompagnement.

Le mouvement d'externalisation soulève également sinon des oppositions, du moins de fortes craintes chez les personnels, qui peuvent conduire au blocage du processus. La question a une forte sensibilité syndicale et politique, qui incite donc les responsables à faire de la préservation des intérêts des personnels un critère majeur.

A. LES MODALITES DU DIALOGUE SOCIAL SONT BIEN FIXEES

Les dossiers examinés ont montré que le ministère accordait effectivement l'attention qui s'impose aux conséquences humaines des externalisations envisagées. Pour les projets récents les plus importants (Dax, véhicules de la gamme commerciale, *Facility management* à Creil...etc.), des groupes de travail « ressources humaines » ont ainsi été constitués dès le lancement des projets. Leurs travaux ont alimenté la réflexion générale tout autant que la stratégie de communication du ministère vis-à-vis des personnels pendant tout le processus.

Plus globalement, la concertation sociale est confiée au secrétariat général de l'administration (SGA), qui a développé depuis 2009 un processus d'information des organisations syndicales, les personnels civils étant de facto les plus concernés par les projets d'externalisation. Les personnels militaires bénéficient, en effet, de mutations internes qui ne mettent pas en cause leur statut et leurs fonctions (éventuellement recentrées sur le cœur de métier) ou de départs en retraite, éventuellement appuyés par des mesures d'accompagnement. Les personnels civils voient en revanche supprimés les postes qui justifiaient leur présence aux armées dans un emploi statutaire.

Des principes d'organisation du dialogue social applicables aux opérations d'externalisation ont été arrêtés et proposés aux organisations syndicales représentatives le 16 juin 2009 et ont été présentées en CTPM le 17 février 2010. La trame générale du dialogue social applicable aux opérations d'externalisation repose, en fonction de l'avancement des projets (les différentes phases des projets sont présentées en A 1.2), sur des phases de communication, notamment au niveau local, et des phases de concertation avec les organisations syndicales, au niveau ministériel :

1ère phase de communication, nationale et locale : elle est réalisée en début des travaux d'évaluation préalable (phase 3 d'un projet) et permet de présenter aux fédérations syndicales, aux représentants syndicaux locaux et aux personnels des sites concernés les principales caractéristiques du projet dont l'étude préalable est engagée : objectifs, méthode, calendrier.

1ère phase de concertation avec les fédérations syndicales : cette phase intervient à la fin de la phase 3. Elle permet de présenter une synthèse globale de l'analyse économique et sociale préalable aux fédérations syndicales et de recueillir leurs appréciations et analyses sur les critères que l'administration envisage de retenir pour évaluer les offres qui seront faites par les entreprises. Ces critères sont de trois ordres : ceux permettant d'apprécier les gains économiques attendus, ceux permettant d'apprécier l'adéquation de l'offre aux besoins du ministère, et ceux permettant d'apprécier la capacité des prestataires à offrir des conditions attrayantes d'accueil pour les agents du ministère. Selon le SGA, lors de cette phase de concertation, il n'est pas possible de présenter le détail de l'évaluation préalable. En effet, celle-ci ne s'appuie à ce stade que sur des hypothèses, alors que le résultat des calculs repose, in fine, sur des performances attendues des entreprises. Or ces éléments ne sont connus que des acteurs du ministère directement concernés par la préparation et la procédure éventuelle d'appel d'offres. La confidentialité stricte est nécessaire afin d'éviter de remettre en question la légalité de l'appel d'offres (rupture d'égalité des candidats par accès à l'information) ou sa performance (ciblage des offres des entreprises sur les hypothèses de travail du ministère). Cette concertation intervient avant l'approbation d'engagement de la phase de contractualisation (phase 4 d'un projet).

2nde phase de concertation avec les fédérations syndicales: un bilan économique et social complet, établi sur la base des offres réelles en reprenant la méthodologie utilisée lors de l'évaluation préalable, est présenté de manière détaillée aux fédérations syndicales, accompagné d'un avis élaboré par un cabinet externe indépendant sur les travaux réalisés et sur l'analyse de ce bilan lui-même. Cette présentation intervient avant l'approbation d'engagement de la phase de réalisation (phase 5 d'un projet).

2nde phase de communication auprès des syndicats locaux et des personnels des sites concernés: cette communication intervient avant le lancement de la phase de réalisation. Selon le SGA, une réunion plénière a eu lieu en juin 2009 avec les organisations syndicales pour les informer des objectifs et des projets du ministère en matière d'externalisation. Un dispositif de concertation propre à chaque projet leur a été proposé. Depuis la fin 2009, des réunions ont été organisées pour présenter aux organisations syndicales le bilan de l'externalisation des véhicules de la gamme commerciale, l'évaluation économique et sociale préalable du projet RHL phase 1 et l'avis d'un cabinet externe sur la méthode d'analyse. Les projets de décrets d'application de la loi du 3 juillet 2009 devaient également être présentés aux organisations syndicales.

B. UN IMPACT HUMAIN POUR LE MOMENT LIMITE

Il n'existe pas de tableau synoptique clair indiquant le nombre de personnels touchés par les externalisations et leur devenir. Il est certain cependant que la plupart des externalisations (ou considérées comme telles par les statistiques du ministère) mises en œuvre n'ont pas eu d'impact social important, qu'elles aient en fait compensé la disparition des appelés, qu'elles soient liées à des externalisations de capacité, ou qu'elles soient des externalisations/sous-traitance dans le cadre de la maintenance.

Au regard des quatre exemples suivants, qui ont eu des conséquences sociales visibles, il apparaît que la préservation des intérêts des personnels a été relativement aisée à garantir, car les départs effectifs des armées ont été très limités. La très grande majorité des personnels touchés a fait l'objet de mutation professionnelle sur place ou géographique dans d'autres bases. Une petite partie a bénéficié d'une mise en retraite, éventuellement suivie d'une embauche par le prestataire attributaire du contrat :

- à Cognac : l'externalisation de la maintenance aéronautique a touché 219 personnels, tous militaires. 154 (70 %) ont été mutés au sein de l'armée de l'air, 54 (24 %) ont été repris par les prestataires, 7 ont pris leur retraite et 4 contrats de militaires du rang n'ont pas été renouvelés (5 %) ;

- à Dax : l'externalisation de la maintenance aéronautique touche 175 personnels (dont 35 civils). 43 personnels (un quart) sont reclassés localement dans d'autres services de la base de Dax, dont 9 pour travailler dans « l'interface » avec l'entreprise retenue. S'agissant des 132 autres personnels concernés, 68 sont mutés sur d'autres bases (39 %). Les autres (46 sous-officiers, 1 fonctionnaire, 7 ouvriers d'État), soit 31 %, sont placés en retraite. Treize d'entre eux ont été repris à ce jour par la société adjudicataire bien qu'elle ait refusé une obligation de reprise. Le coût de l'accompagnement des personnels civils prévu dans les analyses préalables était compris entre 1,7 et 2,6 M€;

- à Varennes-sur-Allier, la très grande majorité des personnels touchés par les externalisations a été mutée, éventuellement dans d'autres fonctions sur place. Quelques uns (4 sur 26 par exemple dans les infrastructures) ont pris leur retraite ;

- l'externalisation de la gestion des véhicules de la gamme commerciale est en fait le seul projet qui, à ce jour, a eu un impact important en matière de ressources humaines. Il est cependant difficile de suivre l'évolution des personnels touchés par cette externalisation. Les présentations sont parfois faites en ETP (1 181 ont été concernés par l'externalisation), tantôt en nombre de personnes physique (2 265 militaires et 965 civils) ou en postes. Par ailleurs, une très grande partie des personnels travaillaient à d'autres tâches que la maintenance du parc automobile. Fin 2009, il restait 438 ETP travaillant à l'interface (37 %), dont un tiers de militaires (alors que la fonction devrait être entièrement confiée aux civils). Le devenir des 743 autres ETP est obscur. Les personnels militaires semblent avoir été transférés vers d'autres fonctions, dans la logique du recentrage sur le cœur de métier. Il n'y a pas de bilan global pour les personnels civils et les données partielles transmises (armée de terre) sont très difficiles à utiliser car elles mélangent ETP, personnes physiques et postes ;

L'impact humain du projet RHL (restauration-hôtellerie-loisir), qui pourrait toucher 8 000 personnes, sera bien plus important. Ce projet annonce une nouvelle vague de suppressions de postes dans le domaine des infrastructures, de la bureautique et de l'habillement. Aucun schéma précis de la « manœuvre » que le ministère entend réaliser, allant au-delà des chiffres très généraux des objectifs de réduction de postes envisagés n'a été fourni.

Au total, les mutations et les mises en retraite ont été jusqu'à présent les outils principaux utilisés par le ministère pour accompagner les externalisations.

C. LES QUESTIONS LIEES A LA MISE EN PLACE DU DISPOSITIF PREVU PAR LA LOI DU 3 AOUT 2009

En l'attente de l'adoption des décrets de mise en œuvre de la loi 2009-972 du 3 août 2009, relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, trois possibilités sont aujourd'hui offertes aux personnels touchés par une externalisation : reclassement interne, détachement ou mise à disposition du prestataire de service, mise à la retraite.

En ce qui concerne les reclassements internes, le ministère est déjà soumis à des contraintes très fortes en raison des réformes actuellement en cours, le dispositif d'accompagnement des restructurations n'ayant pas la possibilité d'absorber les effets d'externalisations massives. Seuls les accompagnements des personnels concernés par les 54 000 suppressions inscrites dans la LPM 2009-2014 font d'ailleurs l'objet d'une prévision de financement budgétaire. Le détachement ou la mise à disposition auprès du prestataire de service externalisé ne sont envisageables quant à eux qu'à la condition que celui-ci exerce une activité relevant de l'intérêt général ce qui réduit fortement les débouchés.

Le ministère a donc fait inscrire à l'article 43 de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, la possibilité de mettre des personnels volontaires à la disposition du prestataire d'une externalisation, dans le cadre d'une mise à disposition ou d'un détachement.

1. Les principes fixés par la loi du 3 août 2009

Les transferts des personnels vers le prestataire devront respecter trois principes :

- **Le volontariat** : les agents qui le souhaitent se verront offrir la possibilité de poursuivre leur activité chez le prestataire (même poste et même lieu), sous réserve du nombre de postes offerts par celui-ci. Les personnels qui refuseront cette option seront reclassés au sein du ministère et bénéficieront des mesures d'accompagnement social des restructurations du ministère de la défense.

- **Le maintien du statut d'agent public** : le transfert des personnels se fera en application des règles statutaires et réglementaires applicables à chaque agent en fonction de son statut (fonctionnaire, agent contractuel, ouvrier de l'Etat, militaire) dès lors que ces dispositions autorisent l'exercice d'une activité au sein d'une entreprise privée. Les agents conservent alors leurs droits à l'avancement et à pension de retraite de leur statut. Ils sont rémunérés par l'Etat qui est remboursé par le prestataire. Le prestataire effectue ce remboursement en fonction de ce qui est prévu dans le contrat, c'est-à-dire qu'il prend en compte le salaire et les charges sociales qu'il verserait à un salarié occupant le même emploi, à qualification professionnelle et ancienneté équivalente. La différence éventuelle reste à la charge du ministère de la défense.

- **Le droit au retour** : les agents transférés chez le prestataire seront réintégrés au sein du ministère de la défense à la fin du contrat. Si le contrat est renouvelé, les agents auront alors la possibilité d'opter à nouveau pour le transfert chez le prestataire. L'option à la réintégration peut être exercée par les agents à tout moment. Le ministère doit répondre à la demande de l'agent sous réserve de l'existence de postes vacants.

2. Le dispositif prévu par la loi de 2009 n'est pas encore effectif

Les conditions d'application et les modalités de la mise à disposition doivent être précisées par décrets en Conseil d'État. Le projet relatif au détachement des personnels militaires a reçu un avis favorable du Conseil supérieur de la fonction militaire (juin 2010) ; le décret d'application de l'article 43 de la loi de 2009 (sur les mises à disposition) a reçu un avis favorable du Conseil d'État le 15 juin 2010. La publication des textes relatifs au détachement des agents non titulaires et des ouvriers d'Etat est envisagée pour octobre 2010.

Le ministère de la défense se dit confiant sur les réactions des personnels. Les sondages effectués auprès des agents civils et militaires concernés par les projets RHL et Creil ont montré que plus de la moitié des agents « *avaient exprimé un intérêt pour ce dispositif* »²⁸. Mais la multiplicité des statuts et des emplois existants au sein du ministère de la défense renforce l'incertitude sur les conditions de mise en œuvre. La protection offerte par le statut, même si le projet prévoit son maintien, le niveau de qualification mis en regard des postes proposés auront un effet sur les choix et des personnels mais aussi du prestataire extérieur.

Tous les projets d'externalisation actuellement à l'étude doivent cependant prendre en compte ces nouvelles possibilités, ce qui ne laisse pas de créer des difficultés pour leur développement. Ainsi dans le cadre de l'expérimentation de l'externalisation de la fonction restauration, hôtellerie, loisir, le dépouillement des offres a été reporté

²⁸ Réponse du ministère de la défense au relevé d'observations provisoires.

dans l'attente de la publication des décrets d'application. Le projet de FM de Creil est également bloqué.

Au-delà de ces problèmes temporaires, plusieurs questions importantes sont actuellement sans réponse :

- le coût pour le ministère de la défense n'est pas connu. Il dépendra non seulement du nombre de personnes choisissant cette option mais également du niveau de rémunération proposé par le prestataire. Pour certaines catégories de personnel (les ouvriers d'Etat par exemple), l'écart à la charge de l'Etat pourrait être très important ;

- il n'est pas certain que le dispositif soit suffisant pour offrir une solution à l'ensemble des personnels concernés. Par principe, une externalisation est supposée améliorer la productivité par une rationalisation des moyens et la spécialisation du prestataire. Le nombre de postes offerts sera donc vraisemblablement inférieur aux nombres d'emploi en régie. Par ailleurs, les prestataires peuvent ne pas souhaiter recruter du personnel qu'ils n'auraient pas choisi, comme à Dax ;

- enfin, l'hypothèse du retour des personnels au sein des armées après un passage chez un prestataire privé serait difficile puisque simultanément le format du ministère aura diminué, particulièrement dans les fonctions de soutien.

Le ministère ne sait donc pas encore aujourd'hui si le dispositif sera adapté à ses besoins. Il le considère d'abord comme un dispositif d'accompagnement au départ à l'intention des personnels sous contrat, qui pourraient ainsi préparer leur reconversion civile durant les derniers mois ou années de leur contrat. Selon le ministère, l'hypothèse d'un retour du personnel au sein de l'institution n'est envisagée que pour des motifs impérieux liés aux nécessités de la défense. La mise en œuvre du projet RHL sera la première occasion de tester son intérêt.

Le ministère et les responsables de projets d'externalisation sont sensibilisés à l'impact social des externalisations. Il n'est cependant pas possible à ce stade de mesurer l'efficacité et le coût des accompagnements mis en place, car aucune des externalisations réalisées n'a eu d'impact fort autre que celui des mutations internes, complétées le cas échéant par des départs en retraite, qui n'ont pas fait l'objet d'une comptabilisation précise. Même l'externalisation de la gestion des véhicules de la gamme commerciale, la seule qui ait eu un impact marqué en termes de ressources humaines, n'a pas encore donné lieu à un suivi permettant d'en estimer le coût.

L'efficacité et les effets du nouveau dispositif de détachement ou de mise à disposition des personnels auprès des prestataires (loi du 3 août 2009) ne sont pas connus, en l'absence des décrets d'application. De nombreuses questions sont actuellement sans réponse : acceptation par les personnels, utilité pratique, coût pour le ministère, etc.

C'est avec l'externalisation de la fonction RHL que le caractère adapté ou non des mesures d'accompagnement pourra être effectivement validé.

III. L'OFFRE DU MARCHE ET LA PLACE RESERVEE AUX PME

A. L'ABSENCE DE MESURE DE LA REALITE DE LA CONCURRENCE

Il n'existe pas aujourd'hui de synthèse permettant d'examiner quelles entreprises ont été bénéficiaires des contrats d'externalisation lancés par le ministère de la défense, et dans quelles conditions les marchés ont été attribués. Le caractère suffisamment concurrentiel du marché ne peut donc pas être apprécié globalement, au-delà des impressions qui peuvent se dégager par type d'activité. L'accès des PME aux marchés de la défense ne peut pas davantage être appréhendé de façon globale.

Pour l'heure, le ministère de la défense n'a été confronté à des situations monopolistiques ou quasi-monopolistiques que dans le secteur du MCO, dominé par quelques très grands industriels. Il essaie, dans la limite des contraintes réglementaires qui s'imposent, d'élargir la concurrence quand cela est possible, en faisant un large appel d'offre respectant les règles européennes. Les marchés de maintenance de certains types de navires ont été mis en concurrence de cette façon ; le PPP de l'école de Dax a été attribué après appel d'offre européen.

Dans les autres domaines externalisés jusqu'à présent (services généraux, gardiennage, restauration, gestion des déchets, ...), le marché est a priori suffisamment concurrentiel mais des difficultés peuvent exister ponctuellement. Ainsi, à Varennes-sur-Allier, bien que l'entreprise titulaire du marché d'entretien et de maintenance des infrastructures ne donne plus pleinement satisfaction, il apparaît difficile d'en changer car peu de nouvelles entreprises manifestent de l'intérêt pour ce marché « isolé » demandant un fort investissement initial pour appréhender un site complexe.

B. LA VOLONTE DE FACILITER L'ACCES DES PME

Le ministère de la défense a lancé en août 2007 un dialogue spécifique avec les PME. Une mission PME animée par un contrôleur général des armées est rattachée au ministre. Des groupes de travail réunissant PME, fédérations professionnelles et services du ministère ont abouti notamment à l'adhésion du ministère de la défense au PACTE PME et à la mise en place au sein de la DGA d'un dispositif de soutien aux projets d'innovation stratégique de PME : « RAPID », régime d'appui aux PME pour l'innovation duale. Le ministère a signé, le 4 février 2010, une charte des bonnes pratiques prenant en compte les PME, élaborée conjointement par la Médiation du crédit et la Compagnie des dirigeants et acheteurs de France (CDAF). Cette charte définit un cadre de relations entre grands donneurs d'ordres et PME. En application de cette charte, un "correspondant PME", pouvant être saisi de façon à privilégier la résolution de conflits par médiation, a été installé.

Cet engagement vis-à-vis des PME apparaît également dans la lettre de mission adressée par le ministre au chef de la mission Achats le 30 juillet 2008, dans laquelle il demande que dans la conduite de la réforme des achats, soit examinée systématiquement la situation des PME. Ainsi, les acheteurs "familles", en charge d'un segment d'achat au niveau ministériel, doivent réaliser un état des lieux du "marché" et en tenir compte dans la définition des stratégies d'achats. Cette démarche appuie la pratique du service des achats de l'Etat (note du SAE en date du 3 octobre 2009 adressée aux responsables ministériels achats), y compris pour l'application des dispositions du code des marchés publics visant à favoriser l'accès des PME à la commande publique.

Enfin, l'article 11 de l'ordonnance sur les contrats de partenariat impose aux parties de définir les modalités de contrôle par la personne publique des conditions dans lesquelles le cocontractant respecte son engagement d'attribuer une partie du contrat à des PME.

La traduction pratique de ces engagements dans le cadre des externalisations est cependant difficile. Le ministère de la défense se heurte à la contradiction évidente entre ces objectifs de soutien aux PME et l'objectif central de la réforme, qui est de rechercher des économies de fonctionnement. Le SGA estime cependant que cette difficulté est prise en compte dès qu'une externalisation est envisagée en mettant en œuvre les mesures qui suivent :

- le positionnement des PME sur le marché concerné pour un projet particulier doit être analysé en amont. Cela permet d'identifier, dans la stratégie d'achats, des moyens pour mobiliser ce positionnement au service de l'intérêt économique du ministère (une telle approche a été suivie pour le projet RHL phase 1).

- l'accès des PME aux marchés défense doit être conforté en s'appuyant sur l'application des dispositions de la réglementation en matière de commande publique,

- un correspondant privilégié doit être désigné pour assurer les relations avec les PME tout au long des contrats.

Dans les faits, aucune donnée statistique globale ne permet de mesurer la réalité de l'accès des PME aux marchés externalisés. Sur la vingtaine de dossiers examinés, seul le dossier de Dax peut être considéré comme attribué à une PME mais elle est détenue par deux groupes qui sont au minimum des « grosses » PME. L'accès des PME semble plus aisé pour les activités de service « de base » dans les unités (nettoyage et entretien, transports, etc.) mais des mouvements de concentration s'opèrent dans ce secteur. Le secteur de la restauration est dominé par quelques très grosses entreprises, fussent-elles régionales. Par ailleurs, le cas de Varennes-sur-Allier montre que lorsqu'il n'y a pas de PME sur place, seuls les grands groupes se portent effectivement candidats.

C. LES QUESTIONS NON RESOLUES DES PROJETS DE « FACILITY MANAGEMENT »

Le ministère attend beaucoup du développement du *Facility management* pour économiser des personnels, les recentrer sur le cœur de métier et limiter le nombre de ceux qui doivent être mobilisés pour piloter et coordonner les activités externalisées auprès de plusieurs prestataires de service. Ces prestations sont aussi réputées offrir des économies d'échelle intéressantes et donc une réduction globale du coût des prestations externalisées. Un guide du *Facility Management* a ainsi été édité par le SGA et un institut privé en janvier 2009. La création des bases de défense, qui offrent un périmètre large de prestations susceptibles d'être regroupées dans le cadre d'un projet de FM, devrait être l'occasion de développer ce nouveau type de contrats. Le site de la base de défense de Creil a donc été retenu pour conduire une expérimentation.

Le développement éventuel des projets de *facility management* risque cependant de mettre en cause l'accès des PME aux marchés de service externalisés par le ministère de la défense. Il en est déjà ainsi au travers de l'expérimentation de Creil où les marchés

attribués actuellement à plusieurs PME seront regroupés au profit de grandes entreprises²⁹.

Le développement du FM pourrait aussi être entravé par la difficile conciliation avec l'article 10 du code des marchés publics sur l'obligation d'allotissement pour permettre l'accès des PME. L'arrêt du TA de Lyon, « société du groupe Pizzorno environnement » en date du 7 avril 2008, relatif à un projet de *facility management* au camp de Canjuers, a jeté le doute sur la possibilité pour le ministère de concilier des politiques en apparence contradictoires de recherche d'économie et d'ouverture large aux PME grâce notamment à l'allotissement des marchés.

La jurisprudence « Canjuers »

Le ministère de la défense avait lancé un marché de *facility management* comprenant onze prestations distinctes pour le camp de Canjuers (exploitation et entretien des installations thermiques et multi-techniques, transport, traitement des ordures ménagères et déchets spécifiques, nettoyage des locaux, fourniture et stockage de gaz liquide, entretien des espaces verts, ...). Le ministère de la défense justifiait le recours à un marché global par le fait que la passation de nombreux petits marchés aurait abouti à un coût total supérieur à celui du marché global, qu'il n'était pas en mesure d'assurer par lui-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination et que la dévolution en lots séparés était de nature à restreindre la concurrence. Dans son mémoire en défense, le ministère estimait que l'économie générée en recourant à un contrat de *facility management* était d'au moins 100 000 € par an.

La société Pizzorno Environnement a demandé au tribunal administratif l'annulation de l'ensemble de la procédure d'attribution en appuyant sa requête sur divers moyens, notamment l'article 10 du code des marchés publics qui stipule : « *afin de susciter la plus large concurrence et sauf si l'objet du marché ne permet pas l'identification de prestations distinctes, le pouvoir adjudicateur passe le marché en lots séparés dans les conditions prévues par le III de l'article 27 (...) Les candidatures et les offres sont examinées lot par lot. Le pouvoir adjudicateur peut toutefois passer un marché global, avec ou sans identification de prestations distinctes, s'il estime que la dévolution en lots séparés est de nature, dans le cas particulier, à restreindre la concurrence, ou qu'elle risque de rendre techniquement difficile ou financièrement coûteuse l'exécution des prestations ou encore qu'il n'est pas en mesure d'assurer par lui-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination* ».

Le tribunal administratif a considéré que les éléments soumis par le ministère de la défense ne permettaient de considérer que le dossier entrait dans le cadre des exceptions à l'allotissement prévues par l'article 10 du code des marchés publics.

²⁹ A ce jour, seules trois entreprises ont manifesté leur intérêt pour le marché de FM proposé : Exprimm (groupement d'une filiale de Bouygues et d'une filiale de SODEXO), DES (groupement Véolia / Avenance) et FACEO (groupe de FM indépendant allié avec API pour la restauration).

Pour le tribunal, « pour louable que soit l'objectif de rationalisation mis en avant par l'administration, le groupe Pizzorno environnement est fondé à soutenir que le ministère de la défense a méconnu le principe d'allotissement énoncé à l'article 10 du code des marchés publics ».

Interrogé sur les conséquences de cette jurisprudence, le secrétariat général de l'administration a considéré que le dossier de Canjuers avait été mal monté et qu'il ne saurait en tirer la conclusion que le développement de projets de *facility management* pose définitivement problème. La réponse du SGA laisse cependant deux points en suspens :

- le Parlement a prévu des dispositions spécifiques pour soutenir l'accès des PME aux marchés publics et le ministre de la défense a clairement indiqué son intention d'aller en ce sens. Parmi les externalisations engagées, celles qui concernent les services généraux sont le plus directement accessibles aux PME ; pour les autres secteurs, l'accès des PME est plus difficile. Il y a là une contradiction à laquelle il faut remédier, par exemple en étudiant la possibilité d'imposer des obligations contractuelles pour faire travailler en sous-traitance des PME aux grands groupes qui gagneraient les marchés ;

- les gains économiques du recours au FM devront être justifiés avec la plus grande rigueur puisque seule leur démonstration permet d'exonérer le ministère de l'allotissement imposé par l'article 10 du code des marchés publics. L'expérience de Canjuers a montré la sensibilité de ce point, celle de Creil est l'occasion d'affiner la méthode.

Il n'est pas possible aujourd'hui de disposer d'une vision globale des marchés d'externalisation attribués par type d'entreprises. Il n'est donc pas possible de porter un jugement d'ensemble sur le respect des critères de concurrence suffisante et de bon accès des PME aux marchés externalisés. Il semble toutefois que, hormis le cas des marchés de MCO, largement monopolistiques, les externalisations réalisées jusqu'à présent l'ont été dans des domaines suffisamment concurrentiels pour garantir l'intérêt économique de l'Etat et lui éviter une mise en dépendance.

L'accès des PME à la commande constitue une obligation traduite notamment par l'article 10 du code des marchés publics relatif aux procédures d'allotissement, tout autant qu'un objectif politique rappelé par le ministre de la défense. Dans la pratique, les PME peuvent effectivement bénéficier des externalisations de services généraux ou dans la restauration. Cet accès pourrait être mis en cause par le développement de nouveaux marchés de *facility management*. L'attention du ministère est appelée sur la nécessité de clarifier ce point.

IV. DES GAINS ECONOMIQUES AUJOURD'HUI DIFFICILES A APPRECIER

A. LES PROBLEMES METHODOLOGIQUES

Le ministre de la défense a souligné qu'une externalisation ne pouvait être engagée qu'après s'être assuré dans la durée de gains économiques et budgétaires significatifs, estimés par une méthode d'évaluation préalable rigoureuse. Il convient

donc avant tout de vérifier la fiabilité des méthodes et instruments mis en œuvre pour les calculer.

1. En l'absence de comptabilité analytique, la définition des coûts de référence est toujours difficile

Une part importante des externalisations réalisées dans la dernière décennie a été engagée sans connaissance des coûts « en régie », que celle-ci soit impossible à obtenir (activités autrefois assumées par les appelés), jugée inutile ou que cela n'ait pas été seulement envisagé (externalisations de capacité comme dans le transport stratégique ; MCO de l'armée de l'air et de la marine). Dans ces derniers cas, les services qui ignorent le coût réel de la fonction en régie, arbitrent de façon « intuitive » entre différentes options, sans véritable fondement économique à l'appui de leur raisonnement. Le centre multimodal des transports arbitre dans l'utilisation des équipements à sa disposition en fonction des contraintes opérationnelles et du montant de l'enveloppe budgétaire à sa disposition pour le paiement des prestataires extérieurs, sans introduire dans ses paramètres de choix le coût d'utilisation d'un moyen patrimonial et d'un moyen externalisé. Le directeur du service de soutien de la flotte sait à combien lui revient l'entretien d'un moteur de navire par une entreprise externe puisqu'il reçoit une facture. Il le confiera dans la mesure du possible aux ateliers militaires de la flotte, dont il ne connaît pas le coût réel.

Tous les grands projets d'externalisation ont cependant donné lieu depuis le milieu de la décennie à une évaluation des coûts en régie ou des coûts d'acquisition classique. La procédure est obligatoire en cas de recours au partenariat public privé.

L'évaluation est cependant très difficile, en l'absence la plupart de temps de comptabilité analytique, même dans des services qui ont une activité de type industriel (le SIAé apparaît à cet égard comme une exception). La comptabilité analytique est pourtant indispensable pour connaître le coût d'une fonction ou d'un service qui correspondent rarement à une unité budgétaire. Ainsi, dans le cas de la flotte des véhicules de la gamme commerciale, l'étude préalable constatait que plus de 3 200 personnes étaient occupées à cette fonction, ce qui ne correspondait toutefois qu'à 1 181 ETP. Cet écart s'expliquait par le fait que les 3 200 personnes ne consacraient pas la totalité de leur temps de travail à la fonction externalisée (par exemple les personnels d'entretien réalisaient des tâches de maintenance sur d'autres types de véhicules).

Le développement de la comptabilité analytique se heurte ensuite aux questions de définition du référentiel (des coûts, des effectifs) et d'affectation des coûts par clé de répartition, souvent très complexe. Ainsi, pour le coût du travail, il est rare qu'un personnel de la défense travaille en permanence pour la fonction que l'on souhaite externaliser. Il est donc nécessaire de déterminer une quote-part imputable. Dans l'absolu, ceci est possible si l'organisation du travail est extrêmement poussée et prévoit un temps donné pour réaliser chaque tâche. Une telle organisation, qui ne se rencontre réellement que dans certaines grandes entreprises industrielles, est absente au ministère de la défense. Par conséquent, l'imputation du coût du travail se fait de manière forfaitaire sur la base d'estimations plus ou moins fiables. Le même constat peut être fait pour les consommations de matériels et de fournitures. Dans le système actuel un achat est affecté à un service et non à une fonction. Là encore il faut déterminer une règle d'imputation. En ce qui concerne les charges communes, la problématique de l'imputation se pose avec moins d'acuité puisqu'elle se fait toujours selon une clé qui doit être choisie avec le plus de pertinence possible. Encore faut-il que la charge à

répartir soit identifiée et son montant connu avec précision. Or, l'identification des charges communes à répartir suppose la construction d'une véritable nomenclature des fonctions et donc des charges communes. Par ailleurs, la connaissance des montants suppose une organisation et des outils comptables robustes ce qui est encore loin d'être le cas, par exemple, la comptabilisation des amortissements reste encore imparfaite au ministère de la défense.

Face à ces difficultés, les services du ministère ont recours à des méthodes plus ou moins empiriques. Ainsi, le coût du soutien en opération extérieures a été déterminé au cas par cas, par approximations successives. Partant de la comptabilité générale, un premier coût a été estimé. Il a été ensuite comparé au coût de l'OPEX concernée calculé selon les référentiels de l'OTAN afin de s'assurer que le résultat obtenu n'était pas incongru. Une telle méthode a des limites car elle suppose, par exemple, que les armées du référentiel sont organisées comme l'armée française, que les coûts sont équivalents d'une armée à l'autre et, dans ce cas particulier, que le coût des OPEX est parfaitement déterminé.

Le lancement d'une réflexion sur une possible externalisation est souvent l'occasion de lancer un travail de connaissance des coûts, ce qui fait dire, à juste titre, que le processus d'externalisation est un moteur de la modernisation du ministère. C'est même souvent l'occasion de simplement connaître le fonctionnement du ministère et recenser les matériels à sa disposition. Il a ainsi fallu près de deux ans au SGA pour connaître la taille et la composition du parc de voitures de la gamme commerciale dont disposaient les armées.

2. L'instabilité du périmètre des comparaisons

Les coûts ne peuvent être comparés que si les périmètres sont identiques. Or, le lancement d'un projet d'externalisation est l'occasion de repenser le fonctionnement d'un service donné, en affinant le cas échéant la réflexion à l'occasion du dialogue compétitif. Parce que l'on s'adresse à des sociétés spécialisées, parce que leurs personnels n'auront pas les mêmes contraintes professionnelles ou ne bénéficieront pas des mêmes avantages sociaux, parce que l'externalisation est l'occasion d'acquérir des matériels neufs et plus performants, parce qu'aussi les situations antérieures étaient parfois inadaptées, les solutions proposées par les candidats modifient très sensiblement le périmètre (nombre de matériels nécessaire, taille des équipes, ...). Une analyse objective de l'intérêt économique de l'externalisation par rapport au fonctionnement en régie supposerait donc en fait d'avoir une double référence :

- le coût du fonctionnement initial en régie ;
- le coût du fonctionnement en régie optimisé, en déterminant jusqu'où l'optimisation interne est possible.

Le plus souvent, la comparaison n'a été faite qu'avec le coût du fonctionnement initial en régie. Le gain économique affiché de l'externalisation résulte alors de la combinaison de la modernisation d'une fonction et de l'externalisation en tant que telle sans pouvoir faire le départ entre les deux. C'est, par exemple, le cas de l'école de Cognac et celui du contrat des véhicules de la gamme commerciale. Or, sauf à considérer que le fonctionnement externalisé est par nature plus efficace, on ne peut se dispenser d'une analyse précise des coûts en régie. L'externalisation peut en effet conduire à une perte de compétence qui doit être analysée en opportunité opérationnelle et économique, compte tenu notamment de la quasi impossibilité de ré-internaliser une

fonction si, sur la longue durée, elle s'avérait finalement excessivement coûteuse. Il faut être sûr que sur la durée, le gain probable est suffisamment important. C'est la raison pour laquelle les responsables allemands considèrent que si le gain probable est inférieur à 10 % par rapport à un fonctionnement en régie optimisée, l'externalisation ne doit pas être engagée.

C'est pourquoi le calcul des coûts en régie « optimisée » doit absolument être systématisé comme cela a été fait, par exemple, pour l'école de Dax. La démarche est cependant loin d'être systématisée et elle soulève encore des problèmes méthodologiques. Ainsi, la gestion externalisée de la flotte des véhicules de la gamme civile a bien été comparée à un fonctionnement en régie optimisée. La mauvaise connaissance de la composition du coût initial, faute de comptabilité analytique, a conduit à appliquer une réduction de 8,27 % à tous les coûts (reflétant la diminution du nombre de véhicules) alors que la baisse des coûts de fonctionnement dans une régie optimisée aurait été sans doute plus importante (un parc automobile neuf consomme moins de pièces de rechange et de temps de travail que le parc automobile âgé dont disposait le ministère).

3. L'impact économique des réductions de personnel n'est pas connu

Jusqu'à présent, le ministère ne connaît pas l'impact économique et budgétaire des réductions de personnel induites par les externalisations engagées depuis quinze ans. Le nombre d'emplois publics économisés par le transfert d'une fonction au secteur privé, quand il est connu (ce qui est le cas pour les externalisations les plus récentes) ne signifie pas que la masse salariale de l'Etat soit immédiatement réduite d'autant.

Pour les externalisations engagées avant 2005, aucun calcul de ce type n'a été réalisé. Pour celles qui ont été développées depuis, il semble que les deux tiers des personnels touchés ont été mutés au sein des armées et que la quasi-totalité des autres ont été mis en retraite. Il n'y a pas de connaissance précise du devenir des personnels et les cas étudiés laissent supposer que le ministère est parfois confronté à des problèmes de réaffectation de personnels dont il n'a plus besoin (cas des personnels qui géraient les véhicules de la gamme commerciale). Dans d'autres cas (Dax, Cognac), les personnels libérés (en l'occurrence des mécaniciens) sont utilisés, selon le ministère, pour combler des manques dans des unités opérationnelles. Le processus d'externalisation engagé depuis quinze ans accompagne donc la transformation du ministère. Mais on ne saurait chiffrer, avec les données disponibles jusqu'à présent, le gain économique véritablement tiré des suppressions d'emplois liés aux externalisations.

Par ailleurs, les effectifs en charge du pilotage et du suivi des contrats externalisés sont plus ou moins bien connus selon les secteurs, la tâche étant compliquée par le fait qu'il s'agit souvent de personnels ne travaillant qu'à temps partiel sur le sujet. De surcroît, ils ne sont pas systématiquement pris en compte dans les comparaisons économiques. Cela a cependant été fait pour le projet de Dax et semble devoir désormais l'être dans les projets en cours. C'est un calcul qui doit être vérifié attentivement, d'autant que les « reclassements sur place » peuvent concerner un nombre important de personnels qui n'a pas été pris en compte dans les analyses préalables. Ainsi, à Dax, 43 personnels de l'armée de terre, soit un quart des effectifs touchés par la restructuration (175), seront réorientés localement, en partie pour assurer l'interface avec la société (entre 5 et 9 personnels). L'analyse préalable n'avait pas envisagé qu'autant de personnel soit conservé dans le scénario 3 (externalisation).

La mise en œuvre prochaine d'externalisations qui auront un impact important en matière de ressources humaines (en particulier RHL, qui devrait toucher 8 000 personnes) doit être l'occasion pour le ministère de renforcer significativement des capacités de suivi et d'analyse économique aujourd'hui très insuffisantes. Le ministère de la défense en convient et il a indiqué à la Cour qu'un dispositif spécifique d'assistance à la « manœuvre RH » sera mis en œuvre pour assister les chefs de projets à toutes les étapes de leur développement. Un outil de modélisation RH vient également d'être réalisé par la mission PPP et la DRH du ministère pour aider à stabiliser les analyses et pallier les difficultés rencontrées jusqu'à présent.

4. La difficile mesure des gains dans la longue durée

La plupart des externalisations engagées se traduisent par des contrats de relativement courte durée, 3 ou 4 ans. Le calcul de l'intérêt économique des externalisations sur la durée ne peut dans ces conditions se faire qu'après plusieurs renouvellements de contrat pour s'assurer que la compétition entre les entreprises garantit à l'Etat le meilleur service au meilleur prix. Un tel suivi est encore rare, soit qu'il n'y ait pas eu suffisamment de renouvellements, soit que l'analyse n'ait pas été conduite. Le suivi de l'expérimentation de Varennes-sur-Allier semble être encore une exception.

Trois contrats de longue durée ont été conclus à ce jour : ORRMA et Cognac pour dix ans et Dax pour 22 ans. Les analyses préalables réalisées pour Dax, beaucoup plus poussées, montrent la complexité d'un calcul de rentabilité sur des longues périodes. Elles reposent, d'une part, sur des hypothèses de départ qui doivent être examinées de façon critique, d'autre part, sur une estimation d'activité de la base qui est difficile à programmer sur 22 ans. Ce dernier point n'est cependant pas spécifique aux externalisations et se poserait de la même façon si l'Etat procédait systématiquement à des calculs de ce type avant toute acquisition d'un matériel.

Il y a donc inévitablement une part d'incertitude d'autant plus importante que l'opération envisagée a un horizon lointain. Des simulations intégrant des calculs probabilistes doivent être réalisées. Si, une telle approche ne permet pas d'acquiescer une certitude, elle permet toutefois d'obtenir un résultat médian et une approximation du risque de s'en écarter.

S'agissant des deux premiers contrats, leur exécution semble être conforme pour le moment aux prévisions. Il n'est en revanche pas possible de se prononcer à ce stade, s'agissant de Dax, sur la réalisation des hypothèses retenues. A ce stade il demeure un risque important que le nombre d'heures de vol sur lequel le programme de financement a été construit ne soit pas effectué. Ce type de problème a d'ailleurs conduit le ministère de la défense britannique à annuler le contrat d'externalisation de la formation des pilotes d'hélicoptères qu'il avait négocié.

La question de l'intégration de revenus tiers doit enfin être examinée de façon d'autant plus critique qu'elle est avancée comme un atout important des projets de PPP, permettant de réduire le coût de possession. Ces revenus ne doivent pas être survalorisés, ni au stade de l'étude préalable, ni à l'issue de la négociation du marché. Le cas des hélicoptères de Dax ou le projet NECTAR incitent pour le moment à la plus grande circonspection. Ils montrent en particulier que les contingences militaires sont souvent difficilement compatibles avec la souplesse d'utilisation que les marchés civils requièrent. Dans certains cas, l'absence de revenus tiers peut conduire à abandonner un projet que le ministère de la défense ne peut soutenir budgétairement seul.

L'un des mérites des externalisations est de faire apparaître les insuffisances en matière de gestion et d'organisation. Un travail important a été engagé depuis le milieu de la décennie pour progresser, au cas par cas, dans la connaissance des coûts antérieurs, en développant des outils de comptabilité analytique, inexistantes auparavant. Il reste cependant un travail considérable à réaliser et, du fait de cette insuffisance, les données actuellement disponibles doivent être utilisées avec la plus grande précaution.

A ce jour, il n'est donc pas possible de connaître le gain économique global du processus engagé depuis quinze ans ni même son véritable bilan. La plupart des externalisations ont été, en effet, engagées sans analyse préalable des coûts en régie. La pratique n'en est systématisée que depuis le milieu de la décennie. Elle continue de se heurter à des difficultés techniques (problème en particulier de la prise en compte des pensions).

Par ailleurs, les comparaisons ne sont pas systématiquement faites avec une exploitation en régie optimisée et des périmètres stabilisés qui soient effectivement comparables entre le projet et sa réalisation. Dans ces conditions, si les gains résultant de la réorganisation d'une fonction à l'occasion d'une externalisation sont globalement connus, ce qui tient en propre à l'externalisation n'est pas pour autant identifié avec précision.

Il est particulièrement important que, à l'avenir, le ministère développe significativement ses outils d'analyse pour être en mesure de faire ces doubles comparaisons avant de décider d'externaliser une prestation.

L'impact économique des réductions d'emplois n'a pas été mesuré jusqu'à présent. Il est, pour l'instant, relativement limité, car le nombre d'emplois effectivement supprimés a été très faible, quelques centaines tout au plus. La mise en œuvre des nouveaux projets d'externalisation fera franchir un seuil significatif. Cette perspective rend indispensable le renforcement des outils et de la méthodologie d'analyse et de suivi de l'impact économique des réductions d'emplois.

B. DES GAINS D'ABORD LIÉS AUX TRANSFORMATIONS APPORTÉES

Pour les externalisations permettant une analyse réelle des gains économiques il faut prendre en compte :

- la connaissance approximative des coûts initiaux. C'est le cas en particulier si l'opération est ancienne (Varennes-sur-Allier) ou si elle concerne un secteur intégré économiquement jusque là dans un fonctionnement global (soutien des bases en opérations extérieures, gestion des véhicules). Il faut également procéder à des actualisations monétaires complexes ;

- la différence marquée entre la réalité de la fonction externalisée et ce qu'elle était lorsqu'elle était réalisée en régie. À Varennes-sur-Allier, la mission du détachement de l'air a évolué (il ne soutient plus de sites extérieurs) et, avec la suspension du service national, ses effectifs ont été beaucoup réduits ce qui a diminué considérablement les besoins en soutien, qui, justement ont été externalisés ;

- l'impact des modernisations réalisées. Dans plusieurs cas (véhicules de la gamme commerciale, hélicoptères de l'école de Dax), l'externalisation a été l'occasion de remplacer un parc de matériels anciens avec des coûts de maintenance et de

fonctionnement élevé par des matériels nouveaux. L'opération qui permet de renouveler ces équipements génère automatiquement une baisse des coûts de fonctionnement de la fonction. Pour autant, l'externalisation n'est qu'une des modalités d'acquisition d'un équipement. Il n'est donc pas pertinent de comparer les coûts constatés avec des équipements anciens et nouveaux. Les études réalisées pour Dax en ont tenu compte. Pas celles réalisées pour les véhicules commerciaux.

Sous toutes ces réserves, six des dossiers examinés permettent cependant une évaluation des gains économiques globaux : l'externalisation des services généraux de la base de Varennes-sur-Allier, celle de la gestion de la flotte des avions écoles de Cognac, le partenariat public privé de l'école de Dax, l'externalisation de l'acquisition et de la gestion de la flotte automobile blanche du ministère, celle de la sécurité des bases aériennes et la location avec option d'achat des A 340.

Tableau n° 10 : Gains économiques liés à 6 dossiers d'externalisations

Nom du dossier	Coût initial en régie	Coût théorique en régie optimisée	Coût du service externalisé	Gain économique
Varennes sur Allier	5,1 M€/ an (valeur 2009)	Non connu	Env. 3M€/ an (valeur 2009)	2,1 M€/ an (gain de 41 %)
Cognac	22,6 M€ (valeur 2006) / an	Non connu	17,43 M€(valeur 2006) / an	5,17 M€/an (gain d'environ 22 %)
Dax	Non connu	985 M€actualisés TTC sur 22 ans ³⁰	977 M€actualisés TTC sur 22 ans ³¹	8 M €actualisés sur 22 ans (gain de 0,9 %)
Véhicules de la gamme commerciale	84,7 M€/ an (valeur 2003)	Non connu	Environ 65,2 M€ (montant max.: 79 M€)	19,1 M€/ an, soit un gain de 22 %
Sécurité des 5 bases aériennes	9,93 M€/ an (valeur 2009)	Non connu	Entre 3,66 et 4,39 M€/ an (valeur 2009)	Entre 5,5 et 6,3 M€/ an (gain de 56 % à 63 %)
LOA des A 340	Sans objet (changement de type d'appareil)	18,5 €(valeur 2005) actualisés TTC / siège / heure de vol	28,15 €TTC ³² / siège / heure de vol	Ecart défavorable de 9,65 €/ siège / heure de vol (+52 %)

Source : Cour des comptes

La comparaison des dossiers les uns avec les autres est très difficile à faire car les unités de référence ne sont pas identiques d'un dossier à l'autre (euros courants, constants ou actualisés) et les calculs n'intègrent pas tous les conséquences fiscales des externalisations. Sous ces réserves, il convient de souligner que :

- cinq dossiers sur six présentent des gains économiques parfois très importants ;
- un seul, la LOA des A 340 est nettement défavorable. Le dossier initial ne prévoyait pas de gain. Le ministère justifie le recours à la LOA (plutôt qu'à l'achat des avions) par des raisons pratiques (opération relai dans l'attente de la livraison des avions MRTT après le retrait de service des DC8, délais d'achat des avions d'occasion trop longs). Ces arguments n'emportent pas totalement l'adhésion et il est clair que les

³⁰ Hors TVA (c'est-à-dire du point de vue du ministère des finances), le total est de 941 M€

³¹ Hors TVA, le total est de 898 M€

³² Coût moyen de l'heure de vol constaté sur les exercices 2007-2009, divisé par 280 sièges.

considérations de disponibilité budgétaire au moment de l'opération ont joué un rôle important dans la décision finale ;

- les dossiers de Cognac et des véhicules de la gamme commerciale font apparaître des gains importants, supérieurs à 20 %. Cependant, la comparaison est faite avec une situation en régie initiale qui était très défavorable et aurait pu être améliorée très nettement. Le périmètre a été profondément modifié à l'occasion de l'externalisation (réduction importante et rajeunissement des flottes, diminution du besoin) et améliore nécessairement le résultat post-externalisation sans que l'on puisse dire l'économie générée par le passage au secteur privé ;

- à Varennes-sur-Allier, le gain serait supérieur à 40 %. Cependant l'importance des modifications de périmètres rendent là aussi difficile une comparaison. L'ampleur des gains laisse cependant penser que l'externalisation a été par elle-même une source importante d'économie ;

- sans qu'il soit possible de tirer de leçon définitive et générale d'un échantillon aussi réduit, il faut constater à ce stade que, dans le cas de Dax, seul dossier pour lequel la comparaison a été faite avec une situation en régie optimisée, le gain attendu pour le ministère de la défense est finalement très faible (0,2 % sur le seul périmètre externalisé ; 0,9% sur le périmètre complet). Pour l'État, le gain est plus important (8,4 % pour le seul périmètre externalisé et 4,5 % pour le périmètre complet). Il y a cependant des incertitudes importantes sur 22 ans et surtout des interrogations fortes sur les hypothèses retenues lors de l'analyse préalable pour garantir que ces gains attendus seront effectifs ;

- s'agissant, enfin, de l'externalisation de la sécurité des bases aériennes, où les gains sont apparemment considérables (entre 56 et 63 %), elle résulte des gains sur les dépenses de personnel liés à la forte diminution des effectifs nécessaires, et au niveau des rémunérations, les personnels civils extérieurs étant nettement moins coûteux que des personnels militaires ; mais l'armée de l'air a conservé des équipes pour pouvoir reprendre en main la sécurité de ses bases, posant ainsi la question de l'ampleur de l'externalisation, de sa réversibilité en cas de crise et de l'analyse des gains en dehors du strict périmètre de la base.

Les insuffisances méthodologiques et le manque de données ne permettent pas à ce jour de conclure définitivement et de façon globale sur l'intérêt économique des externalisations. Les quelques dossiers qui ont donné lieu à des analyses un peu plus avancées incitent à la plus grande prudence et appellent à des analyses plus poussées, au cas par cas, pour s'assurer que l'externalisation apporte des gains véritables et substantiels.

Les gains économiques importants qui apparaissent pour deux dossiers emblématiques (Cognac et les véhicules de la gamme commerciale) sont en grande partie liés à la transformation importante des périmètres.

Les externalisations de services de main d'œuvre font automatiquement apparaître des gains importants, liés aux effectifs, au temps de travail et aux rémunérations des personnels employés mais les comparaisons restent difficiles car les externalisations donnent lieu à des modifications de périmètre.

C. UNE PROCEDURE A ENCADRER

Au terme de cette étude, il n'est pas possible de mesurer l'intérêt économique réel des externalisations pour le ministère de la défense. L'externalisation est un outil utile, voire indispensable dans certains secteurs pour lesquels le ministère n'a pas/plus les personnels nécessaires ou souhaite les consacrer à d'autres tâches. Elles permettent une connaissance des coûts, peuvent améliorer la gestion d'une fonction (par exemple, la rationalisation du parc automobile), favoriser la livraison du matériel ou du service grâce aux obligations de résultats du prestataire (par exemple la livraison des hélicoptères de Dax). Elles encouragent le développement de logiques de résultat et non plus de moyens. Et pour un très grand nombre d'activités de services généraux, le ministère a effectivement intérêt à s'adresser à des entreprises privées spécialisées, qui lui offrent un service de qualité au moins comparable à meilleur coût.

Plusieurs principes doivent cependant être appliqués avec rigueur :

- le coût des fonctions en régie, dans la version initiale mais aussi après optimisation possible du fonctionnement, doit être parfaitement connu pour être sûr qu'il est intéressant d'externaliser une fonction, a fortiori lorsque l'externalisation entraîne une perte de compétence peut-être définitive. Cette connaissance est encore très imparfaite ;

- pour les externalisations engagées sur de longues périodes, les analyses incluent un grand nombre de calculs probabilistes. Les scénarios doivent être analysés de façon très critique, dès l'étude préalable, en particulier s'agissant des hypothèses. L'analyse critique doit être effectuée par un organisme externe au ministère. La constitution d'un organisme expert interministériel, la MaPPP, dédiée aux PPP est une première étape ; son rôle devrait être élargi et renforcé pour mieux pouvoir étudier les projets en amont ; elle devrait également être associée à leur mise en œuvre et à leur suivi.

D. DES OBJECTIFS COMPLEMENTAIRES

Deux autres motifs ont aussi joué en faveur du développement du processus d'externalisation. S'ils ne sont pas illégitimes, ils doivent en revanche être explicités pour être mieux analysés.

1. L'externalisation, levier de réformes difficiles à mettre en œuvre

Le ministère peut avoir de grandes difficultés à se réformer en interne, qu'il se heurte à des problèmes statutaires, à des habitudes historiques, à la mauvaise connaissance de ses coûts, aux freins de l'annualité budgétaire, etc. Les externalisations peuvent alors apparaître comme un moyen de procéder à des réformes indispensables qui, sans cela, ne verraient pas le jour ou seraient excessivement longues à mettre en œuvre, ce qui réduirait d'autant le gain attendu.

L'externalisation doit cependant demeurer un outil éventuel de transformation parmi d'autres, mobilisé quand il procure par lui-même des gains notables qui ne peuvent être obtenus autrement en gardant des compétences utiles pour l'État.

2. L'externalisation, alternative à la budgétisation des investissements

L'autre motif est d'ordre budgétaire. Dans certains cas, l'externalisation a été le seul moyen de moderniser rapidement un parc de matériel et d'en tirer ainsi un gain

notable. C'est particulièrement le cas des dossiers de Cognac, de Dax, de la flotte de véhicules commerciaux. Le cas de Dax montre cependant que les surcoûts liés à ce mode d'acquisition extrabudgétaire limitent beaucoup l'intérêt réel pour l'Etat.

Lorsque les externalisations sont guidées d'abord par l'incapacité du ministère à financer des matériels dont il considère qu'il a un besoin urgent, les analyses peuvent être biaisées. C'est en partie le cas pour Dax même si le projet répond aussi à d'autres considérations ; c'était sans doute aucun le cas pour la LOA des A 340 ; c'est certainement l'une des motivations des PPP en préparation pour le centre national des sports de la défense, pour les bâtiments de soutien et d'assistance en haute mer, pour les navires rouliers ou pour les avions MRTT. Une attention toute particulière doit être portée à l'évaluation des revenus tiers attendus qui peuvent être une condition sine qua non de la réalisation d'un projet : c'est le cas pour le centre national des ports de Fontainebleau ou pour l'acquisition des navires rouliers.

3. L'externalisation, création de recettes exceptionnelles

Le projet NECTAR/SYRACUSE soulève également de nombreuses questions. La vente de l'usufruit d'un matériel déjà acquis par le ministère de la défense pour encaisser à court terme des fonds nécessaires au financement d'autres projets, le transfert très limité du risque sur l'opérateur et la nécessité d'ensuite louer les fréquences cédées soulèvent de nombreuses questions de principe et d'intérêt économique qui devront être examinées très attentivement.

Dans un contexte budgétaire qui sera très contraint pour de nombreuses années, les processus d'externalisation ne sauraient être assimilés à de la « finance inventive » permettant de contourner temporairement les obstacles budgétaires. L'exemple britannique montre que la « respiration » n'est que temporaire et qu'arrive ensuite, assez rapidement, une contrainte budgétaire d'autant plus forte que l'Etat a perdu une part de son autonomie en multipliant des contrats longs et en se dépossédant de ses capacités internes, ce qui rend cette perte difficilement réversible.

Les externalisations peuvent être un outil de modernisation. Elles ne sauraient toutefois dispenser d'examiner ce qui peut être fait en interne pour atteindre éventuellement des résultats similaires.

Les externalisations apportent une souplesse budgétaire. Elles peuvent être bienvenues lorsqu'il s'agit d'accélérer une modernisation indispensable et difficile à mettre en œuvre autrement. Elles ne sauraient toutefois être un moyen de contourner les règles budgétaires et, par là même, de créer des obligations auxquelles l'Etat ne pourra se soustraire durablement à l'avenir sans que le Parlement ait eu à se prononcer.

Les externalisations ne doivent pas nourrir des processus de « finance inventive », particulièrement risqués pour les finances publiques. Elles ne doivent par conséquent être analysées que sur leurs mérites propres, ceux qui ont été rappelés par le ministre de la défense en 2008.

Un organisme expert interministériel devrait valider et suivre ces opérations.

DEUXIEME PARTIE – ANALYSE DE QUELQUES EXEMPLES D’EXTERNALISATIONS

Depuis le début de la décennie, les externalisations se sont fortement développées au ministère de la défense. Elles touchent des secteurs très divers : fourniture de services pour le soutien de base, fourniture de produits complexes (heures de vol par exemple) et de capacités stratégiques, ou encore sous-traitance industrielle. Elles prennent des formes variées - des contrats de service simples, aux partenariats publics privés -, intégrant ou non des investissements. Elles sont initiées à tous les niveaux, local, régional ou central. Enfin, elles donnent lieu à des analyses économiques ou opérationnelles plus ou moins poussées.

Le tableau synoptique qui suit présente un échantillon d’externalisations couvrant un champ d’expériences diversifiées. Il inclut des projets en cours d’examen.

Le montant annuel des ces externalisations s’élève à environ un milliard d’euros, qui intègre le MCO considéré comme externalisé par le ministère, soit un peu moins des deux tiers des externalisations déclarées par le ministère de la défense en 2009.

Certaines d’entre elles ont été plus particulièrement analysées afin d’apprécier l’évolution des objectifs et des méthodes, ainsi que les résultats obtenus quand ces projets étaient en vigueur.

Leur présentation suit l’ordre suivant :

- externalisations de services généraux déjà réalisées (Varenes-sur-Allier, sécurité des bases aériennes) ou annulée (îlot Saint-Germain) ;
- maintien en conditions opérationnelles des matériels de l’armée de l’air et de la marine ;
- transports stratégiques ;
- externalisations récentes, intégrant des investissements : Dax, Cognac, véhicules de la gamme commerciale.

Tous les projets qui suivent n’ont pas pu être étudiés de façon identique. Leur nature et la qualité des documents d’instruction et de suivi sont, en effet, très variables. S’agissant du MCO et du transport stratégique, il n’a pu être procédé qu’à un examen global de leur organisation.

Les conclusions tirées ne peuvent, en conséquence, être considérées comme exhaustives, d’autant que chacun des projets ou des secteurs traités mériterait un rapport spécifique à lui seul.

Liste des externalisations analysées ou citées

Nom du projet	Catégorie	Montant annuel	Durée	Etat du projet
Services généraux				
La gestion des services de la BA de Varennes sur Allier	Marchés publics	Environ 3 M€	Plusieurs contrats, durée maximum 4 ans	En cours (depuis 2001)
Gardiennage de l'ilot St Germain	Marché public	?		Annulé en juin 2010
Economat des armées / Vivres en France (logistique alimentation)	Marchés publics	15 M€	3 ans renouvelables deux fois pour des périodes d'un an et demi	En cours, depuis fin 2005
Economat des armées / CAPES France (externalisation du soutien en OPEX)	Externalisation "in house"	52 M€	Expérimentation de 2 ans	Expérimentation terminée fin décembre 2009, prolongée de six mois
La sécurité de cinq bases aériennes	Marchés publics et accords internationaux	Environ 3,5 M€	4 ans	En cours (expérimentation engagée en 2009)
Maintien en conditions opérationnelles				
MCO de l'armée de l'air	Contrats de sous-traitance	environ 363 M€	3 à 5 ans	-
ORRMA (gestion des pièces détachées aéronautiques)	Marché public	environ 100 M€ (16 M€ hors matériels)	10 ans	En cours (depuis 2004)
L'atelier industriel aéronautique de Clermont Ferrand	Marchés publics	??	??	??
MCO de la marine	Contrats de sous-traitance	environ 132 M€	3 à 5 ans	-
Transports stratégiques				
La gestion de la flotte stratégique par le Centre multimodal des Transports	Marchés publics et accords internationaux	105 M€	Une cinquantaine de contrats, jusqu'à trois ans.	En cours
La location avec option d'achat des A340	LOA	Environ 28 M€	Cinq ans et deux tranches optionnelles de 2 ans chacune	En cours (depuis 2006)

Contrat SALIS d'affrètement d'Antonov An124	Contrat multinational (OTAN)	39 M€ en 2009	2 ans	En cours de puis 2006 (renouvelé en 2008)
Externalisations « pilotes »				
Externalisation de la gestion de la flotte des avions de l'école de Cognac	Marché public	environ 15 M€	10 ans	En cours (depuis 2006)
PPP de l'école de formation initiale des pilotes d'hélicoptères (Dax)	PPP	environ 24 M€	22 ans	En cours (signé en décembre 2007)
Externalisation de la gestion de la flotte automobile blanche du ministère	LOA	65,6 M€	7 ans et 7 mois	En cours (lancé en 2007)
Projets d'externalisations en examen				
Projet multiservices de la Base de défense de Creil	Marché public	Environ 5,2 M€	non fixé à ce stade. Sans doute 3-4 ans	Projet (négociations finales en cours)
Centre national des sports de la défense	Projet de PPP	Environ 10 M€	30 ans	Projet en cours de finalisation
Externalisation de la fonction restauration-hôtellerie-loisirs (RHL)	Marché public	Non connu.	Non connu	Projet en cours de finalisation
PPP pour la mise à disposition d'une flotte de bâtiments de soutien et d'assistance hauturiers	PPP	Environ 60 M€	18 ans	Projet en cours de finalisation
Externalisation de la poste aux armées	Marché public	Estimation à 20 M€	Non connu	Projet en cours de finalisation
Acquisition d'une flotte d'avions MRTT	Non fixé (acquisition classique ou PPP)	Non connu.	Non connu	Projet en cours de finalisation
Mise à disposition de navires rouliers	Projet de PPP	Entre 30 et 50 M€/ an	30 ans	Projet en cours de finalisation
Opération NECTAR (Syracuse)	Opération ad hoc	Non connu.	Non connu	En cours de négociation
TOTAL		<u>Environ 1 Md €</u>		

I - LES MARCHES EXTERNALISES DU DETACHEMENT DE L'AIR 277 DE VARENNES-SUR-ALLIER

Le détachement de l'air de Varennes³³ est une base à vocation essentiellement logistique, peu sensible en termes de sécurité et non impliquée directement dans les opérations extérieures. Elle a donc été choisie en 1998 par l'état-major de l'armée de l'air pour une expérimentation sur les externalisations, ce qui explique que cet exemple soit souvent cité. Cinq fonctions ont été externalisées : la sécurité, le transport, la restauration-hôtellerie, l'entretien des infrastructures, le nettoyage. Dans le même temps, le périmètre d'activité de la base a été sensiblement modifié et les effectifs ont été réduits : au 1er janvier 2010 l'effectif était de 388 personnes³⁴ contre 550 dix ans plus tôt (- 30 %), ce qui doit être gardé à l'esprit dans les comparaisons. Le budget de fonctionnement s'élève à 5 M€ (2009) : 62 % est absorbé par les contrats d'externalisation.

A. L'IMPACT ECONOMIQUE DES EXTERNALISATIONS

Un budget de référence pour l'année 1998 a été établi par une société privée qui a identifié sept fonctions externalisables : garage, infrastructure, restauration/logement, transport, sécurité-incendie, protection filtrage, soutien santé. Le coût de ces sept fonctions a été évalué à 4,6 M€ (coûts salariaux intégrés), les coûts les plus importants étant ceux des fonctions restauration-logement (1,22 M€) et soutien santé (1,7 M€). Le soutien santé a été finalement maintenu en interne.

En 2002, l'EMAA a actualisé ces données et estimé que le coût du fonctionnement en régie des fonctions effectivement externalisées aurait été à cette date de 3,7 M€. Les charges correspondant aux contrats des fonctions externalisées s'élevaient au même moment à 3,09 M€. Le gain apparent lié aux externalisations pouvait donc être évalué à hauteur de 16 %.

En fait, ces comparaisons ne prennent pas en compte la réduction des effectifs de la base depuis 1998, en partie par réorganisation du site³⁵ et en partie grâce aux externalisations (120 personnes, dont 30 appelés) qui a eu un impact direct sur le coût de fonctionnement de certaines des fonctions externalisées (notamment la restauration). A effectif égal, le coût de la prestation externalisée serait nettement plus important. Les gains ont cependant été réels, du moins au niveau de la base, puisque la masse salariale a diminué de 2,7 M€

B. OBSERVATIONS SUR LES FONCTIONS EXTERNALISEES

Le commandant du site a souligné que la situation géographique de Varennes limitait la concurrence lors des appels d'offres.

³³ Le détachement de l'air (DA 277) de Varennes-sur-Allier est l'héritier d'une implantation ancienne (1936) des armées et, notamment, de l'armée de l'air (1946). Aujourd'hui il a une activité principalement logistique pour l'armée de l'air. Il est aussi site des JAPD et gîte-étape pour les convois non-sensibles. Enfin, les personnels militaires peuvent participer aux OPEX et missions intérieures.

³⁴ 15 officiers (4 %), 100 sous-officiers (26 %), 138 militaires du rang (35 %), 36 fonctionnaires (9 %) et 99 ouvriers (26 %).

³⁵ Suppression de l'armurerie, transfert du soutien des deux stations hertziennes à d'autres unités.

1. Sécurité incendie, protection et filtrage

Avant l'externalisation la sécurité du site était assurée par un escadron de protection³⁶ qui intervenait également pour la protection des stations hertziennes de Pierre-sur-Haute et du Puy-de-Dôme. Une équipe de sécurité incendie-sauvetage³⁷ était également présente sur le site. À ce jour, l'équipe du prestataire est de 34 personnes. Il ne reste qu'un seul sous-officier chargé du suivi du prestataire. Les militaires ont été déployés sur d'autres sites de l'armée de l'air.

Le coût de la sécurité en régie s'élevait à 1,75 M€ en 1998 soit 2,09 M€ en valeur de 2009. En 2009, le coût du marché s'est élevé à 1,52 M€. Le gain apparent est donc de 0,57 M€ en 2009 (27 %).

Seules des sociétés nationales sont capables de répondre à ce type de marché, qui est trop important pour de petites entreprises. Globalement la prestation est bien assurée. La sensibilité du site est jugée compatible avec la prestation que peut assurer une entreprise privée. Cependant les prestations offertes sont limitées en matière d'incendie (le prestataire n'est pas à même d'intervenir sur des sinistres importants et il n'y a pas d'équipe de secours constituée par le personnel). Par ailleurs, en cas de crise, le prestataire se désengagerait et la sécurité du site serait alors prise en charge par le personnel militaire. Il faudrait, dans ce cas, récupérer les armements à la base d'Avord³⁸. Le personnel militaire mobilisé alors par la sécurité serait moins disponible pour les missions opérationnelles du détachement.

2. Transport

S'agissant du transport des personnels, le budget de référence 1998 était de 0,22 M€ (0,26 M€ de 2009). Mais il ne prend pas en compte la part du coût de fonctionnement du garage (0,35 M€ en 1998 soit 0,42 M€ valeur 2009) correspondant à l'entretien des bus. Un garage et un atelier existe toujours car le détachement dispose encore de véhicules pour le fonctionnement local et de camions pour le transport des matériels³⁹.

Le coût annuel de la fonction externalisée est de 0,3 M€ en 2009. Le gain ne fait pas de doute mais il ne peut pas être chiffré car les données financières ne recouvrent pas les mêmes périmètres.

3. Restauration / hôtellerie

Le budget de référence de 1998 fait apparaître un coût global du fonctionnement en régie de 1,22 M€, soit une valeur de 1,45 M€ de 2009. Le contrat externalisé représente un coût global annuel de 0,57 M€, soit un gain apparent de 60 %. L'économie réelle liée à l'externalisation est moins importante car les besoins en restauration ont fortement diminué depuis le début de la décennie (réduction des effectifs présents sur le site). Par ailleurs, les 19 personnels affectés à la restauration avant 2000 sont restés dans les effectifs de l'armée de l'air (sur le site ou en mutation).

³⁶ 12 sous-officiers et 44 militaires du rang.

³⁷ 2 sous-officiers et 5 militaires du rang.

³⁸ L'armurerie qui était présente sur le site a été fermée en raison de l'externalisation afin de ne pas conserver d'armes sur un site sécurisé par une entreprise privée.

³⁹ Une partie de ces camions vient d'être externalisée dans le cadre d'un contrat national de location longue durée passé par l'armée de l'air.

Le marché de 2001 a donné lieu à de grosses difficultés, le prestataire n'ayant pas donné satisfaction. Depuis le nouvel appel d'offres lancé en 2004, le marché a été attribué à une nouvelle société, ce qui s'est traduit par une amélioration de la qualité et, dans un premier temps, par une baisse importante des coûts. Mais lors du nouvel appel d'offres de 2007, seule cette société s'est présentée. Le marché lui a été attribué mais avec une augmentation de 25 %. Le prix reste toutefois équivalent à celui pratiqué en 2001.

La qualité culinaire donne satisfaction malgré les insuffisances relevées en matière d'entretien des locaux et des matériels. Le système de notation de la qualité de la prestation n'a pas de conséquence immédiate sur la rémunération des prestataires. Il n'en reste pas moins difficile à mettre en œuvre, les prestataires successifs s'étant toujours montré réticents aux contrôles intrusifs.

4. Maintenance des infrastructures

Là encore, le périmètre externalisé est difficile à préciser car la maintenance des infrastructures n'occupait que partiellement les trois services qui en avaient la charge en 1998⁴⁰. Par ailleurs, le rattachement des sites des stations hertziennes du Puy-de-Dôme et de Pierre-sur-Haute à la base aérienne 942 de Lyon Mont-Verdun en 2000 a entraîné une diminution des charges d'entretien et de maintenance des infrastructures. L'estimation donnée oralement est que la maintenance représentait 40 % du montant de la fonction « infrastructures » en régie identifiée en 1998 (0,79 M€), soit un coût actualisé de à 0,38 M€ valeur 2009. Le coût annuel du marché étant en 2009 de 0,5 M€, le bilan économique pourrait donc être négatif. Ce constat est renforcé par l'observation de l'évolution des effectifs : ceux-ci s'élevaient à 28 personnes. Les départs réels n'ont été que de sept personnes.

Le marché d'externalisation donne globalement satisfaction et il a permis la réalisation d'un programme d'entretien et de maintenance qui n'était pas mené en régie. Mais le niveau de qualification des personnels est inférieur à celui annoncé dans l'offre du prestataire et les missions de conseil, d'analyse et de maîtrise des coûts pour la gestion des bâtiments, présentes dans le cahier des charges, ne sont pas assurées. Par ailleurs, la reconduction du contrat avec le même prestataire du contrat se serait traduite par un « relâchement » et une baisse du niveau de la prestation. Il est pourtant difficile de changer de prestataire pour ce type d'activité sur un site comme celui de Varennes. En effet, le délai d'appropriation du site est relativement long et peut entraîner une forte dégradation de la qualité pendant cette phase.

5. Nettoyage des locaux

Lorsque cette fonction était assurée en interne, il n'y avait pas de service dédié. Elle était réalisée au sein des unités et des services. Il n'est donc pas possible de réaliser des comparaisons en termes de coûts ou d'effectifs. Aujourd'hui, la charge annuelle est d'environ de 0,1 M€ par an. Le suivi est assuré par une personne (ouvrière d'état) qui assure également le suivi du marché de nettoyage des locaux d'habitation (50 % de la charge de travail). La prestation effectuée est jugée globalement moyenne. Des réfections ont été pratiquées pour des montants allant de 68 à 680 €

⁴⁰ Division d'entretien et de maintenance des infrastructures courantes (DEMIC), Division d'exploitation et maintenance des installations particulières (DEMIP) et Escadron de soutien de l'infrastructure et de l'énergie (ESIE).

L'ancienneté de l'expérience de Varennes a permis au détachement aérien d'acquérir une bonne expérience en matière d'externalisation de ce type de services et il est donc régulièrement sollicité pour la faire partager. Il convient toutefois de souligner qu'il ne s'agit pas d'un site sensible.

Les prestations externalisées donnent satisfaction. Elles nécessitent la mise en place d'équipes de suivi très actives pour encadrer les prestataires. A Varennes, elles sont largement composées de personnels qui exerçaient ces fonctions en régie. Le suivi peut être amélioré, sur le modèle de ce qui a été fait pour la restauration, pour laquelle le protocole de contrôle du prestataire est précis et exhaustif. La rémunération des prestataires devrait également être davantage liée à la qualité de la prestation. Le système des réfections ne semble pas suffisamment incitatif. Ainsi, en matière de nettoyage, elles semblent parfaitement intégrées dans le calcul économique du prestataire.

Il n'est pas possible de chiffrer précisément la part de la réduction des coûts qui tient aux externalisations, aux changements de périmètre ou à la diminution des besoins liée à la fin de la conscription. Le coût du traitement en régie des fonctions est mal connu. Les personnels dont les emplois ont été localement supprimés ont pour beaucoup été reclassés dans d'autres emplois de l'armée de l'air. Il est donc difficile d'établir un bilan économique exhaustif de l'opération.

II - L'EXTERNALISATION DU GARDIENNAGE DE L'ÎLOT ST GERMAIN

Le ministère de la défense a décidé d'externaliser le gardiennage de l'îlot Saint-Germain après que le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales eut décidé de retirer rapidement les agents de la gendarmerie nationale des postes de surveillance statiques.

Une première convention prévoyait :

- le filtrage aux trois entrées du site dont une ouverte 24H/24 ;
- l'établissement des laissez-passer permanents ;
- l'accueil des visiteurs ;
- la surveillance du site par des rondes de nuit et de jour ainsi qu'un contrôle des alarmes 24/24 au poste central d'alerte.

L'élaboration d'une deuxième convention a été nécessaire pour externaliser le contrôle d'accès au centre de planification et de conduite des opérations (CPCO), poste qui, initialement, n'avait pas été intégré dans l'expression du besoin.

La première convention a été signée le 5 septembre 2008 et la seconde, le 14 octobre 2008, pour une exécution des prestations au 1^{er} décembre de la même année.

Aujourd'hui, le ministère de la défense a décidé de totalement reprendre en régie le gardiennage de l'îlot Saint-Germain. Il est de nouveau entièrement assuré par des militaires.

Les principales raisons de cet échec sont :

➤ **délais trop courts entre la décision d'externaliser et la date de début des prestations.** Cette situation n'a pas permis à la société d'embaucher la totalité des agents pour le 1^{er} décembre 2008 et au ministère de la défense, d'obtenir les résultats des contrôles éléments de tous les agents avant le début des prestations.

La montée en puissance a été, de ce fait, peu optimale et l'externalisation très vite remise en cause.

➤ **mauvaise définition du besoin par le prescripteur sur deux plans :**

- *l'expression du besoin a été incomplète* : une partie des activités n'a pas été prise en compte :
 - interventions sur les voies publiques des gendarmes pour les entrées et sorties des hautes autorités, notamment du chef d'état-major des armées ;
 - accueil des délégations étrangères ;
 - accueil des journalistes pour les conférences de presse hebdomadaires du délégué à l'information et à la communication de la défense (DICO) ;
 - activité des gendarmes relatives à l'ouverture des bureaux des hautes autorités et de l'accompagnement des femmes de ménage pour le nettoyage de leurs bureaux.

L'expression du besoin a été inadaptée aux exigences de sûreté défense et de qualification du site comme point d'intérêt vital.

La convention aurait dû stipuler que les agents de la société devaient bénéficier des habilitations spécifiques et préalables au lieu de se limiter aux contrôles élémentaires.

Ainsi, dès le début des prestations, l'état-major de l'armée de terre, responsable du commandement militaire, et le détachement de gendarmerie encore présent sur le site ont refusé à la société la faculté d'assurer le contrôle d'accès au CPCO, d'établir les laissez-passer puis d'assurer la surveillance au sein du poste central d'alerte. Quant aux rondes, le principe lui a été longtemps refusé avant qu'un parcours à l'extérieur et dans les sous-sols ne soit arrêté.

La seconde convention a donc dû être dénoncée en mars 2009 et la première modifiée pour prendre en compte ces évolutions.

Les difficultés rencontrées dans ce projet démontrent l'importance de l'analyse préalable tant dans la définition des besoins, que dans le dialogue avec l'opérateur pour s'assurer qu'il peut effectivement répondre à la demande. Mais cette analyse préalable ne peut être menée de manière pertinente qu'à la condition que des règles et des principes aient été clairement posés. Dans ce cas particulier, la proximité de la fonction avec le cœur de métier est en partie responsable de l'échec de l'opération.

III - L'EXTERNALISATION DE LA FONCTION ACCUEIL-ACCES-SURVEILLANCE DE CINQ BASES DE L'ARMEE DE L'AIR

Traditionnellement, les prestations de contrôle d'accès, d'accueil et de surveillance sur les bases aériennes sont assurées par les escadrons de protection (fusiliers commandos), les brigades de gendarmerie de l'air et les bureaux « sécurité base ». Les escadrons de protection et les brigades de gendarmerie de l'air ont pour mission principale la protection et la sécurité du personnel et des installations. Les fonctions d'accueil (partagées avec le bureau sécurité base) et de contrôle d'accès ne représentent qu'une faible partie de leur activité.

A. LE PROCESSUS D'EXTERNALISATION

L'état-major de l'armée de l'air a décidé en 2007 d'externaliser à titre expérimental ces prestations dans cinq bases aériennes représentatives des différentes catégories de bases aériennes : Salon-de-Provence (BA 701) et Rochefort (BA 721) représentent les bases écoles, Ambérieu (BA 278) est une base entrepôt, Paris Balard (BA 117) est une base soutenant des organismes de commandement, et Dijon (BA 102) est une base opérationnelle. L'étendue des prestations⁴¹ est modulée en fonction des sites. Le contrôle d'accès et l'accueil ont été externalisés partout ; les activités de surveillance n'ont été externalisées qu'à Salon de Provence et Ambérieu. Dans ces deux bases, les fonctions externalisées représentent 100 % de l'activité et du personnel de l'escadron de protection qui a donc été dissout.

Les marchés ont été proposés par appels d'offres ouverts lancés en application du code des marchés publics. Il s'agit de marchés à lots, conclus avec des PME spécialisées dans les métiers de la sécurité et du gardiennage. Ce sont des marchés à bons de commande comprenant des prestations à quantités fixes forfaitaires (accueil, surveillance et contrôle d'accès) et des prestations particulières qui font l'objet de bons de commande. Les prestations forfaitaires comme les prestations particulières diffèrent selon les lots, propres à chaque base. Les contrats ont été conclus pour une durée ferme de 4 ans. Leur durée d'exécution court jusqu'en 2013. Les prestations ont commencé à être délivrées entre septembre et novembre 2009. Même si elle est désormais effective, l'externalisation n'en est encore qu'à ses débuts.

B. LES ATTENTES INITIALES ET LEUR REALISATION

Les attentes du ministère de la défense en externalisant cette fonction étaient la réduction des effectifs, le recentrage des militaires sur leur cœur de métier, le maintien d'un niveau de protection cohérent et satisfaisant et la réalisation d'économies. Il est trop tôt pour porter un jugement d'ensemble. Les premières analyses montrent

⁴¹ Le SGA a indiqué que les tâches externalisables concernent les fonctions « accueil » (identification et orientation des visiteurs, délivrance de laissez passer temporaires), « contrôle d'accès » (vérification de l'authenticité des laissez passer et autorisation d'accès du site), « surveillance » (organisation d'un poste de sécurité permanent surveillant les différentes alarmes et images, mise en œuvre d'un dispositif mobile de surveillance sur l'ensemble du site).

cependant une très bonne qualité de la prestation et une bonne motivation du personnel⁴².

L'armée de l'air fait aussi valoir que les compétences nécessaires se situent dans le bas du spectre des savoir-faire des forces de sécurité et de protection de l'armée de l'air. L'externalisation de ces fonctions permet aux forces de se recentrer sur des tâches dynamiques de sécurité et de protection. En cas de besoin (en OPEX ou en cas de défaillance du prestataire), les fonctions sont reprises en régie. Pour les bases 701 et 278 où la totalité de la fonction (surveillance comprise) a été externalisée, la compétence existe sur d'autres bases et dans des unités d'intervention et de renfort spécialisées qui sont formées et entraînées pour assurer des mesures de renforcement de ce type sur le territoire national ou en opérations extérieures.

Le rapprochement entre les coûts estimés de la régie (analyses réalisées par les bureaux plans et finances de l'EMAA) et les montants annuels des marchés fait apparaître des économies à première vue très conséquentes grâce à l'externalisation : entre le quart (base 102) et les deux tiers du coût identifié de la régie (base 117). L'analyse en cours de réalisation par le bureau finances et budgets de l'EMAA permettra de mieux saisir l'effectivité de telles économies et de l'analyser.

Tableau n° 11 : Comparaison des coûts annuels des fonctions en régie aux montants mini et maxi des marchés, selon les bases

Bases	Montant mini	Montant maxi	Coût identifié en régie	% Maxi / régie
102- Dijon	366 048 €	439 258 €	569 000 €	77.2
117- Paris -Balard	629 617 €	755 540 €	2 238 000 €	33.7
278- Ambérieu	1 382 068 €	1 658 482 €	3 568 000 €	46.5
701- Salon	1 046 707 €	1 256 048 €	3 074 000 €	40.9
721- Rochefort	239 482 €	287 379 €	489 000 €	58.8

Source : Etat-major de l'armée de l'air.

L'externalisation à titre expérimental de la fonction accueil-accès-surveillance dans cinq bases de l'armée de l'air fait apparaître des économies substantielles par rapport à un fonctionnement en régie. Celles-ci représentent en effet entre le quart et les deux tiers du coût antérieur. Une analyse est en cours à l'EMAA, qui permettra de mieux les mesurer. Cet avantage comparatif est quasi-totalement obtenu grâce à des suppressions de postes. Une partie aurait sans doute pu être obtenue par une rationalisation de l'offre en régie.

⁴² Le personnel, titulaire et remplaçant, fait l'objet d'une enquête administrative de sécurité de la direction de la protection et la sécurité de la défense (DPSD) au préalable à son emploi sur les sites.

IV - LA POLITIQUE DES ACHATS ET DE CONTRACTUALISATION AU SERVICE INDUSTRIEL DE L'AERONAUTIQUE

L'exemple de l'atelier industriel de l'aéronautique de Clermont Ferrand

A. LE SERVICE INDUSTRIEL DE L'AERONAUTIQUE (SIAE) ET L'ATELIER INDUSTRIEL DE L'AERONAUTIQUE (AIA) DE CLERMONT-FERRAND

Les ateliers industriels de réparation de l'armée de l'air ont été créés en 1934. Regroupés en 1997 au sein du service des matériels aéronautiques, ils forment depuis 2008 le service industriel de l'aéronautique (SIAé). Direction centrale de l'armée de l'air, le SIAé est le premier maître d'œuvre du maintien en condition opérationnelle (MCO) de niveau industriel pour le compte de la SIMMAD et de la DGA⁴³. L'organisation du service a pour objet d'offrir à l'État l'assurance d'une autonomie d'action en matière de MCO, de maintenir une capacité d'expertise technique et logistique indépendante des constructeurs et de garantir les prix de soutien les plus bas pour les forces françaises en offrant une solution pouvant leur fait concurrence. Par ailleurs, la mixité de ses personnels (civils, ouvriers d'Etat, et militaires) lui donne la capacité de les projeter sans délai hors de métropole, y compris en OPEX.

Le SIAé regroupe quatre ateliers industriels de l'aéronautique (AIA) : Ambérieu, spécialisé dans la maintenance des radars, la métrologie, les fabrications spéciales et les équipements ; Bordeaux, spécialisé dans les moteurs ; Cuers-Pierrefeu, auquel est rattaché Hyères, spécialisé dans la maintenance des avions spéciaux marine et les hélicoptères ; et Clermont-Ferrand auquel est rattachée l'antenne de Toul-Phalsbourg. Un AIA est en cours de création en Bretagne.

L'AIA de Clermont-Ferrand (AIA-CF) est le principal établissement du SIAé (1 240 personnels). Exception faite des moteurs et de l'armement, il intervient dans tous les domaines. En 2009, son chiffre d'affaires a été de 141 M€ et les prises de commandes se sont élevées à 134 M€ au total. Son effectif est constitué en majorité de personnels civils (89 %). Les personnels militaires sont des officiers des corps de l'armement et des officiers et sous-officiers des armes. Leur proportion devrait augmenter à l'avenir, du fait des transferts d'activité de MCO des bases aériennes vers le SIAé.

Le SIAé fonctionne en compte de commerce, c'est-à-dire en compte spécial du Trésor dont les recettes perçues au titre des activités couvrent les dépenses. Ce statut particulier emporte deux conséquences : la contractualisation de ses relations avec ses « clients »⁴⁴ est systématique et la gestion est contrainte par l'équilibre des ressources

⁴³ Outre la DGA et l'Armée de l'Air, ses principaux clients sont l'ALAT, la gendarmerie nationale et la sécurité civile pour la partie étatique, des sociétés privées, et, plus rarement, certaines forces armées étrangères.

⁴⁴ S'agissant des « clients » étatiques français, il s'agit de quasi-contrats basés sur un cahier des charges préétabli et comportant des engagements forfaitaires sur les prix et les délais. S'agissant des clients de droit privé, les contrats sont eux-mêmes de droit privé. Il convient alors de distinguer les marchés à l'exportation ou au profit d'un client privé (la contractualisation est alors complètement hors procédures de marchés publics) et les marchés de sous-traitance au profit d'un maître d'œuvre dont le client final est l'état (la contractualisation se fait dans le cadre de la procédure de marchés publics).

tirées de ces relations et des charges. Le service a simultanément deux référentiels comptables, en application de la LOLF : l'article 22 fait obligation aux comptes de commerce de produire les résultats annuels selon les règles du PCG ; l'article 27 stipule que l'État tient une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations. Le SIAé a réalisé en 2009 un chiffre d'affaires de 663 M€ (469,4 M€ en PLF) et dégagé un excédent de 166,7 M€

Le SIAé a développé une comptabilité analytique précise qui lui permet de suivre la formation du résultat et de dégager la contribution des différentes activités. Elle offre donc ainsi la possibilité de suivre un résultat par affaire ou par fonction et de piloter les flux internes. Son établissement a conduit à une organisation des ateliers autour de centres de responsabilité, qui permet de dégager des coûts complets de production et de revient selon la fonctionnalité désirée (affaire, fonction ...).

B. LA PART DES EXTERNALISATIONS

1. La sous-traitance de production :

Il est difficile de distinguer rigoureusement ce qui relève de la sous-traitance et ce qui peut être considéré comme étant de l'externalisation.

La sous-traitance de spécialité (fourniture de documentation constructeur, peinture, fabrication de câbles, chaudronnerie aéronautique) relève de compétences que l'établissement ne possède pas et d'activités que l'établissement n'a jamais été en situation d'assurer⁴⁵ : elle n'est donc pas une externalisation.

En revanche, la sous-traitance de capacité pourrait relever de l'externalisation puisqu'une partie d'une activité, qui demeure, par ailleurs, dans le champ de l'activité de l'atelier, est confiée à un prestataire extérieur car elle est temporaire et ne saurait justifier des recrutements durables.

Les externalisations de capacité observées à Clermont Ferrand ont pour objectif d'absorber des pics de charge et la variabilité des demandes, tout en permettant à la réversibilité si nécessaire. Plus largement le but est « d'accueillir de façon réactive les affaires stratégiques », après avoir privilégié l'équilibre inter AIA.

A l'heure actuelle, l'externalisation des activités de production représente environ 20 % de l'activité : 10 % en sous-traitance de spécialité et 10 % en externalisation de capacité. Cette dernière est retenue dès lors que l'AIA n'apporte pas de valeur ajoutée particulière. L'atelier maintient néanmoins une petite équipe d'intervention et conserve la maîtrise d'œuvre pour le dépannage des « matériels de servitude avions » pour ce qui est de l'hydraulique et des automatismes. Compte tenu du plan de charge pour 2010, l'externalisation de capacité passera à 13 %.

2. Les autres externalisations :

Pour ce qui est des moyens généraux, l'externalisation complète des prestations est le principe général. Jusqu'à présent elle a été réalisée sous la forme de marchés séparés. Le passage en contrat multiservices en janvier 2011 a été décidé pour 80 % des

⁴⁵ La question de cette distinction se pose à propos de l'activité de peinture. Aujourd'hui réalisée sur le site de l'AIA par un prestataire extérieur, elle a, naguère, été effectuée en régie sans que les résultats soient apparus suffisamment probants.

prestations. L'AIA maintient une équipe de deux personnes dédiée pour la gestion, le suivi et la réception des prestations.

En ce qui concerne l'infrastructure et les réseaux, la réalisation des travaux ainsi que toutes les prestations d'exploitation et de maintenance des installations sont externalisées. Néanmoins, le maintien de huit personnes permet de conserver en propre la maîtrise d'œuvre, avec la volonté de garder la compétence en ce domaine.

Enfin, un PPP est envisagé pour ce qui est du restaurant d'entreprise qui, en raison de sa vétusté doit être totalement réhabilité et mis aux normes. Il a été décidé de conduire dès 2010, avec le concours du SID, une étude sur la possibilité de construire un nouveau restaurant sur un terrain extérieur à l'emprise mais appartenant au ministère de la défense qui pourrait satisfaire aux besoins des personnels de l'atelier et de ceux de la zone d'affaires nouvellement installée.

Au total, pour ce qui est du SIAé ou du moins de son principal atelier, celui de Clermont Ferrand, le fonctionnement sous le régime du compte de commerce permet de disposer d'outils performants pour gérer la décision économique, en particulier, un processus d'externalisation :

- un cadre contractuel précis fixe de façon détaillée les engagements liant le « client » (SIMMAD, DGA...) et le SIAé : prestations techniques demandées, délais, financement des prestations, contraintes techniques et réglementaires, conditions de réception des prestations, etc.
- la comptabilité analytique, strictement basé sur les pratiques de l'industrie, permet un pilotage des activités appuyé sur des données fiables et indiscutables ;
- ces outils, ces méthodes et ces procédures sont déclinés à tous les niveaux du référentiel « qualité » de l'établissement.

Le fonctionnement en compte de commerce du SIAé, dont l'AIA de Clermont-Ferrand est le principal établissement, met clairement en exergue l'intérêt qui s'attache à la mise en place d'une comptabilité analytique pour identifier le coût des différentes fonctions et activités et, par conséquent, de mieux mesurer l'intérêt d'une opération d'externalisation.

V - L'EXTERNALISATION DE LA MAINTENANCE NAVALE

A. L'EVOLUTION DU MCO DES NAVIRES DEPUIS 20 ANS

1. Le rôle du Service de Soutien de la Flotte, maître d'ouvrage

Le MCO des navires de la marine a connu des changements d'organisation importants depuis 1992, liés aux évolutions internes à la DCN :

-en juin 2000 est créé le service de soutien de la flotte (SSF), qui dépend de l'EMM - et non plus de la DGA. Il a pour activité la maîtrise d'ouvrage du MCO de tous les navires. Son effectif est alors d'environ 100 personnes.

-en 2003, la DCN a été transformée en société de droit privé. Les « contrats internes » sont devenus des marchés publics. A l'occasion de cette dernière mutation, le rôle du SSF s'est aussi élargi à la gestion des rechanges, au stockage et la maintenance des munitions ainsi qu'à la responsabilité de la mise en œuvre des installations nucléaires liées au MCO naval, à Brest et à Toulon. Le dimensionnement des stocks, leur répartition et la planification du ravitaillement sont demeurés sous sa responsabilité.

2. Les ateliers militaires de la flotte (AMF), maîtres d'œuvre en régie du MCO naval

***Nota** : La création de DCN puis son changement de statut ont conduit la Marine à conserver des compétences pour réaliser certaines opérations de maintenance et disposer en toutes circonstances des moyens d'assurer la disponibilité des navires. Ces compétences minimales de MCO sont regroupées dans les ateliers militaires de la flotte (AMF), qui emploient environ 900 personnes.*

Par ailleurs, la création du service du commissariat des armées (SCA) a entraîné le transfert des activités logistiques du commissariat de la marine vers un service nouvellement créé, le service logistique de la marine (SLM) créé le 1^{er} janvier 2010. Le SLM a repris les ateliers maritimes de la flotte. L'ensemble est placé sous l'autorité du chef d'état major de la marine.

Aux termes de l'instruction n° 36/DEF/EMM/ORJ du 8 février 2010, le service logistique de la marine (SLM) a pour mission principale d'assurer, « *en complément aux missions dévolues au service de soutien de la flotte (SSF) pour le maintien en condition opérationnelle (MCO) naval, le soutien des éléments de forces maritimes en termes de prestations logistiques et d'entretien-réparation dans tous les domaines relevant du soutien spécifique incombant à la marine (...)* ».

Le MCO effectué en régie se fait dans les ateliers militaires de la flotte de Toulon, Brest, Cherbourg et outre-mer. Ils peuvent assurer la maintenance de niveau 2 (NTI 2) et, si cela est souhaité par le service de soutien de la flotte, le NTI 3 qui ne nécessite pas des moyens industriels lourds.

B. LA REPARTITION DU MCO NAVAL

1. Une activité en régie mal mesurée, résiduelle et sans véritable orientation

L'activité des ateliers militaires de la flotte est valorisée au sein du système de comptabilité analytique de la marine (SIRENE). Le SSF n'en a cependant pas la

connaissance directe et il n'a pas pu fournir ces données. Le SSF ne connaît donc ni la valeur globale de la production des AMF, ni leur coût réel : il ne peut pas procéder à une comparaison des coûts entre ce service en régie et le recours à la contractualisation. Les ateliers ne sont jamais mis en concurrence avec les entreprises, même avant la phase de contractualisation. Cependant, le SSF estime que ces ateliers restent indispensables car :

- ils apportent un soutien technique aux équipages qui assurent le NTI1 en fournissant une expertise à distance et en prodiguant le cas échéant de la formation continue (possibilité pour des mécaniciens embarqués de passer quelque temps dans ces ateliers). Ce dernier rôle des ateliers est toutefois assez marginal et ne s'inscrit pas dans une politique clairement définie⁴⁶ ;

- la réduction de la taille des équipages sur les navires de nouvelle génération (les frégates passeront par exemple de 250 à 108 hommes) ne permettra sans doute plus aux équipages d'assurer tout le NTI1 en mer et devrait donc entraîner un transfert de certaines activités vers les ateliers, en appui des équipages ;

- les AMF offrent au service de soutien de la flotte une sécurité si une procédure de contractualisation prend du retard ou si un industriel fait défaut. Les ateliers ne peuvent pas remplacer entièrement l'industriel, mais permettent de maintenir le niveau opérationnel de la Flotte.

Enfin, les ateliers absorbent une charge de travail supplémentaire, qui ne peut être contractualisée par manque de moyens budgétaires.

Au total, bien que l'existence de cette activité en régie soit jugée essentielle par le SSF, il apparaît dans la pratique que ce service n'a pas de véritable politique à son égard. Le SSF a besoin d'un socle minimum mais ne peut le définir. Le plan de charge semble fixé au fil de l'eau, avec pour seul objectif d'assurer une charge de travail. Selon son directeur, le SSF privilégie les contrats avec les industriels pour la maintenance des petites unités. S'agissant des contrats pour l'entretien des navires complexes, le titulaire des marchés confie une part de la charge de travail soit assurée par les ateliers (lissage de la charge de travail), ce qui semble placer les ateliers dans une forme de sous-traitance.

Le ministère de la défense a indiqué à la Cour que le SSF avait entrepris, avec le SLM, d'élaborer un nouveau schéma directeur passe par l'élaboration d'un plan de charge à 5 ans, l'évaluation du rôle du SLM pour les nouveaux navires et l'examen de l'efficacité économique du SLM. Ce travail ne débouchera pas avant fin 2011.

2. Les marchés sous-traités représentent 90 à 95 % du budget de fonctionnement du SSF

a. Les marchés de sous-traitance

Les autorisations d'engagement passées par le service de soutien de la flotte en 2009, hors délégation au CEA, mais y compris agrégat "dissuasion" se sont élevées à 901,7 M€ Les crédits de paiement consommés en 2009 sur le même périmètre ont été de 825,4 M€ Les marchés de MCO représentent de l'ordre de 90 à 95 % de ces

⁴⁶ Ainsi, l'AMF de Brest n'a organisé en tout et pour tout que 1 144 jours de stage en 2008, dont près de la moitié au profit d'élèves et d'étudiants extérieurs aux armées. Un quart des jours de stages ont été effectués par des personnels partant outre-mer ; un quart par des marins en perfectionnement.

montants, le reste portant sur des marchés d'achats de rechanges (en complément de ceux portés par les marchés de MCO) et d'entretien lourd des infrastructures.

S'agissant des marchés CAP2008⁴⁷, le montant contractualisé à ce jour s'élève à 2 150M€ TTC dont 1 637,15 M€ (76 %) confiés à une unique société sans mise en concurrence (bâtiments à propulsion nucléaire et frégates fortement armées), 64 M€ (3 %) confiés sans mise en concurrence à un autre prestataire unique (contrats de maintenance sensible) et 447 M€ (21 %) mis en concurrence. Par rapport à CAP2005, davantage de marchés ont été mis en concurrence, en nombre et en montant.

Une société reste cependant en situation de monopole pour la majeure partie des navires importants de la marine (propulsion nucléaire et bâtiments lourdement armés).

b. La nouvelle contractualisation

Les contrats signés avec cette société sont désormais plus globaux (conclus pour une famille de bateaux). Ils comportent par ailleurs, depuis 2003, une obligation de résultats en termes de disponibilité des navires (la rémunération est directement liée à la disponibilité). Dans leur rédaction, le SSF tente de limiter au maximum les spécifications techniques imposées à l'entreprise pour laisser le maximum de liberté dans son organisation, afin qu'elle atteigne les objectifs qui lui sont assignés. Pour le SSF, l'objectif est d'avoir des contrats « simples » et solides, qui, grâce à l'objectif de disponibilité, limitent les contrats multiformes et les recours aux avenants. Le MCO comportant de nombreux aléas qui ne peuvent bien évidemment pas être intégrés dans un contrat, il est prévu un volet « provisions » pour pouvoir passer des bons de commandes.

Les contrats ont une durée de 3 à 5 ans, celle-ci est l'un des seuls outils (avec le budget disponible) à la disposition du SSF pour négocier des contrats avec une entreprise en situation monopolistique. Les contrats de trois ans sont cependant jugés trop courts par les partenaires industriels, en termes d'amortissement des investissements nécessaires. Une durée de 5 ans semble à l'expérience un bon compromis.

Le SSF essaie, par ailleurs, de développer sa connaissance des coûts pour négocier au mieux avec l'opérateur en situation monopolistique : référence des contrats précédents, enquêtes de coûts, éléments d'appréciation objective (vieillesse du matériel, variation des conditions économiques générales...). Les négociations sont cependant toujours très difficiles et la valeur des contrats finalement signés est toujours supérieure à ce que SSF souhaitait initialement. Les dérives de coût sont importantes (forte augmentation des charges salariales, évolution du coût des matières premières) alors que le budget MCO de SSF est stable.

c. L'impossible distinction entre sous-traitance et externalisation

Ni la documentation, ni les entretiens n'ont permis de distinguer dans cet ensemble de contrats de sous-traitance ce que la marine qualifie ou non

⁴⁷ Ces marchés sont répartis en deux catégories appelées CAP2005 et CAP2008 qui désignent les "campagnes" de passation des marchés. CAP2005 correspond à l'opération qui visait à remplacer, à l'horizon 2005, la plupart des contrats internes hérités de l'ancien statut de la D.C.N. par des marchés publics. CAP2008 correspond à la vague suivante de renouvellement des marchés CAP2005. Les plus gros marchés de CAP2008 ont été notifiés en 2009.

d'externalisation. Un montant de 132,6 M€ est pourtant inscrit par l'état major de la marine dans le recueil 2008 des dépenses externalisées établi par le SGA.

Il y a une externalisation de fait, liée à l'évolution du statut des arsenaux jusqu'à la création de la nouvelle société qui a transformé une activité autrefois conduite en régie en une activité externalisée. Le SSF est réticent cependant à parler d'externalisation, compte tenu des liens qui unissent toujours l'Etat et la Marine à cette entreprise et parce que les trois quarts des marchés lui sont confiés sans mise en concurrence. Cependant la négociation des marchés, y compris de gré à gré, ne peut plus être assimilée à un fonctionnement interne. Par ailleurs, le mécanisme de contractualisation et de rémunération tend à une véritable délégation de la maîtrise d'ouvrage.

S'agissant des marchés mis en concurrence, il est difficile de se prononcer sur leur caractère externalisé ou non. Il ne semble pas qu'ils étaient réalisés en régie auparavant. Ils ne sont pas non plus assortis de critères de rémunération à la performance, qui dégagent en tout ou partie la maîtrise d'ouvrage de son rôle. Au fond, le SSF s'intéresse peu de savoir s'il externalise ou non un MCO largement contractualisé en sous-traitance depuis le début de la décennie. Ses objectifs sont aujourd'hui la réduction du nombre de contrats par une recherche de globalisation (regroupement de bâtiments homogènes pour une durée de 3 à 5 ans), la prise en compte de l'ensemble du navire (impliquant la recherche de titulaires assurant la maîtrise d'œuvre d'ensemble), la mise au point de contrats basés sur des objectifs de résultats (disponibilité atteinte) et non pas uniquement de moyens et l'ouverture à la concurrence quand les conditions et les matériels le permettent.

d. Organisation du SSF pour le pilotage des contrats.

Le service a une organisation matricielle. Des équipes sont spécialisées par types de bâtiments. Ces équipes bénéficient de l'appui de services d'expertises et du service achats pour gérer la passation des marchés et leur exécution. Le SSF dit ne pas avoir besoin de recourir à de l'expertise privée lors de la négociation des contrats.

La transformation sur une quinzaine d'années des arsenaux en une entreprise privée a créé une externalisation de fait de la plus grande partie du MCO naval. L'activité en régie restante est mal mesurée, sa part dans le MCO naval n'est pas connue et sa valorisation n'est pas faite.

Il n'y a pas de politique pour les ateliers militaires de la flotte. La taille minimale nécessaire au maintien de la compétence et la complémentarité souhaitée avec les activités externalisées ne sont ni connues ni définies. Les coûts réels sont, sinon inconnus, du moins inutilisés. La complémentarité avec les activités externalisées n'est pas inscrite dans une réflexion générale qui permettrait de donner une signification au rôle des ateliers.

La sous-traitance et l'externalisation sont plus subies que choisies. Elles sont en grande partie liées à la transformation du ministère et une partie importante des marchés est attribuée en procédure de gré à gré à une entreprise pour des raisons tenant à la sécurité nationale.

Seuls 132,6 M€ ont été inscrits en 2008 par l'état-major de la marine au titre des dépenses de MCO naval externalisées, soit environ 15 % des autorisations d'engagements du service de soutien de la flotte. Il est impossible, sur la base des indications fournies par le service, de dire si ce montant - à première vue plutôt faible - répond ou non à la réalité des externalisations telles que le ministère de la défense les définit.

VI - LA GESTION DES FLOTTES DE TRANSPORT STRATEGIQUE

A. UNE PART IMPORTANTE DES CAPACITES DE TRANSPORT STRATEGIQUE EST EXTERNALISEE POUR COMPENSER LE DEFICIT CAPACITAIRE

1. La mise en place d'un centre multimodal unique pour mieux gérer la diversité des moyens de transport publics et privés

Depuis le 1^{er} juillet 2007, la gestion des transports stratégiques a été confiée à un nouvel organisme interarmées, le Centre multimodal des transports (CMT). Installé sur la base aérienne de Villacoublay⁴⁸, « *il a pour mission la conception et la mise en œuvre des acheminements (transport et transit) et plus particulièrement des acheminements stratégiques (AS)* ».

Le CMT est donc chargé de piloter les moyens mis en œuvre pour assurer les acheminements stratégiques en métropole et jusqu'aux limites des théâtres d'opération⁴⁹, quel que soit le mode transport retenu (terrestre, maritime ou aérien) et le statut des vecteurs choisis (propriété de l'Etat ou appartenant à une société privée).

Les moyens du CMT (110 M€ en 2009) sont issus de deux BOP : BOP 178 61-C « emploi des forces » (en 2009, 19 M€ (CP)), et BOP 178 62 C « surcoûts OPEX et OPINT » (en 2009, 91 M€ (CP)). Ces crédits servent exclusivement au financement des contrats externalisés.

2. La panoplie des moyens à la disposition du CMT

Dans le cadre des OPEX, 92 % du transport stratégique du tonnage est assuré par des moyens non patrimoniaux, dans le cadre de marchés externalisés. Le transport de passagers est, en revanche, presque entièrement assuré par des moyens patrimoniaux ou assimilés (les deux A 340 en LOA). Au total, le tiers (en valeur) du transport stratégique des armées françaises est externalisé.

• Les moyens patrimoniaux :

- Les avions de transport tactique (Hercules, Transall, Casa) et des avions de transport stratégique de l'escadron ESTEREL (trois A 310 propriétés de l'Etat et deux A 340 en LOA, considérés comme des moyens patrimoniaux du point de vue du CMT),
- les poids-lourds des armées⁵⁰,

⁴⁸ Il emploie une centaine de personnes.

⁴⁹ Le transport intra-théâtre relève de la responsabilité du commandement local.

⁵⁰ Le transport par voie de surface a fait l'objet d'une profonde réorganisation qui a abouti à la création d'un système interarmées des transports de surface en métropole dont la mise en œuvre est pilotée, sous contrôle du CMT, par le centre de coordination des transports et transits de surface (CTTS). Une étude est en cours pour examiner l'opportunité d'une externalisation en 2012 de tout ou partie des prestations réalisées par ces moyens patrimoniaux.

- les bâtiments de transport de la marine (TCD et BPC), qui ont cependant une vocation plus opérationnelle que de transport stratégique et ne peuvent être utilisés que de façon complémentaire, dans le cadre de missions programmées par l'EMM.

Constituent les moyens patrimoniaux qui appartiennent aux trois armées mais leur emploi est décidé par le CMT, qui déclenche toutes les missions de transport. Leur utilisation ne donne pas lieu à facturation interne. Utilisés en priorité pour le transport des passagers et le transport tactique, ils sont très insuffisants pour répondre aux besoins du transport.

• **Les moyens alliés sont mobilisables de trois façons :**

- Arrangement technique ATARES⁵¹ : il s'agit d'un protocole d'échange de services, géré par le centre de coordination des mouvements (MCCE) basé à Eindhoven qui coordonne les demandes des États membres (échanges d'heures d'avion entre alliés, l'unité de référence étant l'heure de vol en C 130). La MCCE peut aussi coordonner les échanges en transport maritime, conclus sur la base d'accords bilatéraux conclus entre alliés.

- Contrat SALIS⁵². C'est un marché géré par l'agence de l'OTAN NAMSA pour la fourniture d'avions très gros porteurs Antonov 124 (120 tonnes de charge utile). L'EMA est responsable de la gestion du contrat pour la France et le CMT est responsable de son activation. La France est l'un des plus gros utilisateurs du contrat SALIS (25 % contractuellement).

Le contrat SALIS

La plupart des États membres de l'OTAN sont confrontés à d'importantes lacunes capacitaires en matière de transport stratégique. C'est la raison pour laquelle quinze⁵³ ministres de la défense de l'Alliance ont signé un « *mémorandum of understanding* » le 28 juin 2004 à Istanbul, par lequel ils ont créé le programme SALIS et donné mandat à la NAMSA, l'Agence OTAN d'entretien et d'approvisionnement, pour contractualiser dans ce cadre.

Le contrat signé le 24 octobre 2005 par la NAMSA avec la société de droit allemand « Rusland SALIS GmbH » - qui regroupe deux compagnies de transport exploitants des avions gros porteurs, la russe Volga Dniepr, et l'ukrainienne ADB - prévoit la mise à disposition permanente de deux Antonov 124 mobilisables en trois jours (basés à Leipzig) et la possibilité de disposer de quatre Antonov 124 supplémentaires avec des délais de 6 à 9 jours.

Le contrat a fait l'objet d'une renégociation en 2008 et a été renouvelé jusqu'au 31 décembre 2010.

En 2011, le contrat SALIS va devenir plus onéreux, le coût de l'heure de vol d'AN124 devant passer de 24.500 euros à 30 200 euros en moyenne ; hors contrat, elle serait portée à plus de 67 000 euros. La demande est en effet en ce domaine actuellement très largement supérieure à l'offre (toutes les nations ont les mêmes besoins).

⁵¹ Air Transport and Air To Air Refuelling Exchange Service.

⁵² Strategic Airlift Interim Solution.

⁵³ 18 pays sont aujourd'hui partenaires dans SALIS : Allemagne, Belgique, Canada, Danemark, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie et Suède.

Il n'y a pas eu d'études économiques pour comparer aux coûts d'une acquisition et d'une exploitation en régie car la France n'a aucun appareil de ce type dans sa flotte. Les Antonov 124 comblent en partie une lacune capacitaire, dans l'attente de l'arrivée des A 400 M. Ces appareils ne pourront cependant pas répondre à l'ensemble des besoins. 350 à 400 heures de vol devront encore être effectuées par des appareils de type Antonov pour répondre aux besoins spécifiques (charges particulières, flux importants et créneaux d'atterrissage limités).

Le recours aux C17 américains est une alternative crédible au plan opérationnel mais non rentable économiquement (coût d'exploitation de l'ordre de 48 à 55 000 euros / heures pour une charge utile de 60 tonnes au lieu de 80 tonnes).

- Le cas échéant, des moyens de transport américains sont aussi disponibles (accords ACSA) en achetant des heures de transport. Le recours à ACSA est, de l'avis des responsables du CMT, très coûteux et réservé aux urgences.

• **Le recours aux moyens de transport civils est encadré par un grand nombre de contrats.**

Quarante neuf marchés de nature très variée ont été passés dans le respect des règles européennes. Le CMT assure la préparation et la validation technique de ces contrats. La négociation relève du Commissariat des armées de la base de Villacoublay.

Le CMT considère qu'il n'y a pas de redondances entre ces marchés, qui lui permettent de rechercher une bonne complémentarité des types de transport, en fonction des urgences et des destinations. Ainsi, la voie maritime commerciale permet, de manière fréquente et peu coûteuse, le transport de marchandises non sensibles par conteneurs sur des lignes régulières, tandis que la voie maritime affrétée permet, au moyen de trois navires rouliers affrétés à l'année, le transport d'une grande quantité de matériels et marchandises, éventuellement sensibles, à destination des OPEX. Les trois navires transportent chaque année plus de la moitié du fret militaire (52 000 tonnes sur 96 000). La voie aérienne civile est rapide mais coûteuse, puisque les contrats aériens coûtent près de 75 M€chaque année (sur un total de dépenses estimé à 312 M€).

Le CMT ne considère pas que le remplacement de ces nombreux contrats par quelques gros contrats soit une option intéressante. Elle poserait des problèmes au regard du code des marchés publics (problème de l'allotissement) et aucun opérateur n'est en mesure d'apporter une offre globale satisfaisante.

B. LES ARBITRAGES DU CMT

1. L'externalisation du transport stratégique vise à compenser un déficit capacitaire structurel

En règle générale, dans un secteur opérationnel sensible -comme l'est le transport stratégique- l'EMA considère que les externalisations sont destinées à satisfaire des pics d'activité exceptionnels, qui ne justifient pas d'effectuer des investissements lourds avec des risques de sous activité.

Mais, dans le secteur du transport stratégique, 92 % du fret doivent désormais être transportés dans le cadre de marchés externalisés. Cela ne traduit plus une approche en opportunité, mais une insuffisance capacitaire structurelle. Elle ne peut être attribuée à des difficultés techniques particulières pour s'équiper, la plus grande partie des moyens de transport stratégiques étant de nature quasi-civile et pouvant être achetés « sur étagère », éventuellement d'occasion, contrairement aux matériels de transport

tactique. Les externalisations dans le secteur du transport stratégique viennent alors pallier les insuffisances budgétaires du ministère.

2. Une combinaison qui donne satisfaction au plan opérationnel pour le moment

Les justifications de la détention de moyens patrimoniaux sont l'indépendance d'action, la plus grande souplesse opérationnelle et la réduction du temps de planification à 3 jours. Ces moyens sont indispensables à l'accomplissement du contrat opérationnel des armées prévu par le Livre blanc et les armées ne disposent que de 41 % des moyens nécessaires, loin du socle indispensable. Les contrats d'affrètements allongent les délais de planification - rarement inférieurs à 7 jours, sauf dans les cas prévus par le contrat de commission Héraclès. Ces moyens ne peuvent pas être utilisés pour certains matériels transportés sur des théâtres sensibles.

Pour autant, le CMT ne considère pas que le recours à l'externalisation pénalise les armées dans leur fonctionnement quotidien ; elle répond aux besoins et apporte même des réponses adaptées à certains types d'acheminements, qui ne nécessitent nullement un transport de type militaire (par exemple envoi de fret non sensible de petit volume ou par conteneur sur des lignes maritimes régulières).

Cependant, lors d'une crise importante et grave, la disponibilité et les coûts des moyens de transport stratégique affrétés sur le marché mondial, hors contrats de mise à disposition permanente de capacités (type SALIS) pourraient rendre leur mobilisation périlleuse.

3. Le CMT recherche l'optimisation des coûts en hiérarchisant les priorités

Il revient au CMT d'arbitrer en permanence l'utilisation des différents moyens à sa disposition, patrimoniaux ou externalisés. Il dispose de l'autorité et des crédits nécessaires pour le faire en fonction d'une triple préoccupation : la gestion des priorités en termes d'urgence opérationnelle, la prise en compte de la sensibilité du fret à transporter, enfin, les fortes différences de coût des différents moyens amènent à arbitrer entre urgence, volume et poids, sensibilité des matériels et disponibilité des différents vecteurs⁵⁴.

Les efforts de rationalisation de la gestion des moyens de transport stratégique ont permis de contenir la croissance de ces dépenses en 2009. Les dépenses (en crédits de paiements) ont augmenté de 1,1 % entre 2008 et 2009, passant de 90,4 M€ à 91,43 M€. Les crédits de paiements ouverts en 2010 s'élèvent à 92,7 M€ (+ 1,4 %).

4. En revanche, le CMT ne peut pas effectuer d'arbitrage de type économique entre utilisation des moyens patrimoniaux ou appel au marché

En matière maritime, un tel arbitrage n'est pas possible aujourd'hui car les navires de la marine nationale offrent très peu de capacités. La quasi-totalité des acheminements stratégiques est externalisée.

⁵⁴ A titre d'illustration : l'envoi d'un conteneur EVP en Afghanistan coûte 27 000 euros par la voie aérienne (72h), 19 000 euros par voies maritime et aérienne en 30 jours et 3 500 euros par voie de surface.

Dans le secteur aérien, l'armée de l'air garde des capacités de transport des marchandises ; le CMT connaît le coût des affrètements privés et peut disposer d'un coût de l'heure de vol des avions de l'armée, calculé sur la base de l'instruction ministérielle IM 120. Un tableau de synthèse des moyens d'acheminement du fret vers l'Afghanistan a ainsi été dressé (cf. ci-dessous son résumé pour la partie aérienne).

Tableau n° 12 : Comparaison de différents types d'acheminement de fret aériens vers l'Afghanistan

Moyen de transport	Caractère du fret			Préavis			Durée du transport	Coûts moyens	
	Neutre	Dangereux	Sensible	Neutre	IATA ⁵⁵	Interdit IATA ⁵⁶			
Voie aérienne militaire	OK	OK	OK	12 jours	3 semaines		3 jours	C 160 (5 t) Entre 41 200 €/t et 52 200 €/t	C 130 (8 t) Entre 16 550 €/t et 20 700 €/t
Marché de commission en mode urgent	OK	OK	OK	4 jours au moins	4 jours	8 semaines	3 jours	Entre 4 et 5 000 €/ t	
Voie aérienne commerciale	OK	OK	NON	Ouverture en 2010	-	-	6 jours	29 000 €/ t	
SALIS	OK	OK	OK	3 semaines	3 semaines	8 semaines	24 heures	2 760 €/ t	

Source : CMT

Cependant, cette connaissance ne peut servir à arbitrer en termes économiques entre les moyens patrimoniaux et les moyens externalisés, car les moyens aériens nationaux ne sont pas adaptés aux transports stratégiques de fret lointains et ne peuvent servir qu'en cas d'extrême urgence. Les moyens aériens patrimoniaux sont adaptés aux transports intra-théâtre et ils peuvent aussi être utilisés en direction de l'Afrique. Mais le vieillissement de la flotte et ses coûts de maintenance rendent leur utilisation particulièrement onéreuse.

Aujourd'hui, le CMT gère deux enveloppes de natures très différentes :

- l'une est budgétaire (environ 110 M€ en CP 2009), pour financer les transports externalisés, les seuls dont il connait le coût ;
- l'autre consiste en un volume d'heures de disponibilité annuelle des moyens patrimoniaux aériens gérés par l'armée de l'air.

Dans la mesure du possible et dans la limite des heures offertes, le CMT fait appel prioritairement aux moyens patrimoniaux. Il gère en complément son enveloppe budgétaire, pour rester dans les limites annuelles. Il ne s'intéresse pas en revanche au coût comparé du recours à deux moyens de transport semblables.

⁵⁵ Fret dangereux transporté en conformité avec les règles IATA.

⁵⁶ Fret dangereux autorisé seulement par dérogation réglementée IATA. Il faut l'accord des pays de départ et d'arrivée, des pays survolé et du pays d'immatriculation de l'aéronef.

C. LES PROJETS DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS STRATEGIQUES

1. L'acquisition des avions ravitailleurs et de transport (MRTT)

La flotte des avions ravitailleurs KC 135 de l'armée de l'air, vieillissante, doit être remplacée. La problématique est bien intégrée depuis le début de la décennie mais la décision a été régulièrement repoussée, ce qui a conduit à retenir des options temporaires coûteuses.

La LPM adoptée en 2009 a inscrit le remplacement de cette capacité stratégique au rang des priorités. Les armées souhaitent à cette fin acquérir une flotte d'avions polyvalents MRTT (Multi-Role Transport and Tankers), à même de satisfaire aux besoins en ravitaillement en vol et d'une partie du transport passager. Le nombre d'appareils à acquérir n'est pas encore définitivement fixé (de l'ordre de 14).

Le mode d'acquisition du MRTT devrait être examiné par le comité ministériel des investissements. Depuis le milieu de la décennie, l'hypothèse d'une acquisition dans le cadre d'un PPP est évoquée, à l'instar de ce qui a été fait par le ministère de la défense britannique.

Le contrat britannique pour la fourniture et l'utilisation des avions ravitailleurs-transporteurs (FSTA/MRTT Future Strategic Transport Aircraft)

Au début des années 2000, le ministère de la défense britannique décide le remplacement de la flotte d'avions de transport et de ravitaillement Tristar et VC-10 utilisés par la RAF, et après de longues consultations lance en 2005 un appel d'offres qui aboutit à la conclusion en 2008 d'un contrat PFI avec un consortium ad hoc.

Le contrat, d'une durée de 27 ans et d'un montant total initial de 10,5 Md£, a été porté quelques mois plus tard à 12 Md£. Le contrat prévoit que le consortium fournira à la RAF, à partir de 2011, une flotte de 14 Airbus A330, utilisables à la fois comme transporteurs de troupes et de matériels, et comme ravitailleurs en vol. Le premier appareil doit être livré en octobre 2011 et les suivants par étapes jusqu'en 2016.

Le consortium achète les appareils, les entretient, assure le fonctionnement des infrastructures au sol, forme et gère les équipages. En fonction transport, les avions sont pilotés par des personnels de la société. En fonction ravitaillement, sur les zones proches des opérations, ils sont pilotés par des équipages de l'armée. Le consortium tient les appareils disponibles pour la RAF, qui a priorité en toutes circonstances. En période de non utilisation par l'armée, il peut les louer à des tiers.

Ce contrat, le plus ambitieux de ceux qui ont été conclu par le ministère selon la procédure PFI, fait l'objet, depuis sa signature, de fortes réserves de la Commission des comptes publics de la Chambre des Communes et du NAO. Celui-ci, dans un rapport du 30 mars 2010, a critiqué la préférence donnée a priori à une externalisation par la méthode PFI, qui a conduit à la négociation difficile d'un contrat coûteux, dont la réalisation s'est avérée, dès les premières années d'exécution, problématique conduisant le ministère à prolonger l'utilisation des vieux Tristar, et à les adapter pour des opérations de ravitaillement, en Afghanistan, pour lesquelles ils n'étaient pas équipés (protection anti-missiles). Le ministère doit d'autre part souvent, faute d'avions disponibles, assurer le transport de troupes par avions charters. Ces dépenses imprévues représenteraient un surcoût annuel de plus de 200 M£.

2. Le projet de navires rouliers (roll-on/ roll-off)

Un projet concernant le transport maritime a été retenu, pour faire face à l'arrivée à échéance (fin 2012 pour deux d'entre eux, fin 2013 pour le troisième) de l'actuel contrat d'affrètement des trois navires rouliers. L'objectif pour l'Etat est d'acquérir une garantie de capacité supplémentaire, pour faire face à des pics d'activité (cinq navires rouliers disponibles). Hors les cas d'utilisation par le ministère de la défense, cette capacité est à la disposition du partenaire pour générer des revenus tiers qui réduisent d'autant le coût d'utilisation pour l'Etat.

Le CPE aurait une durée de 30 ans. L'investissement inscrit réglementairement dans le budget devrait être, en AE, de 145 M€ Le coût annuel de mise à disposition de la capacité serait de 30 à 50 M€ par an soit, sur la durée du contrat un coût de 900 à 1 500 M€ Les études ont été lancées en 2006. Les documents de consultation ont été envoyés début 2010 et le dialogue compétitif va être engagé.

Les moyens de transport stratégique des armées permettent aujourd'hui d'assurer la quasi-totalité du transport de passagers (près de 150 000 par an). Ils sont, en revanche, largement insuffisants pour le transport des matériels et des marchandises à destination des OPEX et des troupes pré-positionnées. Le recours à des moyens de transport externalisés représente le tiers du coût du transport stratégique.

Le recours à des moyens de transport ou de soutien externalisés peut avoir un intérêt en termes économiques (éviter des investissements inutiles, par exemple pour les transports en métropole) voire opérationnels (affrètements d'urgence de petits volumes). Dans la pratique, en l'absence de capacités patrimoniales suffisantes, l'externalisation d'une part croissante des transports stratégiques est plus subie que choisie. Les décisions de conclure des marchés ont été prises au coup par coup pour répondre à des besoins urgents et pallier des déficits capacitaires croissants.

La création du centre multimodal des transports a été une mesure de rationalisation utile pour gérer au mieux des moyens qui sont donc limités. Elle ne dispense pas cependant d'une étude approfondie qui permettrait de trancher entre les deux termes de l'alternative qui est ouverte :

- accroître la part des marchés de transport et donc les crédits budgétaires du CMT, quitte à réduire l'activité des moyens patrimoniaux si ceux-ci ne sont pas indispensables et plus coûteux, après avoir défini un socle indispensable ;

- ou, à l'inverse, donner une priorité budgétaire à l'acquisition de nouveaux moyens patrimoniaux, ou assimilés, qui permettraient de réduire les coûts de la fonction, que ce soit sous la forme d'une acquisition classique ou par marché innovant du type PPP.

VII - LA LOCATION AVEC OPTION D'ACHAT DE DEUX A 340 (TRANSPORT A LONG RAYON D'ACTION, TLRA)

A. UN MARCHÉ CONCLU A TITRE TRANSITOIRE, DANS L'ATTENTE D'UNE DECISION SUR LE REMPLACEMENT DES AVIONS RAVITAILLEURS

Pour faire face au retrait programmé à courte échéance des DC8 de l'armée de l'air (transport de passagers), le ministère de la défense a envisagé, en 2003, l'acquisition de deux Airbus A 330 ou A 340. Au même moment, la réflexion était engagée sur le remplacement des avions ravitailleurs KC 135 par de nouveaux appareils multifonctions (ravitaillement en vol et transport de passagers), dits MRTT, le cas échéant dans le cadre d'un contrat innovant. Compte tenu de l'incertitude autour de ce programme, le Ministère de la défense a retenu l'idée d'une location avec option d'achat de deux A 340. L'opération a été conçue comme une opération-relais pour assurer la continuité du service entre la disparition des DC8 et l'arrivée des MRTT.

À l'issue d'une procédure d'appel d'offres lancée en février 2004 sur la fourniture d'appareils d'occasion et leur maintien en condition opérationnelle, le marché a été attribué le 22 juillet 2005 à une compagnie aérienne européenne et à une autre société (cotraitant), organisme financier propriétaire des avions. Cette société a ensuite été remplacée par deux sociétés. La location des appareils a débuté le 30 juin 2006. Les deux A 340 sont des avions d'occasion datant de 1995, qui comptabilisaient plus de 40.000 heures de vol lors de leur acquisition.

L'externalisation du maintien en conditions opérationnelles est traditionnelle pour ce type d'avion, l'armée de l'air n'ayant pas d'intérêt économique à se doter d'un outil industriel coûteux nécessaire à la maintenance d'appareils civils et qui doit être rentabilisé sur des parcs d'avion plus importants. Ce marché de maintenance a été passé selon des règles d'appel d'offre classiques. L'originalité de ce contrat d'externalisation tient donc au recours à la location avec option d'achat, qui n'avait pas été utilisée jusqu'à présent par le ministère de la défense pour ce type d'équipement.

B. LES ANALYSES PREALABLES NE CONCLUENT PAS EN FAVEUR DE LA LOA

L'armée de l'air et la DGA ont conduit, de 2003 à 2005, les analyses préalables puis la négociation du marché, sous une double contrainte :

- trouver une solution intermédiaire, courant jusqu'en 2014, date théoriquement prévue en 2003 pour l'arrivée des MRTT
- examiner la mise en œuvre de « financements innovants » qui permettraient, selon le ministère de la défense d'éviter que l'opération soit consolidée dans le calcul de la dette publique.

En avril 2005, trois scénarios fondés sur la mise en service d'A 330 neufs ont été examinés, pour une période de 9 ans courant jusqu'en 2014. Le scénario 1 consistait en une acquisition patrimoniale, le scénario 2 prévoyait une location simple et le scénario 3 une location avec option d'achat. L'analyse concluait à l'intérêt du scénario 2. En prenant en compte le coût du financement de l'acquisition pour l'Etat - calculé sur des bases discutables⁵⁷ - et l'ensemble des coûts, calculés sur la base d'une analyse du coût par siège par heure de vol, pour 3 500 heures de vol / an, il apparaîtrait que :

- le gain attendu d'une location sur une acquisition est faible, de l'ordre de 1 %, sauf lorsque le calcul est effectué en euros actualisés : il atteint alors un maximum probable de 5,4 % ;
- l'option location avec option d'achat est toujours nettement plus coûteuse que les deux autres solutions.

L'analyse de l'armée de l'air et de la DGA conclut à l'intérêt du scénario de location simple, en soulignant « *la souplesse de la formule pour maintenir les options de l'Etat ouvertes à l'arrivée des MRTT* ». Trois mois plus tard, en juillet 2005, le choix est finalement fait en faveur d'appareils A 340 (et non plus A 330) et les calculs sont refaits en prenant l'hypothèse qu'il pourrait s'agir d'appareils anciens.

Le tableau des coûts comparatifs est alors le suivant :

Tableau n° 13 : Analyse préalable conduite en juillet 2005

		Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Coût hors taxe / siège / heure de vol	Euros constants	17,8 euros	17,9 euros	19 euros
	Euros courants	19,9 euros	20,1 euros	21,2 euros
	Euros actualisés⁵⁸	16,4 euros	16,9 euros	17,8 euros
Comparaison des scénarios en % par rapport au scénario 1	Euros constants		+0,5	+ 6,7
	Euros courants		+1	+6,5
	Euros actualisés		+3	+8,5

Source : Armée de l'air – DGA / Cour des comptes

Le scénario 1 est alors le plus favorable même si l'écart avec la location simple est faible, étant entendu cependant qu'en fin de période d'utilisation l'Etat continuera de disposer des appareils dont la valeur résiduelle reste non négligeable.

Le scénario de location avec réalisation de l'option d'achat, le plus onéreux, a cependant été retenu. Pour justifier le choix de la location, le ministère de la défense indique que l'acquisition d'appareils d'occasion par l'Etat était très aléatoire compte tenu des durées de négociation de l'Etat, beaucoup plus longue que la durée des transactions dans le secteur de l'aéronautique civile. S'agissant de l'option d'achat, elle ne peut s'expliquer que par les incertitudes qui pesaient sur les programmes futurs.

⁵⁷ Coût de financement retenu : 32,2 M€; valeur résiduelle des appareils au bout de 9 ans : 32,7 M€ L'analyse retient un financement par l'Etat sur OAT de 20 ans ; ce choix est contestable puisqu'il excède largement les durées d'utilisation retenues dans les comparaisons (9 ans) et renchérit artificiellement le coût du financement par l'Etat.

⁵⁸ Taux d'actualisation retenu : OAT 10 ans, 3,40 %.

C. LE COUT DU CONTRAT ET LES CONDITIONS D'EXECUTION

Le montant maximum du contrat est de 244,5 M€ TTC, répartis selon des tranches fermes et conditionnelles.

Le prix payé annuellement se décompose entre un forfait de mise à disposition des appareils (nombre de jours de mise à disposition x prix forfaitaire journalier) et le paiement des heures de vol effectuées. Le contrat garantit aux partenaires un montant minimum d'utilisation de 6 heures par jour quand les deux appareils sont mis à disposition et de 3h30 par jour quand un seul appareil est disponible. Les montants minima hors taxes qui devront être versés aux partenaires sont de : 15,02 M€HT pour la première année ; 20,5 M€HT pour les quatre années suivantes ; 17 M€HT durant la tranche conditionnelle 1 et 15,3 M€HT durant la tranche conditionnelle 2.

Tableau n° 14 : Le bilan économique après 5 ans d'exploitation

Années	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Provision contractuelle	Total	Nombre d'heures de vol annuelles	Coût moyen de l'heure de vol
Montant maximum inscrit dans le contrat (en M€)	« Prestations logistiques initiales » : 1,27	19,42 ⁵⁹	26,35	26,30	26,30	26,30	4,22	130,17	2 000 / avion	6 800 euros
Charge annuelle constatée (location et maintenance) (en M€)	1,1	3,6	23,04	28,13	28,88			84,75 (fin 2009) :	1 692 (moyenne sur les exercices 2007 à 2009)	7 883 euros

Source : Contrat TLRA du 24/06/2005 / ministère de la défense / Cour des comptes

Au vu des données fournies par le contrat, le coût optimal de l'heure de vol (hors carburant, sur la base du maximum de 2 000 heures annuelles) peut être estimé à 6 800 €TTC durant la première tranche contractuelle, 5 750 €TTC durant la deuxième, 5 220 €TTC pendant la troisième.

L'A 340 comportant 280 sièges, le coût TTC / siège / heure de vol devrait être optimal de 24,3 € A la fin de l'exercice 2009, sur la base de l'exploitation réelle des appareils, il est de 28,15 €, soit un surcoût de 16 %. Ce surcoût tient à une utilisation des appareils inférieure aux prévisions en 2007. Elle entraînerait de la même façon, il faut le noter, un surcoût de l'utilisation des appareils s'ils avaient été acquis par l'Etat, mais sans diminuer leur potentiel et donc en préservant leur valeur résiduelle. L'augmentation des heures de vol, au-delà des bases contractuelles en 2008 et 2009 devrait permettre, si elle se poursuit, de se rapprocher du total d'heures nécessaire pour se rapprocher du meilleur coût d'utilisation. Il faut surtout retenir que ces paramètres sont difficilement prévisibles et qu'ils ont une influence importante sur la rentabilité d'un contrat de ce type.

⁵⁹ La mise en ligne du second A 340 est prévue avec six mois de décalage sur le premier.

D. UNE ACQUISITION A L'ISSUE DE LA LOCATION SERAIT BEAUCOUP PLUS COUTEUSE POUR L'ETAT QUE NE L'AURAIT ETE UNE ACQUISITION CLASSIQUE

1. La valeur des appareils

La valeur des appareils peut être déduite de la clause 3 du contrat de location (montant de l'indemnité liée à la destruction de l'avion). Le premier A340 est estimé en début de contrat à la valeur de 39,85 M€HT ; le second à hauteur de 39,42 M€HT, soit une valeur globale à l'achat de 79,3 M€. Au bout de cinq ans d'exploitation, les valeurs respectives de chacun des avions sont de 19,8 M€, soit une valeur globale résiduelle de 39,6 M€.

En première analyse, si l'Etat avait acheté les appareils, les intérêts versés sur cinq ans par le Trésor (à +/- 4 %) peuvent être estimés à hauteur d'environ 9 M€. Une acquisition serait donc revenue environ 89 M€ à l'Etat, avec une valeur résiduelle des appareils estimée à 39,6 M€, soit un coût d'utilisation d'environ 50 M€ sur 5 ans.

Pendant les cinq premières années du contrat, la part versée au financeur des appareils s'élève à 66,1 M€, c'est-à-dire 83 % de la valeur d'achat des appareils. Pour les deux années suivantes, elle s'élèverait à 24,5 M€ et pour la troisième tranche à 24,2 M€.

Si l'on retient une hypothèse de financement par l'Etat en cinq ans, le recours au contrat de location représente donc un surcoût d'environ 16 M€ sur 5 ans.

2. L'exercice de l'option d'achat

Fin 2010, la valeur vénale de chacun des appareils est de 19,8 M€. Si l'option d'achat était exercée par l'Etat, l'acquisition des deux appareils lui serait revenue 105,7 M€ (5 ans de location puis achat) au lieu d'environ 89 M€ pour une acquisition classique, avec emprunt d'Etat sur cinq ans, soit un surcoût d'environ 16,7 M€ (+18,7 %). Ce taux d'intérêt complémentaire » (par rapport aux 4 % retenus comme hypothèse pour un emprunt effectué par le Trésor) est donc de plus 3 %. Le taux d'intérêt implicite total payé par l'Etat pour une acquisition en LOA serait ainsi supérieur à 7 %. Si l'acquisition était opérée à l'issue de la deuxième tranche, le coût total pour l'Etat serait de 112,5 M€. Enfin, si l'acquisition était réalisée à l'issue de la troisième tranche, le coût total pour l'Etat serait de 117,2 M€.

3. Le bilan opérationnel est jugé satisfaisant

Le ministère de la défense fait état de sa pleine satisfaction pour l'exécution du contrat, soulignant que « *la fiabilité technique constatée est de 100 % alors que l'exigence contractuelle est de 95 %* ».

La décision de louer deux Airbus A 340 répondait à un besoin capacitaire urgent (le retrait de deux appareils vieillissants, coûteux et mal adaptés aux besoins des armées) et à une forte incertitude sur les orientations du ministère pour l'avenir de sa flotte d'avions de transport et d'avions de ravitaillement (projet MRTT). Par ailleurs, l'incitation était alors forte à chercher des « financements innovants ». Dans ces conditions, bien que l'analyse préalable ait conclu à l'intérêt d'une acquisition plutôt que d'une location, l'armée de l'air a retenu le principe d'une location avec option d'achat pour deux A 340 de seconde main.

L'externalisation de la maintenance des appareils a été logiquement confiée à une entreprise car le ministère de la défense n'a pas l'outil industriel à sa disposition et ne souhaite pas s'en doter pour le peu d'appareils civils qu'il possède.

En revanche, le recours à la location avec option d'achat, option la plus coûteuse de celles qui ont été étudiées, apparaît sinon comme un moyen très contestable de contourner l'obstacle budgétaire, du moins comme un effet collatéral malheureux d'une incertitude majeure et mal appréciée sur un programme d'équipement.

VIII - LE CONTRAT DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE RELATIF A L'ACHAT D'HEURES DE VOL D'HELICOPTERES SANS EQUIPAGE AU PROFIT DE LA BASE ECOLE DE DAX

Le contrat d'externalisation de la flotte des hélicoptères de la base de Dax est le premier - et, au moment de la rédaction de ce rapport, le seul - partenariat public-privé conclu par le ministère de la défense. Il constitue, de ce fait, un banc d'essai pour de futurs programmes d'externalisation complexes. Notifié le 31 janvier 2008, il est encore en phase initiale de mise en œuvre, ce qui n'autorise qu'une évaluation partielle.

A. UN PROJET RETENU SUR LA BASE D'HYPOTHESES DE GAIN ASSEZ FAIBLES

1. De l'expression du besoin à la mise en œuvre du projet : le calendrier

L'Ecole de formation des pilotes d'hélicoptères de l'ALAT, regroupe les centres de Dax (formation initiale) et du Luc (formation avancée). C'est une école interarmées (terre, air, mer), interministérielle (gendarmerie, sécurité civile et douanes), et internationale (formation des pilotes belges à Dax, de pilotes espagnols, belges et allemands au Luc). Elle assure la formation de 95 % des pilotes d'hélicoptère en France, militaires et civils confondus ; soit 130 pilotes et de 60 instructeurs chaque année. L'école utilisait jusqu'à présent une flotte de 53 hélicoptères Gazelle. L'entretien, la maintenance sur site, la mise en œuvre et l'avitaillement des appareils étant assurés par un effectif de 175 personnes à la mi-2008, sur un total de 480 personnels.

En 1998, l'ALAT avait effectué des études sur le remplacement des hélicoptères Gazelle déjà vieillissants mais la décision sur le renouvellement de la flotte avait été repoussée à la LPM 2009-2015. C'est dans ce contexte que l'armée de terre a réagi à l'appel à projets innovants, lancé dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme (SMR). Au mois de juillet 2003, sur le fondement d'une première analyse réalisée par le CGA, la DGA, l'EMAT et la SIMMAD ont été chargés de procéder à une évaluation préalable. Celle-ci, rendue en juin 2005, a conclu à l'intérêt d'un contrat de partenariat public-privé. Compte tenu de la complexité du projet, cette phase a été suivie par l'engagement d'un dialogue compétitif, qui s'est déroulé de janvier 2006 à juillet 2007. A son issue, six offres ont été présentées par les deux groupements candidats encore en lice ; le contrat a été attribué à une société dont l'un des actionnaires est partiellement détenu par l'Etat.

Le contrat a été notifié le 31 janvier 2008. Les trois premiers hélicoptères ont été mis à disposition en octobre 2009 et la formation des futurs instructeurs a commencé immédiatement. L'achèvement des livraisons est prévu en février 2011.

2. Une analyse préalable nettement favorable au projet d'externalisation

a. Un groupe de travail expérimenté a été mis en place

Le groupe de travail EMAT / DGA / SIMMAD créé en 2003 pour évaluer l'intérêt du projet a conduit par la suite l'ensemble de l'étude préalable. Le projet a pu ainsi être mené en interne au ministère de la défense, sans recourir à une assistance à la maîtrise d'ouvrage malgré la nouveauté et la complexité du dossier.

L'expertise a eu un coût interne relativement élevé, puisque la conduite du projet a mobilisé 4 agents de catégorie A à temps plein à la DGA pendant trois ans, avec ponctuellement l'appui de nombreux renforts spécialisés, et un nombre au moins équivalent de personnels pour l'armée de terre. Ce coût, évalué à 1,24 M€ est imputé au processus d'acquisition dans les analyses économiques réalisées. Il a pu être sous-évalué : à titre comparatif, un des actionnaires de la société adjudicataire estime que le processus de dialogue compétitif, sur une durée d'environ un an et demi seulement, a représenté pour lui un investissement d'un million d'euros. Il a eu recours, il est vrai, à des conseils extérieurs et à des avocats plus coûteux que de l'expertise interne.

b. Le rapport de présentation du 17 juin 2005 conclut sans ambiguïté en faveur du scénario d'externalisation

Le rapport n° 05-007 DSA/SCA/NMA/DR rendu le 17 juin 2005 porte sur « l'éligibilité de l'opération d'externalisation de la flotte d'hélicoptères pour la formation initiale des pilotes de Dax ». Il est destiné à l'organisme expert du ministère de la défense⁶⁰. Pour conduire l'analyse, l'étude a retenu trois scénarios.

Les trois scénarios retenus

Le premier scénario (S1) était celui de l'acquisition par le ministère de la défense, dans le cadre du code des marchés publics, de la flotte d'hélicoptères nécessaires à l'école. La maintenance de niveaux NTI 1 et NTI 2 est réalisée par les personnels du ministère. La maintenance NTI 3 (opérations les plus lourdes) est externalisée auprès du fabricant. Ce scénario ne pouvait être envisagé au mieux que dans le cadre de la LPM 2009-2015, avec une acquisition donc au plus tôt en 2009-2011.

Dans le second scénario (S2), le ministère acquerrait la flotte d'hélicoptères en recourant à un crédit-bail dans le cadre du code des marchés publics. La maintenance, des trois niveaux, est confiée à un opérateur, au travers d'un marché de service.

Enfin, le troisième scénario (S3) était celui de la mise à disposition d'une flotte d'hélicoptères – que le ministère ne possède donc pas - dans le cadre d'un contrat de service global « achat d'heures de vol » régi par un contrat de partenariat d'Etat (CPE).

Ces scénarios ont été étudiés sur une durée de 20 ans, considérée comme la limite basse pour la durée de vie économique des hélicoptères et correspondant par conséquent au seuil de rentabilisation probable de l'investissement.

o **La délimitation du périmètre et des scénarios au regard des contraintes opérationnelles de l'école**

L'externalisation de la formation stricto sensu a été écartée d'emblée, en considérant que le cursus suivi par les élèves comprenait des spécificités militaires (vols à basse altitude, vol de nuit, vol aux instruments, premières initiations aux aspects tactiques du vol). L'apport pédagogique d'instructeurs militaires issus des forces a été jugé essentiel.

Le périmètre retenu a été celui de la mise à disposition des moyens techniques nécessaires à la formation : hélicoptères neufs et simulateurs de vol. Ces derniers n'ont finalement pas été inclus dans l'opération car ils étaient déjà en cours de renouvellement dans le cadre d'un marché public signé avant l'engagement des études.

⁶⁰ Jusqu'à fin 2008, le ministère de la défense disposait de son propre organisme expert. Il a été supprimé par le décret 2008-1235 du 27 novembre 2008. Depuis cette date, l'Etat n'a plus qu'un organisme expert, la MAPPP placée au ministère de l'économie et des finances.

Au stade de l'analyse préalable, les rapporteurs ont conclu que trois modèles d'hélicoptères étaient disponibles sur le marché pour remplacer les hélicoptères Gazelles : l'EC 120 « Colibri » fabriqué par Eurocopter, le MD-530 F américain de MD Helicopters et l'A-119 du constructeur italo-britannique Agusta-Westland. Les candidats au marché ont eu le choix de l'appareil.

La phase 1 de l'étude a conclu qu'il n'y avait pas d'obstacle à la réalisation d'un contrat de partenariat d'Etat (CPE).

o **Le calcul du coût de revient**

Le rapport indique que l'analyse repose sur des données qui sont encore très incertaines : durée exacte du contrat (l'hypothèse de 20 ans a été retenue, sur la base du cycle de vie économique minimum habituel des hélicoptères), nombre d'heures de vol nécessaires/an pour les 20 prochaines années, nombre d'aéronefs maximum nécessaires en instantané et en pic d'activité, coût d'investissement dans les matériels, etc.

Les hypothèses sont fondées sur des analyses étayées par des éléments objectifs et l'approche est exhaustive. Chacune des hypothèses a donné lieu ensuite à une détermination des coûts, avec une évaluation des marges d'incertitude.

Compte tenu de leur impact sur les calculs de coût, quatre réserves importantes doivent être faites:

➤ le dimensionnement de la flotte : pour obtenir le même taux de disponibilité et faire face aux accidents, le rapport considère qu'il faut 35+3 appareils dans le scénario 1 au lieu de 33 appareils dans le scénario 3. Les éléments évoqués ne sont pas convaincants. Le CPE présenté en décembre 2007 retient d'ailleurs l'achat de 36 hélicoptères (et non 33) par la société. Sur la base d'un coût d'achat de 1,85 M€/hélicoptère livré, le scénario 3 bénéficie donc, de ce seul fait, d'un avantage comparatif de plus de 9 M€ pour l'investissement initial⁶¹ ;

➤ les délais de retrait des hélicoptères Gazelle : dans le scénario 1, les 53 Gazelles restent en activité jusqu'à fin 2008 et sont retirées du service ensuite en 3 ans. Dans le scénario 3, le retrait des premières Gazelles commence dès le début 2007 et il est achevé deux ans plus tard. L'impact de cette hypothèse est important compte tenu du coût particulièrement élevé de l'exploitation de ces appareils vieillissants. Ainsi, dans le scénario 1, le coût du soutien logistique des Gazelles est évalué à 115 M€ et les coûts variables de soutien à l'activité estimés à 20,2 M€ soit un total de plus de 135 M€. Dans le scénario 3, le soutien logistique des Gazelles est évalué à 67,1 M€ et le soutien à l'activité à 11,4 M€ soit un total de 78,5 M€. L'avantage comparatif donné au scénario 3 est donc de 56,5 M€. Il repose sur le postulat que le recours au CPE permet d'accélérer l'acquisition des nouveaux appareils et le retrait des anciens. Les retards pris par le processus de négociation du contrat ont atténué cet avantage ;

➤ l'assurance des hélicoptères dans le cadre du scénario 3 : le rapport fait l'hypothèse que le partenaire prend à sa charge, moyennant une élévation de sa marge de risque, les machines qui seraient détruites jusqu'à concurrence de trois sinistres. Dans les deux autres scénarios, l'Etat achète trois appareils supplémentaires au titre de sa propre assurance augmentant d'autant le coût du scénario patrimonial ;

⁶¹ Ces estimations de coûts (et les suivantes) sont reprises des tableaux détaillant les coûts globaux (annexe B du rapport, pages 104 et suivantes).

➤ le décompte des personnels nécessaires pour la maintenance dans les trois scénarios : Le personnel militaire travaille 1 100 heures en moyenne à la maintenance contre 1 600 heures pour un ouvrier d'une entreprise civile⁶² (- 31 %). En s'appuyant sur des comparaisons avec des entreprises civiles du secteur, le rapport considère que le partenaire devra employer entre 40 et 51 personnes. Si cette hypothèse est valide, l'Etat devrait donc conserver environ 65 personnels (+ 31 %). Or, le scénario 1 retient que 97 personnels devront être conservés (dont 29 civils). Ce « sureffectif » handicape le scénario patrimonial de environ 12 M€ voire plus. Le ministère défend cependant son calcul initial en faisant valoir que, à l'inverse de ce qui peut être fait dans des entreprises civiles, les méthodes de travail au sein des armées ne permettent pas la mutualisation des heures de travail des mécaniciens, clairement séparés entre l'exploitation et le soutien, ce qui génère donc des effectifs nettement plus importants.

○ **L'analyse des risques**

Le rapport note bien que l'opération envisagée présente de nombreux risques qu'il convient de quantifier, dans une approche probabiliste : indétermination des investissements à réaliser, impact des retards calendaires, indétermination sur le coût de soutien des hélicoptères, indétermination sur la fiabilité des machines et donc leur disponibilité effective, etc. Comme le souligne le rapport, « *dans une opération d'acquisition classique, l'Etat assume la quasi-totalité de ces risques, dont le coût est souvent caché mais qui existent et qui, s'ils n'ont pas été prévus dans le plan de financement, conduisent toujours à un dépassement du coût global de l'opération* ». En recourant à un CPE ou à une acquisition en crédit-bail avec prestation de service partielle, certains risques sont transférés vers le prestataire. Le partage des risques n'est pas neutre financièrement mais il est identifié. Le rapport a procédé à une analyse exhaustive satisfaisante.

○ **Impact bilanciel, financier, fiscal et social**

L'étude préalable a mis l'accent sur les points suivants. Tout d'abord, une acquisition classique a un caractère consolidant pour la dette publique alors que, sous réserve de respecter certains critères, le montage du scénario 3 n'a pas de caractère consolidant. Ensuite, le rapport est parti du principe qu'il n'y aurait pas d'exonération de TVA. Enfin, l'impact social est important, puisque 174 personnes étaient employées pour la maintenance des hélicoptères Gazelle en 2005. Le rapport estime que le coût social pour l'accompagnement des 35 civils concernés sera compris entre 1,7 et 2,6 M€ Cette estimation est intégrée dans le coût des scénarios 2 et 3.

○ **L'estimation du coût global des scénarios**

Le rapport aboutit aux hypothèses de coûts globaux⁶³ suivantes :

Pour le scénario 1 (acquisition classique et maintien de la maintenance en régie), le coût global moyen sur vingt ans est estimé à 1 086 M€TTC (avec une probabilité de dépasser la valeur moyenne chiffrée à 42 %) et un coût maximum de 1 148 M€

⁶² La différence s'explique par les activités spécifiquement militaires et les différences de congés annuels.

⁶³ Le coût global (coûts directs et indirects liés à la fonction « fourniture d'heures de vol ») comprend l'acquisition et la maintenance des appareils (avec le coût du financement) mais aussi les coûts d'exploitation (exploitation intégrant les RCS des instructeurs, soutien logistique, soutien général, carburant...etc.) et les coûts de soutien de la flotte de Gazelles remplacée au fur et à mesure par les nouveaux hélicoptères. Il est donc beaucoup plus important que le seul montant du CPE.

Pour le scénario 2 (acquisition en crédit-bail et maintenance externalisée), le coût global moyen sur vingt ans est estimé à 1 068 M€TTC (avec une probabilité de dépasser la valeur moyenne chiffrée à 43 %) et un coût maximum de 1 122 M€

Pour le scénario 3 (CPE), le coût global moyen sur vingt ans est estimé à 1 061 M€TTC (avec une probabilité de dépasser la valeur moyenne chiffrée à 38 %) et un coût maximum de 1 114 M€

La différence de coût estimée entre les coûts globaux moyens des premier et troisième scénarios est de 25 M€ soit un peu plus de 2 % du coût maximal. Dans le cas le plus favorable au scénario 3 (coût maximum pour le scénario 1 et coût moyen pour le scénario 3), l'écart est de 87 M€ soit 7,5 % de gain.

Or, les quatre hypothèses de travail évoquées précédemment aboutissent à un montant cumulé de 95 M€ en faveur du scénario 3. De ce fait, l'écart positif auquel aboutit l'équipe du ministère de la défense est donc très incertain. Conscient d'ailleurs que les écarts de gains sont limités, voire fragiles, le rapport souligne que le partenariat d'Etat est le seul qui permette des revenus tiers, en particulier pendant les périodes de fermeture de l'école (potentiel de 8 000 heures de vol identifiées), ce qui doit permettre une réduction substantielle du coût de l'heure de vol. Dans le scénario 3, le coût de l'heure de vol doit passer de 737 euros (en l'absence de revenus tiers) à 674 euros si 4 000 heures de vol sont vendues à des tiers.

c. Le rapport de présentation du projet de CPE (19 décembre 2007) montre que les gains attendus seront beaucoup plus faibles qu'espéré

Sur la base de ce rapport, l'organisme expert du ministère de la défense a conclu à l'intérêt de préparer un PPP. L'appel à candidature a été lancé en janvier 2006. Sur les 9 candidats, 7 ont été retenus, 5 sont partis en cours de dialogue et seuls deux candidats ont poursuivi le processus jusqu'à son terme. Une actualisation de l'analyse préalable (que ne rendent obligatoire ni la législation, ni la réglementation) a alors été faite intégrant les éléments issus du dialogue compétitif, une hypothèse de 22 000 heures de vol / an pendant toute la durée du contrat et le décalage de l'opération.

Tableau n° 15 : Principales modifications intervenues entre hypothèses de l'analyse préalable et offres reçues

	Evaluation préalable	Offres du candidat retenu
Nombre d'hélicoptères	33 (pour S3)	36
Prix d'un hélicoptère en M€HT	1.544	1.849
Prix des éléments de soutien (outillages...)	4.21	2.01
Coût des pièces par heure de vol en €HT	230 hors GV ⁶⁴	263 avec GV
Effectif de l'opérateur dans les scénarios S2 et S3	52	47

Source : DGA, Rapport de présentation du 19 décembre 2007, annexe, page 7/10.

Le calcul des coûts globaux en valeur actualisée nette (au taux de 4,45 % /an) a confirmé que l'offre retenue était plus économique que l'acquisition classique et la maintenance par l'Etat. L'écart entre les deux scénarios s'est cependant réduit. L'intérêt

⁶⁴ GV : grande visite.

de recourir au CPE est néanmoins confirmé avec un avantage relatif maximum de 8,4 % (par rapport au périmètre externalisé).

3. L'information disponible au moment où le contrat a été signé n'était toutefois pas encore définitive

- Les coûts sont présentés hors assurance⁶⁵. Dans le cas où l'Etat souscrirait une assurance, le surcoût sur 20 ans est estimé à 14 M€ soit le prix de 8 hélicoptères aux conditions 2008. Le rapport rappelle que 3 hélicoptères Gazelle seulement ont été détruits durant les 20 années précédentes et propose donc que l'Etat ne s'assure pas. Cette proposition a été suivie. Il est à noter qu'en retenant un tel scénario, il serait logique d'ajouter dans les calculs l'achat d'au moins 3 hélicoptères supplémentaires (ce qui était bien inclus pour le scénario 1). Cela n'a pas été fait.

- Au moment où le CPE a été signé, le coût réel des emprunts souscrits n'était pas encore fixé. Dans le contrat CPE signé en décembre 2007, l'échéancier inclus n'est qu'illustratif (sur la base de 22 000 heures de vol et des taux compris entre 4,1 % et 5,5 % selon les tranches d'emprunts). Il retient un coût annuel du contrat de 19 502 630 euros HT (euros constants). Il est précisé que les prix seront définitivement fixés à l'entrée en vigueur du contrat, l'Etat assurant le risque de variation des taux. Ce n'est donc que quatre mois plus tard, alors que le contrat avait été notifié par l'Etat à DCI-Proteus le 31 janvier 2008, que les taux définitifs ont été fixés. Ils sont plus élevés que ceux mentionnés dans le rapport de présentation du CPE du 12 décembre 2007. En avril 2008, le montant réel est de 19 997 000 euros HT, soit + 494 370 euros / an (+2,3 % du montant connu à la signature du CPE).

Au final, et sous toutes les réserves énoncées précédemment, la comparaison entre les scénarios 1 et 3 fait donc apparaître :

- l'impact important de la fiscalité dans l'analyse des différents scénarios. Ainsi, en euros actualisés sur 20 ans, le ministère de la défense ne peut-il espérer qu'une économie très faible en recourant à l'externalisation (8 M€ pour l'ensemble de la fonction, 1 M€ pour le seul périmètre externalisé) alors que l'intérêt pour l'Etat est plus net (43 M€ pour l'ensemble de la fonction, 35 M€ pour la seule fonction externalisée)

- le gain probable à attendre de l'externalisation est assez faible : au maximum 4,5 % sur le périmètre complet, 8,4 % sur le seul périmètre externalisé. Compte tenu des interrogations soulevées au regard de certaines hypothèses, le gain attendu est fragile.

Dès lors, le recours à l'externalisation semble résulter, davantage que d'un intérêt économique et financier significatif, de la capacité de disposer rapidement d'une flotte renouvelée ce que ne permettait pas une acquisition patrimoniale, de la possibilité de redéployer les militaires mécaniciens d'hélicoptères dans les armées.

⁶⁵ Le partenaire souscrit une assurance « matériel » qui couvre son activité de maintenance et de gardiennage des hélicoptères. Mais c'est à l'Etat de couvrir l'activité de ses pilotes et élèves (dégâts aux tiers, au matériel).

Tableau n° 16 : Comparaison des coûts globaux des scénarios sur la base de l'offre finale

	Scénario 1 (acquisition patrimoniale et maîtrise d'ouvrage publique)				Scénario 3 (PPP)							
	M€ constants		M€ actualisés		M€ constants		M€ actualisés					
	Ministère de la défense	Etat	Ministère de la défense	Etat	Ministère de la défense	Etat	Ministère de la défense	Etat				
Périmètre externalisé ⁶⁶	586 ⁶⁷	554	461	417	636	519	460	382				
Reste du périmètre ⁶⁸	708	708	524	524	698	698	517	517				
Périmètre complet	1 294	1 262	985	941	1 334	1 218	977	898				
					Coût en M€	En %	Coût en M€	En %	Coût en M€	En %	Coût en M€	En %
	Comparaison sur périmètre externalisé S3 / S1				+50	+8,6	- 34	-6,2	-1	-0,2	-35	-8,4
	Comparaison sur le reste du périmètre externalisé S3 / S1				-10	-1,5	-10	-1,5	-7	-1,4	-7	-1,4
	Comparaison sur le périmètre complet S3 / S1				+40	+3,1	-44	-3,5	-8	-0,9	-43	-4,5

Source : SGA/DGA (document transmis au CBCM en février 2008).

⁶⁶ Il comprend : acquisition et financement des matériels, mise en œuvre des Gazelles et des EC 120, soutien logistique, paiement du CPE, maîtrise d'ouvrage et risques.

⁶⁷ Dont 447,5 M€ au titre du seul contrat de partenariat.

⁶⁸ Il comprend : l'exploitation hors mise en œuvre et le soutien à l'activité (qui restent largement internes) et les carburants.

B. LA MISE EN ŒUVRE DU CONTRAT

1. Un montage complexe mais solide

Le montage repose principalement sur deux contrats, signés le 12 décembre 2007, auxquels l'Etat est partie : le contrat CPE, signé entre le prestataire et le ministère de la défense et une convention inter-parties intégrant le pool bancaire et signé par l'Etat. Ces accords, qui impliquent la personne publique, sont complétés par ceux signés par le prestataire et ses financeurs, dont l'Etat n'a pas à connaître mais qui influent sur la stabilité du montage, ce qui explique la signature de la convention inter-parties.

a. Le CPE à proprement parler :

- Il a été signé le 31 janvier 2008 entre le ministère de la défense et son prestataire. Aux termes de contrat, le partenaire privé est en charge de réaliser l'ensemble des investissements nécessaires et de fournir à l'école de Dax les heures de vol prévues dans les conditions établies par le contrat. La rémunération du prestataire comporte :

- une part fixe, déterminée à partir d'un montant plancher annuel, correspondant à un nombre d'heures de vol minimum. Dénommé « forfait de disponibilité annuel », il couvre le remboursement de l'emprunt, les charges financières associées et les coûts fixes du soutien. Cette part, versée par 12^e, s'élèvera pour la première année d'activité (2010-2011) à 13,3 M€;

- une part variable, correspondant aux nombres d'heures de vol effectivement réalisées. Au-delà du plafond retenu dans le contrat, soit 22 000 heures, l'heure de vol est facturée au coût marginal.

- Le partage des risques a fait l'objet d'une analyse poussée, conformément aux règles établies par l'ordonnance de 2004. Les stipulations du contrat opèrent ce partage, qui a été résumé à l'annexe 16 du contrat.

Les risques afférents aux investissements, comme une mauvaise estimation des coûts, et les risques de financement pèsent sur Hélicidax. Toutefois, lorsque les prix varient de façon excessive, les deux parties ont à trouver une solution commune. Il n'est donc pas exclu que l'État ait à endosser une partie du risque, comme le veut l'application de la théorie de l'imprévision. Les risques issus de l'exploitation sont davantage partagés.

b. La convention inter-parties

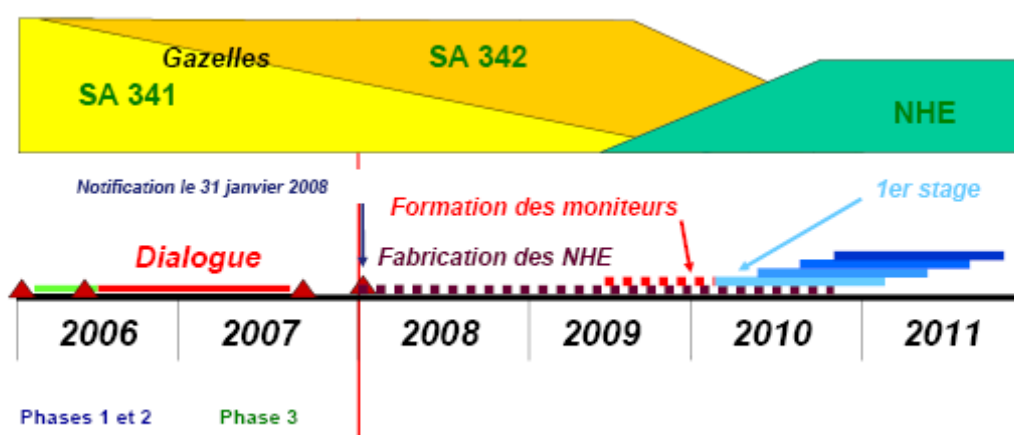
Selon une formule relativement classique, le prestataire n'est pas propriétaire des hélicoptères qu'il loue en crédit-bail avec option d'achat auprès d'une société de leasing ad hoc. Cette formule est jugée plus protectrice pour l'Etat car une défaillance du prestataire ne mettrait pas en cause la propriété et la disponibilité des appareils.

La Convention inter-parties signée également le 31 janvier 2008 fixe les relations entre les six partenaires au montage : Etat, industriels et banques. Elle précise notamment les conditions de cession de contrat et les droits et devoirs des signataires. Les clauses de résiliation de contrat sont bien établies. Il est notamment prévu la possibilité pour l'Etat, en cas de défaillance du partenaire, de prendre les hélicoptères en location ou de les acquérir.

2. Le calendrier de mise en place des nouveaux hélicoptères est respecté

Au 1^{er} mai 2010, 17 hélicoptères ont été mis à la disposition de l'école. Les 19 autres doivent être mis en place d'ici le 31 janvier 2011 : 7 en septembre 2010, 9 en décembre 2010 et les 3 derniers en février 2011. En effet, les livraisons par le constructeur ne peuvent être que progressives. Par ailleurs, le contrat prévoit que le prestataire assure des opérations de transformation de l'appareil assez lourdes pour répondre aux demandes spécifiques de l'armée. A l'issue de ce processus industriel, la société a obtenu les certifications de navigabilité.

Tableau n° 17 : Calendrier de mise en place de la nouvelle flotte



Source : ministère de la défense / SGA

Les obligations calendaires sont fortes et si elles ne sont pas tenues, le prestataire subit de fortes pénalités financières.

3. Le pilotage opérationnel semble satisfaisant

Les relations entre l'école et le prestataire doivent, à terme, mobiliser 5 à 6 personnes. Une quinzaine de personnels seront également maintenus au sein des armées pour assurer « une maintenance légère ».

Pour la coordination entre le ministère de la défense et l'attributaire du contrat, deux structures ont été instituées :

- un comité de coordination locale réunit, sous la présidence du commandement de l'école, deux représentants de l'Etat (DGA et EMAT) et deux représentants de l'attributaire. Le CPE prévoit deux réunions annuelles mais ce comité s'est en fait réuni tous les deux mois pour assurer un bon suivi de la mise en œuvre du contrat ;
- un comité consultatif a été institué au niveau central. Il réunit la responsable de l'UM hélicoptères de la DGA et le Président de DCI.

Le dispositif semble donner globalement satisfaction à ce jour.

4. Le coût réel de l'exécution du contrat

Dans un PPP, les paiements sont directement liés à la fourniture du service, ce qui allège financièrement le coût de la transition entre la flotte existante, qui sera retirée progressivement, et la nouvelle flotte. Ainsi, en 2009, année de mise en place des premiers hélicoptères, les loyers ont été très faibles (350 000 euros). Ils vont monter en

puissance en 2010-2011 et ce n'est qu'en 2012 que le ministère de la défense aura à verser un loyer annuel d'environ 24 M€ La souplesse ainsi acquise (et qui s'exerce également chaque année pour tenir compte de l'utilisation effective des appareils, dans les limites prévues par le contrat) est l'un des atouts du CPE par rapport à l'acquisition patrimoniale.

Il n'est pas encore possible aujourd'hui de vérifier le montant exact du contrat en année pleine et le coût d'une heure de vol. Cette question devra être suivie attentivement, car en 2009 l'école n'a effectué qu'environ 17 000 heures de vol sur Gazelle (dont environ 1 300 heures de vols techniques à la suite des opérations de maintenance). Elle est donc actuellement dans une situation limite au regard des engagements pris dans le cadre du contrat (minimum de 16 000 heures de vol). Le ministère considère toutefois que si ce volume n'était pas atteint, le risque est finalement plus faible pour lui qu'en cas d'acquisition patrimoniale, le partenaire privé étant mieux à même d'ajuster la taille de son parc de machines et la taille de son outil industriel pour répondre aux besoins de l'école tout en maintenant sa rentabilité.

Le contrat prévoit la possibilité pour l'opérateur privé de percevoir des revenus tiers en utilisant ses matériels et ses personnels. Dans l'analyse réalisée en juin 2005, les rapporteurs ont souligné l'importance de ces revenus, qui permettront « *dans des conditions a priori réalistes une réduction du coût neutralisant la charge financière supportée par le ministère de la défense dans le cadre du partenariat* ». L'Etat peut ainsi percevoir une participation forfaitaire aux recettes de 100 €H.T. par heure de vol commercialisée ou de 10 €H.T. par heure de maintenance commercialisée. Par ailleurs, si la personne publique dépassait le plafond des heures de vol annuelles sur la base desquels est établi le coût de l'heure de vol, l'école bénéficierait d'heures de vol au coût marginal (environ 300 euros au lieu de 900), dans la limite toutefois de 5 % de l'objectif annuel.

Dans la pratique, le potentiel de développement de ces revenus tiers par une utilisation civile des hélicoptères semble cependant très limité compte tenu des contraintes d'exploitation qui pèsent sur l'opérateur et de la faible adaptation du modèle retenu à d'autres activités que le transport de passagers. En revanche, d'autres revenus tiers, plus limités, pourraient être perçus, en particulier pour la maintenance d'autres hélicoptères.

La deuxième piste évoquée semble mieux à même d'améliorer la rentabilité des appareils. Il s'agirait de transférer à Dax les activités d'entraînement réalisées actuellement sur d'autres types d'appareils militaires dont l'heure de vol est beaucoup plus coûteuse. L'objectif serait de faire des gains à la fois par rapport au prix des heures de vol sur hélicoptères de combat et, en augmentant le nombre d'heures de vol effectuées à l'école, de se rapprocher de l'optimum économique du contrat de partenariat (celui où la part fixe annuelle est divisée par le maximum d'heures de vol permis par le contrat). Cette proposition, qui devra être examinée par les responsables de l'ALAT, est indépendante de la nature du contrat. Elle aurait pu également être faite dans le cadre d'une acquisition patrimoniale.

5. Les questions budgétaires

• Les autorisations d'engagement

L'engagement du processus de partenariat public privé a induit l'inscription de 109 M€ en autorisations d'engagement au budget du ministère de la défense en 2007 : 89 M€ TTC pour les investissements, 19 M€ TTC en provision de dédit et 1 M€ TTC en conseils juridiques et financiers.

Des crédits de conseil juridique et financier ont été inscrits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en 2008 et 2009, ainsi que 0,3 M€ liés au début d'utilisation des hélicoptères réceptionnés à partir de la fin du printemps. Les premiers crédits de paiement importants n'apparaissent qu'en 2010. En 2012 les autorisations d'engagement et les crédits de paiement atteindront 22 M€

Le ministère de la défense aurait souhaité que la totalité de l'investissement ne soit pas inscrit en AE la première année dès lors que le montage financier et les engagements souscrits n'entraînent pas une consolidation dans la dette publique.

• Les heures de vol sont entièrement imputées sur le programme 146

Le contrat de partenariat a, pour l'heure, été traité comme une acquisition. Les dépenses sont donc imputées pour le moment sur le programme 146, BOP hélicoptères (146/31 C) de la DGA⁶⁹.

La DGA conteste cette logique, considérant qu'elle ne devrait financer que la partie investissement (soit, environ 25 % des 22 M€), le solde devant être imputé au programme 178. Elle a demandé un arbitrage en ce sens à l'Etat-major des armées. Interrogé sur ce point, l'EMAT reconnaît que la situation actuelle ne pourra pas être maintenue quand la nouvelle flotte d'EC 120 sera utilisée à plein régime par l'école. Le coût des heures de vol achetées devra être réparti entre les programmes 112, 146 et 178, mais, à ce stade, les clés de répartition ne sont pas encore fixées.

6. L'impact sur les ressources humaines

a. La mise en œuvre du contrat de partenariat a des conséquences pour 175⁷⁰ personnels de la base de Dax travaillant à la maintenance des Gazelles.

La mise en place du contrat de partenariat induira en 2011 les transformations suivantes :

- les 28 postes interarmées sont supprimés à la base de Dax ;
- 104 postes de l'armée de terre sont supprimés de la base de Dax ;

⁶⁹ Dans le PLF 2010, le BOP 146/31 C se décompose comme suit :

- AE : 426,84 millions euros
- CP : 594,62 millions, qui se répartissent entre :
 - programmes à effet majeur (PEM) : 501,52 millions euros
 - autres opérations d'armement (AOA) : 93,1 M€

L'opération de Dax est imputée sur les AOA.

⁷⁰ Il y avait initialement 189 personnels chargés de la maintenance mais leur nombre a déjà été réduit de 14 avant même l'entrée en vigueur du contrat externalisé.

- 43 personnels de l'armée de terre sont réorientés vers d'autres fonctions au sein de la base de Dax : 9 sont chargés d'assurer « l'interface » avec le prestataire et les autres travailleront dans un « service de maintenance légère ».

Pour les personnels effectivement touchés par les suppressions de postes de la base, 54 ont pris ou prendront leur retraite. Les autres sont mutés pour répondre à un besoin des armées en personnel de maintenance pour les hélicoptères. Au total, seuls 54 personnels quittent effectivement le ministère.

Le devenir des personnels fait l'objet d'un suivi très attentif de la part du ministère de la défense et d'un effort de communication important a été réalisé, auprès des organisations syndicales.

b. La reprise des personnels par le partenaire

Le contrat ne prévoit pas d'obligation de reprise des personnels par le prestataire qui n'a pas accepté de se voir imposer des personnels. Il a cependant recruté 13 personnels militaires partis en retraite (sur les 33 emplois créés par la jeune société). A terme, il emploiera 49 personnes, dont 45 spécialistes de la maintenance et de la mise en œuvre des aéronefs. La proportion finale de personnels issus de la base de Dax n'est pas planifiée. Il n'est pas prévu de recourir aux mécanismes de mise à disposition, qui seront introduits.

Un « *gentleman agreement* » a été passé entre le prestataire et l'école. Tout militaire qui le souhaite peut déposer sa candidature. La société informe le commandant de l'école, qui peut ou non autoriser le personnel à la rejoindre et à faire une demande de mise en retraite.

C. **L'EXPERIENCE DE DAX AU REGARD DES CRITERES ET OBJECTIFS FIXES**

1. **Les quatre critères fixés par le ministre de la défense en 2008**

Dans une intervention de l'été 2008, le ministre de la défense a fixé quatre critères qui doivent être réunis pour permettre l'engagement d'une externalisation :

- « **Ne garder en régie que le cœur de métier et centrer les externalisations sur les activités de soutien** » : L'école de Dax s'inscrit à l'évidence dans cette catégorie. Il s'agit d'une formation initiale, qui ne nécessite pas la possession d'appareils militaires spécifiques. L'armée de terre manque par ailleurs de militaires mécaniciens qualifiés pour ses unités les plus opérationnelles. Dans ce contexte, la seule interrogation qui subsiste est celle de l'exclusion d'emblée de l'hypothèse d'une externalisation complète de la formation initiale, dans le cadre d'une réorganisation complète du cycle de formation. L'ALAT ne la souhaitait pas. C'est néanmoins une question opérationnelle qui aurait du être posée.

- « **Préserver, voire améliorer la qualité de service** » : un jugement définitif ne peut pas encore être porté sur ce point. Les garanties contractuelles semblent toutefois réunies et toutes les personnes rencontrées ont fait état d'une satisfaction globale.

- « **Assurer un accompagnement social de qualité** » : l'attention portée par l'armée de terre à ces questions depuis le début du processus est réelle. Les effectifs concernés sont suffisamment limités pour garantir que cela continuera d'être le cas, d'autant qu'une faible partie des personnels est concernée par une véritable réorientation professionnelle.

- « **Les gains économiques et budgétaires doivent être clairement identifiés** » : les analyses économiques réalisées ont été très poussées et actualisées mais certaines des hypothèses retenues sont fragiles. Les avantages économiques identifiés sont limités.

2. Autres points sensibles

- **L'engagement contractuel de l'Etat sur une longue période** : la gestion sur la durée de ce contrat, représente un véritable défi pour les armées, en particulier si le nombre d'heures de vol nécessaires ne pouvait être réalisé (au Royaume Uni, une situation voisine a conduit à l'annulation du contrat après contentieux).

- **La qualité du pilotage du contrat** : Les structures mises en place semblent satisfaisantes. Une attention particulière devra être portée au choix des personnels de l'Etat qui y seront placés (grade, formation préalable aux questions économiques et juridiques, ...), car sur la durée du contrat, des renégociations ou des propositions d'avenants sont probables. Le ministère de la défense, où la rotation rapide des personnels est une des données caractéristiques, doit veiller à maintenir la permanence du niveau d'expertise de l'équipe de pilotage.

Seul partenariat public-privé abouti dans le secteur de la défense, le processus d'externalisation de la flotte d'hélicoptères de Dax ne sera achevé qu'au printemps 2011. Il n'est donc pas, à ce jour, possible d'évaluer le coût réel de l'opération et de comparer les avantages attendus à ceux effectivement obtenus.

La procédure a pris quatre années et demi entre le lancement de l'étude préalable et la notification du contrat ; elle aura duré huit ans jusqu'au remplacement complet de la flotte de Gazelles, prévu pour février 2011. La complexité des études préalables à l'engagement d'un PPP est manifeste.

La qualité du travail très novateur accompli par les équipes du ministère de la défense doit être soulignée. La méthode retenue peut très certainement servir de référence. Cependant, des interrogations subsistent sur la réalité de l'avantage comparatif identifié car plusieurs hypothèses initiales sont fragiles et ont d'ailleurs été en partie revues à l'issue du dialogue compétitif, ce qui a sensiblement réduit l'avantage du CPE.

Par ailleurs, au moment de la signature du contrat de CPE, l'Etat ne connaissait pas le coût exact du contrat car les taux d'intérêt définitifs n'ont été fixés que quatre mois plus tard.

Ces réserves générales, liées au choix de certaines hypothèses et des incertitudes liées à des calculs financiers sur 22 ans, ne mettent pas cependant en cause l'intérêt final de l'opération. Il faut toutefois retenir, à ce stade que :

- les gains économiques attendus sont assez faibles et demanderont à être confirmés dans les prochaines années.

- plus encore que le projet issu du dialogue compétitif, l'analyse préalable est le moment clé, car s'engage alors un processus sur lequel il est difficile ensuite de revenir.

Les structures de pilotage mises en place pour suivre et gérer ce contrat semblent donner satisfaction, même si quelques ajustements sont souhaités. Les utilisateurs se disent satisfaits.

IX - L'EXTERNALISATION DE LA MISE EN ŒUVRE ET DE LA MAINTENANCE DES AVIONS DE L'ÉCOLE DE COGNAC

A. LES OBJECTIFS RECHERCHES

1. De l'expression du besoin à la mise en œuvre

Dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme, le contrôle général des armées (CGA) a été chargé d'examiner en 2003 l'opportunité et les modalités d'une externalisation de la formation initiale des pilotes de l'armée de l'air réalisée par l'école de pilotage de l'armée de l'air (EPAA) sur la base aérienne de Cognac.

Le rapport, rendu le 30 septembre 2004, a examiné plusieurs périmètres d'externalisation, de l'achat d'heures de vol, à l'externalisation de toute la formation, sur le modèle de ce que fait Air-France avec un institut privé. Le CGA conclut à l'intérêt financier d'une externalisation, quelle qu'elle soit, et en particulier si elle concerne l'ensemble de la formation initiale. Sur le fondement de cette étude, l'état-major de l'armée de l'air n'a pourtant retenu que le seul achat des heures de vol, souhaitant garder la maîtrise de la formation, qui reste confiée à des personnels militaires. Les réticences de l'armée de l'air à conduire cette opération (et donc la tendance à la limiter) transparaissent encore dans la réponse au relevé d'observations provisoires qui a été transmise à la Cour : *« s'agissant des réticences de l'armée de l'air et des difficultés à chiffrer les gains (...) il convient de prendre en compte que l'organisation antérieure répondait bien au besoin des forces et que ce sont des causes exogènes qui sont venues modifier l'équilibre en place »*. Il a en revanche inscrit ces transformations dans un processus plus large de réorganisation de la formation des pilotes.

2. L'analyse préalable du contrôle général des armées (CGA)

Le rapport du CGA établit le coût complet du fonctionnement de l'EPAA dans sa structure de fonctionnement en 2004 et détermine sur cette base un coût de l'heure de vol et de l'heure de formation réalisée à Cognac. Il les compare ensuite aux offres disponibles sur le marché.

a. Le coût de la formation initiale en 2003 était excessif

Le coût complet de la formation initiale est évalué à 78,5 M€2003, en incluant aux RCS des personnels du ministère de la défense et le coût patronal des pensions. Elle intègre l'amortissement des infrastructures de la base, ainsi que celui des 143 Epsilon en service. Elle n'intègre pas les RCS des élèves.

Le coût complet de l'heure de vol s'élève ainsi à 1 807 euros avec amortissement linéaire sur trente ans (1 752 euros sans amortissement) et non à 739 euros (sans amortissement) ou 945 euros (avec amortissement), qui étaient les évaluations de l'armée de l'air avant l'étude.

Ces coûts particulièrement élevés s'expliquaient d'abord, par une flotte d'Epsilon surdimensionnée, un sur-encadrement en personnels d'instruction une faible productivité de la maintenance⁷¹, jugée inutilement « maximaliste » compte tenu des missions confiées à ces appareils, un poids considérable des services généraux. Pour 122 élèves présents sur la base de Cognac, 1 117 personnels étaient présents sur la base de Cognac en 2003. Le CGA conclut à la nécessité d'accroître la charge opérationnelle de la base (un tiers des pilotes de l'armée de l'air reçoit sa formation initiale sur la base de Salon de Provence, sur un autre type d'appareils).

Le CGA examine trois hypothèses d'évolution⁷² :

- La recherche de gains de productivité internes par la réduction de la flotte d'aéronefs à 69 appareils, la rationalisation du temps de travail des instructeurs ainsi que des 213 personnels assurant la maintenance en 2003. Le CGA conclut que d'importantes marges de productivité sont ainsi disponibles, sans toutefois les chiffrer.
- La sous-traitance complète de l'entretien de la flotte d'Epsilon, première option d'externalisation envisagée par le rapport, sur une base de 90 appareils maintenus en service, donc supérieure à l'optimum envisagé plus haut.
- La troisième option examinée est celle de l'achat de la formation initiale complète des futurs pilotes de l'armée de l'air. Le CGA considère cette option tout à fait envisageable, sous réserve d'une refonte du cursus complet de la formation des pilotes de l'armée de l'air.

Le rapport conclut à l'intérêt de mettre en œuvre une externalisation de tout ou partie du fonctionnement de l'école de Cognac, les gains attendus par rapport à la situation 2003 oscillant entre 8 % (simple achat d'heures de vol) et 22 % (externalisation du tronc commun).

b. Les limites de l'étude.

Les gains envisageables par une restructuration de la production en régie ne sont que partiellement calculés.

B. LE CONTRAT ET SA MISE EN ŒUVRE

Sur le fondement de cette étude, l'EMAA a décidé d'externaliser entièrement la maintenance auprès d'un prestataire extérieur, en privilégiant une formule simple de fourniture d'heures de vol. La totalité de la formation est, en revanche, restée interne.

La SIMMAD a engagé la procédure de contractualisation d'un marché classique en septembre 2004, avec dialogue compétitif auquel ont participé 10 candidats. Il a été engagé sur la base des conclusions du CGA. Le contrat a été attribué le 19 avril 2006 à une société aéronautique, pour une durée de dix ans, dont une tranche ferme de cinq ans et cinq tranches conditionnelles d'un an. Le transfert s'est opéré à partir de mai 2006 et s'est achevé début 2007. La société retenue a créé une filiale dédiée à ce contrat.

⁷¹ Pour un nombre d'heures de vol comparable à celles effectuées par l'EPAA, l'institut Amaury de la Grange, qui forme une partie des pilotes d'Air-France, employait onze fois moins de personnel de maintenance.

⁷² Le CGA réalise ses comparaisons sur la base des coûts au Service d'exploitation de la formation aéronautique (SEFA) de la DGAC qui en 2003 réalisait 31 000 heures de formation et à l'école de pilotage Amaury de la Grange (EPAG), institution privée.

Le contrat porte sur l'externalisation complète de la mise en œuvre et du maintien en conditions opérationnelles (MCO) de tous les avions de l'EPAA, soit une partie (37) du parc préexistant de TB30 Epsilon (légèrement modifiés), propriété de l'armée de l'air, et de 18 avions Grob 120 AF fournis par le contractant. Le partenaire privé est aussi chargé de mettre à niveau l'infrastructure, d'assurer la maintenance des entraîneurs de vol et de dispenser des cours techniques sur les aéronefs, au profit des élèves et des moniteurs. La mise en œuvre du contrat prend la forme d'un paiement global à l'heure de vol ou d'utilisation des entraîneurs.

A la notification, le montant du marché devait être compris entre un minimum de 11,82 M€ TTC et un maximum de 17,54 M€ TTC. Le maximum a été porté à 17,76 M€ par avenant. Fin 2009, le bilan de la charge annuelle correspondant à ce marché fait apparaître une consommation relativement stable, de l'ordre de 15 M€ par an⁷³ et un total de 49,2 M€ dépensés en trois ans et demi.

1. Un contrat d'achat de service

L'externalisation de la gestion de la flotte a pris la forme d'un marché de service classique. Le périmètre externalisé comprend, à titre principal la mise en œuvre, le maintien en conditions opérationnelles et la logistique technique de tous les avions et simulateurs de vol nécessaires à l'activité de l'EPAA. La flotte et les simulateurs pris en compte comprennent : 18 avions GROB (propriété d'u contractant), trois simulateurs de vol de nouvelle génération et 37 avions Epsilon, qui restent propriété de l'Etat et sont mis à la disposition de l'opérateur. Les Epsilon seront restitués à l'Etat en fin de contrat, en état de vol (après grande visite).

Le contrat signé a été conçu dans un esprit d'achat de service, à savoir l'achat d'heures de vol, sur une base comprise entre 15 000 et 32 000 heures de vol et 4 500 à 9 000 heures d'entraîneur. Le partenaire doit pouvoir offrir au moins 90 % des vols programmés chaque semaine par l'école et garantir quotidiennement la réalisation de 98 % des sorties programmées et réalisables (en fonction de la météo et de la disponibilité des équipages). Si le niveau de performance demandé n'est pas atteint, des pénalités sont imposées au partenaire.

2. L'Etat a mis de nombreux matériels à la disposition du partenaire

Contrairement au contrat PPP de Dax, qui est un contrat d'acquisition d'une capacité et de fourniture d'un service, le contrat de Cognac n'est qu'un contrat de service, puisque l'Etat disposait déjà des matériels nécessaires. Il a donc mis à disposition du contractant les infrastructures, matériels, outillages et une partie des avions dont il disposait, à charge pour ce dernier d'en assurer la maintenance dans les conditions prévues par le contrat. Un protocole de transfert a été signé entre le commandant de la base et le titulaire du contrat.

Le contrat impose au partenaire des investissements, à hauteur de 20 % du montant total du contrat : mise à niveau des infrastructures, mise à disposition de nouveaux entraîneurs de vol et des avions GROB. Cet investissement, non prévu au départ, a été proposé par le contractant pour améliorer l'économie du projet. La part relativement faible des investissements réalisés a permis la conclusion d'un contrat de dix ans seulement.

⁷³ 2006 : 3,9 M€/ 2007 : 14,5 M€/ 2008 : 15,3 M€/ 2009 : 15,5 M€

3. L'adaptation de l'offre aux besoins de l'Etat

Parce qu'il est conçu comme un contrat de service, le contrat n'est pas dans une logique de moyens, ce qui a laissé une large marge de proposition au contractant lors de la négociation. Le partenaire privé a proposé le maintien en ligne d'une partie seulement du parc d'Epsilon (37 sur 150), complété par la mise à disposition d'un nouveau type d'appareils moins coûteux à l'exploitation : le GROB 120 (18 appareils).

Une part notable de l'amélioration de l'exploitation de la flotte (et de la réduction des coûts) vient donc du retrait d'une part très importante d'une flotte d'appareils vieillissante et de leur remplacement par un appareil plus léger et plus performant. Ainsi, l'introduction de la flotte de GROB permet une réduction notable de la consommation en carburant par rapport à celle des Epsilon ; s'agissant d'appareils neufs, leur maintenance est moins coûteuse pour l'opérateur, au moins dans un premier temps.

L'externalisation du service a aussi été accompagnée par l'introduction d'un nouvel entraîneur de vol (FNPT2) et la modernisation des Epsilon.

4. Les autres gains liés à la réforme de la formation

La restructuration de la flotte et de sa maintenance a été l'occasion de repenser l'ensemble de la formation des pilotes de l'armée de l'air. La révision du cycle de formation permet d'augmenter le nombre d'heures de vol effectuées à Cognac sur avion à pistons et de diminuer le nombre d'heures de vol sur des appareils beaucoup plus coûteux (-1 000 heures de vol d'Alphajet et -1 000 heures de vol de Xingu / an). Il a également été décidé de supprimer la formation initiale à Salon de Provence, ce qui a permis le retrait de la flotte de Tucano en septembre 2009. Dans le même temps, l'activité de Cognac a été augmentée (autour de 23 000 heures de vol / an désormais au lieu de 20 000 en 2006), conformément à ce que suggérait le Contrôle général des armées pour réduire la part relative élevée des coûts fixes de la base. Le format général de la base de Cognac (hormis dans le secteur de la maintenance) n'a pas été mis en cause.

5. L'impact sur le personnel

L'externalisation a concerné 219 militaires (sur les 1 117 initialement présents sur la base, soit 19 % des effectifs), pour l'essentiel des sous-officiers mécaniciens. Ces personnels ont été remplacés par 93 personnels du prestataire. Cette diminution importante du personnel requis par cette fonction (- 57 %) s'explique par l'absence de contraintes professionnelles militaires et par la forte réduction du parc de matériel à entretenir (55 avions au lieu de 138 initialement, soit - 60 %).

Sur les 219 personnes concernées, seuls 65 ont quitté le ministère de la défense.

6. Le suivi et le pilotage du contrat

Ils sont assurés depuis Brétigny par l'unité de la SIMMAD en charge des avions de transport et des écoles (5 % de la charge de travail d'un officier et un sous-officier à tiers temps) et, à Cognac, par une équipe de 5 personnes à temps complet (1 officier et 4 sous-officiers).

7. L'impact budgétaire

L'opération a été réalisée dans le cadre du même budget opérationnel de programme, le BOP 178.31 C. Une part importante des crédits a été déplacée du titre 2 sur le titre 3. En 2008, l'activité a été de 20 137 heures de vol (10 439 sur Epsilon et 9 698 sur Grob), soit environ 5 000 heures de plus que le minimum contractuel requis. Ce chiffre est relativement stable depuis 2007.

Tableau n° 18 : La charge budgétaire du contrat de Cognac

	2006	2007	2008	2009	Total
En M€	3,9	14,5	15,3	15,5	49,2

Source : EMAA

8. Le coût réel

Le Secrétariat général de l'administration du ministère de la défense a procédé fin 2009 à un « retour d'expérience ». Sur la base des chiffres 2006, il aboutit au total de 17,43 M€ en particulier en ajoutant 1,33 M€ au titre des « coûts de la réversibilité » qui correspondent essentiellement au coût de stockage des Epsilon retirés du service et qui doivent être maintenus en état. On peut s'interroger sur le chiffrage retenu (0) pour le coût des externalités liées aux ressources humaines : l'accompagnement social, les mutations, le pilotage du projet ont un coût qui devrait être logiquement intégré. Le chiffre final peut cependant être retenu comme un ordre de grandeur acceptable. Sur ce fondement, le coût de l'heure de vol (2006) est estimé à hauteur de 814 euros et celui de l'heure de simulateur à 202 euros.

Tableau n° 19 : Le coût réel de l'externalisation selon le SGA

	En M€2006	Dont TVA en M€	Part dans le coût total
Prix du marché d'externalisation	15,58	2,55	89,37%
Coût d'amortissements des appareils	0,30		1,75%
Coût de transaction	0,22		1,24%
Coût des externalités liées aux ressources humaines	0		0%
Coût de la réversibilité	1,33		7,64%
Total	17,43	2,55	100%

Source : Retex Cognac, SGA

C. PREMIER BILAN DE L'EXTERNALISATION

1. Des utilisateurs globalement satisfaits

Selon la SIMMAD, le contrat est facile à piloter. Localement, cependant, quelques difficultés ont été rapportées, qui conduisent à souligner l'importance qui doit être attachée, dans la durée, à constituer des équipes de pilotage très professionnelles et bien structurées.

L'EMAA souligne que la disponibilité technique des appareils est supérieure (70 % pour Epsilon et 90 % pour GROB), avec une amélioration pour l'EPSILON par rapport à la régie. La flexibilité permise par le contrat (nombre d'heures de vol utilisables) est soulignée. Conformément à l'objectif fixé, l'outil de formation a pu être

valorisé et les réformes engagées sur l'ensemble du cycle de formation donnent satisfaction (report d'heures de vol effectuées auparavant sur des appareils plus coûteux).

L'armée de l'air note cependant que l'absorption des pics d'activité peut être difficile et qu'il y a une baisse de la réactivité par rapport à la situation antérieure. L'externalisation oblige à renforcer l'anticipation des besoins et la planification des objectifs opérationnels pour permettre au partenaire de tenir ses objectifs de performance.

La concentration des moyens entraîne aussi un élargissement des plages horaires de formation, qui engendre des contraintes sur le site et un allongement des horaires de fonctionnement des personnels militaires (pompiers, contrôleurs aériens, pilotes, moniteurs de simulateurs...). Le déploiement des moyens hors de Cognac n'était pas initialement prévu dans la part forfaitaire du contrat et l'EPAA doit passer un bon de commande pour chaque déploiement demandé.

2. Les gains effectivement tirés de l'externalisation sont chiffrés de façon peu rigoureuse

La note n°519 DEF/EMAA/BPLANS/EG du 2 juin 2006 avait estimé que les gains liés à l'externalisation devraient être de l'ordre de 35 % par rapport au coût en régie. Selon l'EMAA, les coûts de mise en œuvre et de maintenance des avions et entraîneurs sont conformes aux objectifs initialement retenus.

Ne retenant qu'une partie des coûts évalués par le CGA en 2003⁷⁴, l'EMAA considère en effet que le coût de la fourniture d'heures de vol (hors carburant) était de 22,6 M€ Considérant qu'il n'acquitte plus que 15,5 M€ pour le même service en 2009, l'EMAA en déduit une réduction de 31 % du coût de l'heure de vol. Pour le SGA, ce coût est en fait de 17,5 M€ soit une économie de 22 %. Par ailleurs, rapportée au coût de fonctionnement global de l'école tel que l'avait mesuré le CGA (78,5 M€ en 2003), l'économie réalisée serait de l'ordre de 5-6 %.

Si son ampleur est discutable, la réduction du coût de fonctionnement est incontestable mais elle est le résultat de différentes composantes.

Le nombre d'appareils a été réduit de façon considérable, ce qui explique, au-delà des gains de productivité, une part importante de la réduction des personnels. Le SGA souligne bien que les gains liés à l'externalisation tiennent à « *la réduction de 58 % des effectifs mobilisés, la réduction de 60 % des appareils, la mise à disposition à titre gracieux des appareils Epsilon, le transfert sur un avion léger d'une partie des heures faites auparavant sur Alphajet et Xingu, donnant lieu à une réduction de la consommation de carburant, le paiement des seules heures effectuées, l'optimisation du cursus de formation des élèves pilotes (il est en effet possible aujourd'hui de délivrer une licence de pilote professionnel assortie IFR (... sans augmenter le nombre d'heures de vol) avec des heures faites sur simulateurs (40))* ».

⁷⁴ A savoir les RCS des 206 personnels de maintenance touchés par la réforme, leur alimentation/habillement, le coût de fonctionnement et l'amortissement des matériels et infrastructures de maintenance et le coût du NTI3 (niveau technique d'intervention3, « industriel »).

L'EMAA reconnaît, qu'il n'a pas pu effectuer une simulation du coût d'une régie optimisée, à périmètre comparable, car « *à la mise en place de ce programme d'externalisation, la comptabilité analytique n'était pas suffisamment développée au sein de la SIMMAD 2011 (...) CHORUS (permettra) d'évaluer le coût de certains projets externalisés, mais il sera difficile de confronter la connaissance de ces coûts avec les coûts internes antérieurs* ».

En fait, le processus engagé en 2006 s'est appuyé sur l'externalisation de la fourniture d'heures de vol pour réformer une structure surdimensionnée, dont le coût était très excessif.

Au vu des résultats de l'étude conduite par le CGA en 2003, une profonde réforme du fonctionnement de l'école de Cognac s'imposait pour réduire les surcapacités matérielles et les sureffectifs (en particulier dans le secteur de la maintenance) et repenser l'ensemble du cycle de la formation des pilotes de l'armée de l'air. Une réforme limitée a été mise en œuvre conduisant à l'externalisation du maintien de la flotte de l'école des pilotes de l'armée de l'air.

Par la suite, le contrat signé a été largement conçu par le partenaire au cours de dialogue compétitif. Ce n'est pas un simple contrat de service puisqu'il a eu des effets importants sur le patrimoine, avec le retrait du service de la plus grande partie des Epsilon - qui restent à la charge de l'Etat- et leur remplacement par des appareils de nouvelle génération, moins coûteux.

La négociation, dans le cadre du dialogue compétitif, a permis de faire émerger ces solutions intéressantes sur le plan économique.

La rationalisation engagée en 2006 a permis de réduire de façon notable les coûts de fonctionnement (- 4,71 M€ hors compensation TVA selon la dernière étude du SGA), grâce au processus d'externalisation, qui a permis d'estimer le coût de la formation telle qu'elle se pratiquait jusqu'en 2006, de se poser dès lors des questions écartées jusque là et de repenser en partie la formation des pilotes.

Le processus d'externalisation a, sans aucun doute, été un levier efficace, qui a permis de réaliser dans des délais courts des transformations que la structure n'arrivait pas à conduire, ou se refusait à engager.

X - L'EXTERNALISATION DES VEHICULES DE LA GAMME COMMERCIALE

La décision d'externaliser le financement, l'entretien et la gestion des véhicules de la gamme commerciale du ministère de la défense (véhicules opérationnels et spécifiques exclus) a été prise en 2004 afin de recentrer des personnels dédiés à ce parc sur leur cœur de métier (notamment les effectifs militaires) et de réduire le coût global de la fonction de 20 % tout en maintenant la qualité du service aux utilisateurs et en répondant aux exigences environnementales.

A. LE FONCTIONNEMENT EN REGIE INITIAL

En 2004, le ministère de la défense était propriétaire d'un parc de 22 000 véhicules légers (hors véhicules de fonction et de gendarmerie), acquis en pleine propriété, avec des conditions d'achat intéressantes (remise pouvant atteindre 35 %). Le parc se caractérisait par une forte hétérogénéité (marques et types des véhicules) et par son ancienneté moyenne importante (20 % du parc avait plus de 10 ans d'âge).

La gestion et la maintenance en étaient entièrement assurées en régie. L'effectif était de 3 233 personnes, soit 1 181 ETPT (Equivalent temps plein travaillé) dont 2 265 militaires (727 ETPT) et 965 civils (454 ETPT). Un rapport commandé à un cabinet extérieur par le SGA en 2004 souligne que le rapport gestion/maintenance pour chaque véhicule était de 60 % / 40 % alors qu'en règle générale, dans les entreprises spécialisées, il est de 20 % de gestion et 80 % de maintenance. Selon cette étude, 270 ETPT (54 pour la gestion et 216 pour la maintenance) devraient donc suffire. Ce chiffre ne tenait cependant pas compte de l'atomisation du parc sur un nombre important de sites (221) et sur les choix organisationnels.

Le coût annuel de la maintenance et de la gestion en régie de ce parc auquel a été ajouté le montant des acquisitions, pour 2003, a été estimé par le ministère à environ 84 M€ an. Il a été réévalué à 91,7 M€ dans l'étude réalisée par le cabinet de conseil.

B. LE SCENARIO RETENU

A l'issue des études comparatives conduites entre 2004 et 2006, le scénario retenu a été celui de la vente du parc automobile (pour un montant évalué à 137 M€⁷⁵) et la mise en place d'un contrat avec location longue durée et externalisation de la gestion et de la maintenance (S3). Les gains attendus en termes économiques et de ressources humaines étaient les suivantes :

⁷⁵ Cette vente a été finalement réalisée par France Domaine entre l'été 2007 et juillet 2009. 19 300 véhicules ont été vendus et 2.700 détruits. Le prix total de la vente, 54 M€ (au lieu de 137 M€ attendus initialement) a été entièrement attribué au ministère de la défense. L'écart entre l'estimation et le produit de la vente peut s'expliquer par le vieillissement du parc entre l'évaluation de 2004 et la vente effective et par une surévaluation initiale possible. Cette perte n'a cependant pas d'impact sur la comparaison des différents scénarios envisagés lors de l'évaluation initial car la vente n'était pas intégrée au calcul.

Tableau n° 20 : Coût annuel et effectifs

	S3	Régie 2004
		<i>(en millions €)</i>
COUT TOTAL	78,80	91,70
		<i>(en ETP)</i>
Gestion	270	507,56
Maintenance	0	673,19
Effectif total MINDEF	270	1 180,75

Source : SGA

Selon le rapport d'analyse, les sources d'économies liées au projet d'externalisation découlent, par ordre d'importance de la réduction du nombre de personnes affectées à la gestion et à la maintenance du parc de véhicules et notamment du personnel militaire ; du rajeunissement de la flotte ; de la réduction du parc liée à une plus grande fiabilité des véhicules disponibles ; et de la diminution des coûts d'équipements, outillages et matériels techniques. S'agissant de l'externalisation du mode d'acquisition des véhicules, le ministère reconnaît qu'une acquisition en régie est financièrement plus intéressante (il continue d'acheter ses véhicules de fonction via l'UGAP) mais qu'elle n'était pas envisageable dans le cas présent pour un parc de cette taille en garantissant une grande vitesse d'exécution de la manœuvre de renouvellement.

C. BILAN DE L'EXTERNALISATION

A l'issue d'une procédure de dialogue compétitif, un marché a été conclu le 11 décembre 2006. Il comprend 4 postes à montant forfaitaire : location de 20 120 véhicules avec option d'achat, entretien et maintenance forfaitaire, mise en place, gestion et suivi de la flotte et remplacement des pneumatiques. Le marché comprend aussi une part variable relative aux dépenses des réparations hors forfait maintenance et dans le cadre de sinistre. Le montant annuel du marché est donc compris entre 54,08 M€ TTC et 79,2 M€TTC, conformément au calcul réalisé.

La durée du marché est de 7 ans et 7 mois, couvrant 4 mois de préparation et d'accompagnement du personnel au changement, 15 mois de livraison et 72 mois de location. Les premiers véhicules ont été mis à la route en avril 2007. Les véhicules proposés par le titulaire sont tous de marque Peugeot.

1. L'intérêt économique

Début 2010, le SGA a procédé à une analyse approfondie du coût de l'externalisation qui prend en compte le prix du marché d'externalisation constaté (57,86 M€TTC pour la partie forfaitaire ; 4,25 M€TTC pour la partie hors forfait), les économies engendrées par la consommation moindre de carburant (3 M€par an)⁷⁶, les coûts de transactions associés au marché (contractualisation et suivi de l'exécution du marché) et le coût de la remise en état des véhicules lors de la restitution⁷⁷ et les coûts du

⁷⁶ Le marché a permis de réduire le volume de rejet en CO2 de 4 700 tonnes par an, les exigences environnementales faisant partie des objectifs initiaux.

⁷⁷ Montant forfaitaire de 1 000 euros par véhicule, en faisant l'hypothèse que 90 % des véhicules sont concernés.

dispositif de reclassement professionnel (formation et mobilité). Le coût total de la prestation externalisée est évalué à 65,62 M€

Un calcul du coût de fonctionnement en régie « optimisée » a été également réalisé, partant de l'estimation faite en 2004 mais intégrant l'évolution du périmètre consécutive à l'externalisation⁷⁸. Le coût de la fonction en régie optimisée serait de 80,8 M€ an (contre 91,7 M€ en fonctionnement en régie en 2004). Le bilan général de l'externalisation serait donc nettement positif, permettant une économie de 19,1 M€ par an (gain de 22,5 %) par rapport à la situation de 2004 et de 15,3 M€ par rapport au fonctionnement en régie « optimisée » (gain de 19 %).

Ces bilans doivent cependant être nuancés.

a- La comparaison avec le système en régie de 2004 ne permet pas de quantifier l'intérêt économique de l'externalisation par elle-même car une part importante du gain est liée à la modernisation du parc et aux modifications de pratique : les véhicules ne sont plus affectés aux personnes mais au service ; le parc était ancien avec des coûts de maintenance et de fonctionnement élevés ; la gestion du parc était très éclatée et non spécialisée. Il faut donc s'en tenir aux comparaisons avec une régie « optimisée ».

b- Dans ce second cas, les calculs réalisés par le SGA appellent cependant quelques réserves. D'une part, le calcul du coût en régie optimisée n'intègre pas de réductions du personnel du fait de leur dispersion. D'autre part, le coût réel de la maintenance n'était pas analysé faute de comptabilité analytique. Il a donc été simplement appliqué une déflation de 8,27 % (correspondant à la diminution du nombre de véhicules) à tous les coûts, notamment aux achats liés à la maintenance alors que la baisse est probablement plus importante car un parc automobile neuf consomme beaucoup moins de pièces de rechange. Enfin, l'étude intègre les économies de carburant générées par le renouvellement du parc automobile et une modification de sa composition (présence plus importantes de véhicules de petites cylindrées) alors qu'elle ne le fait pas pour le calcul en régie optimisée. Le coût de l'opération en régie optimisée aurait donc probablement été inférieur à celui qui a été calculé.

Il est en revanche incontestable que l'externalisation a permis une meilleure gestion du parc et la réduction de sa taille qui n'était plus en 2009 que de 19 511 véhicules. Cette réduction devrait de poursuivre en 2010.

Au total, il peut être conclu que l'externalisation a permis d'acquérir rapidement un parc de véhicules neufs, ce qui n'aurait pas été possible en interne. Cela a généré des économies importantes. L'externalisation a aussi facilité la réforme de l'organisation et du fonctionnement, avec une bien meilleure connaissance des besoins et des utilisations réelles. Les économies sont sans doute significatives. Elles ne peuvent pourtant pas être calculées avec la précision proposée par le SGA en l'absence de comptabilité analytique pour connaître le coût en régie optimisée. Il faut également souligner, que s'il y a bien eu une très importante diminution des effectifs en ETPT au niveau de la fonction, on ne peut en déduire une économie globale au niveau du ministère car les personnels ont été reclassés.

⁷⁸ Réduction de 30 % des effectifs consacrés à la gestion, diminution du nombre de véhicules de la gamme de 21 269 à 19 511 soit une baisse de 8,27 %, appliquée également dans le calcul des dépenses d'équipements et de maintenance.

2. La qualité du service

Le taux de disponibilité des véhicules est de 99 % et des pénalités sont infligées au prestataire en cas d'évolution négative du taux de disponibilité. L'audit de satisfaction annuel réalisé par le prestataire a montré que 75 % des utilisateurs donnent au marché une note supérieure à 8 sur 10. Enfin la souplesse de gestion et d'adaptabilité permet au ministère de faire évoluer le parc externalisé en fonction des grandes mutations qu'il traverse.

Enfin, l'externalisation et l'exclusion des réparations liées à des sinistres de la part forfaitaire du marché, ont permis d'analyser l'accidentologie et de mener des actions de préventions en matière de sécurité routière.

3. Les ressources humaines

Le ministère avait pris l'engagement de reclasser 400 civils sur les emplois d'interface avec le contractant pour le fonctionnement du marché et de proposer à 100 personnes maximum l'application du dispositif d'accompagnement des restructurations (mobilité géographique ou départ volontaire du ministère). Fin 2009, 335 ETPT (438 agents) sont affectés à cette interface (dont encore un tiers d'effectif militaire en cours de réduction). Les autres personnels civils ont essentiellement été reclassés sur des métiers proches de leurs compétences d'origine (entretien des véhicules spécifiques, poids lourds ou transport en commun) en remplacement de personnels militaires réaffectés dans les forces.

Le coût de la gestion du parc automobile du ministère a été réduit de façon notable grâce à l'opération engagée en 2006. L'externalisation a permis d'obtenir des gains substantiels et elle a favorisé une réorganisation et une rationalisation de la fonction. Mais l'estimation faite par le ministère de l'intérêt économique de l'externalisation par elle-même est optimiste :

- certaines économies réalisées s'expliquent non par l'externalisation, mais par le renouvellement d'une flotte vieillissante et hétérogène. Des gains identiques auraient pu être obtenus par une acquisition en propre ;

- une part significative des gains s'explique par la spécialisation des équipes en charge de la gestion de la flotte. L'externalisation a autorisé une rationalisation de la gestion et de la maintenance de la flotte qui n'était pas recherché auparavant dans le fonctionnement en régie.

Annexe

Liste des sigles et acronymes utilisés dans le rapport

AE	Autorisation d'engagement
AMF	Ateliers militaires de la flotte
BSAH	Bâtiment de soutien et d'assistance en haute mer
C2M	Comité pour la modernisation du ministère de la défense
CAPES France	Capacités Additionnelle Par l'Externalisation du Soutien des forces françaises
CGA	Contrôle général des armées
CMI	Comité ministériel des investissements (ministère de la défense)
CNSD	Centre national des sports de la défense
COMEX	Comité exécutif du ministère de la défense
CP	Crédit de paiement
CPE	Contrat de partenariat de l'Etat
CTPM	Comité technique paritaire du ministère
DAF	Direction des affaires financières du ministère de la défense
DAJ	Direction des affaires juridiques du ministère de la défense
DCN	Direction des chantiers navals (privatisé en 2003)
DCNS	Société issue du regroupement des activités navales de la DCN et de Thales (2007)
DGA	Direction générale de l'armement
DIRISI	Direction inter-armées des réseaux d'infrastructures et des systèmes d'information du ministère de la défense
DRES D	Délégation pour le regroupement des états-majors et des services centraux de la défense (Balard)
DRH	Direction des ressources humaines du ministère de la défense
DRM	Direction du renseignement militaire
EdA	Economat des armées

EM	Etat-major
EMA	Etat-major des armées
ETP	Equivalent temps-plein
ETPT	Equivalent temps-plein travaillé
FM	"Facility management"
FREMM	Frégate multi-mission
GEBB	Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH
LOA	Location avec option d'achat
LOLF	Loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances
LPM	Loi de programmation militaire
MAPPP	Mission d'assistance pour les partenariats public-privé du ministère de l'économie et des finances
MCO	Maintien en condition opérationnelle
MCR	Mission de coordination de la réforme
MMAé	Mission de modernisation du maintien en condition opérationnelle aéronautique
MPPP	Mission d'accompagnement des partenariats et des contrats complexes du ministère de la défense
MRTT	"Multi-role transport and tanker"
NAO	"National Audit Office"
NTI	Niveaux techniques d'intervention pour le maintien en condition opérationnelle (divisés en trois catégories : NT11, NT12 et NT13)
OPEX	Opérations extérieures
ORRMA	Filiale d'INEO GDF-Suez pour la gestion des pièces détachées aéronautiques
PFI	"Private Finance Initiative"
PLF	Projet de loi de finance
PME	Petites et moyennes entreprises
PPP	Partenariat public privé
RDIP	Réseau de desserte internet PROTOCOL
RGPP	Revue générale des politiques publiques

RHL	Restauration-hôtellerie-loisirs
RoRo	Navires Roll on-Roll-off
SALIS	Strategic Airlift Interim Solution
SGA	Secrétariat général de l'administration du ministère de la défense
SIAé	Service industriel de l'armée de l'air
SIMMAD	Structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense
SMR	Stratégie ministérielle de réforme
SSF	Service de soutien de la flotte
UGAP	Union des groupements d'achats publics