



N° 3591

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 janvier 2007.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES
sur les perspectives d'externalisation pour le ministère de la défense

ET PRÉSENTÉ PAR
M. MARC FRANCINA,

Député.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. — L'EXTERNALISATION : UNE DEMARCHE EN PLEIN ESSOR AU SEIN DU MINISTERE DE LA DEFENSE	7
A. UNE NOTION LARGE, COMPLEXE A DEFINIR	7
B. UN DEVELOPPEMENT RESULTANT DE PLUSIEURS FACTEURS	8
C. DES FONDEMENTS JURIDIQUES NOUVEAUX.....	11
II. — LE RECOURS A DE TELS PARTENARIATS PAR D'AUTRES PAYS EUROPEENS	15
A. LE ROYAUME-UNI, PAYS PIONNIER EN LA MATIERE	15
1. Les fondements de cette démarche.....	15
2. Un grand nombre de partenariats conclus, dans des domaines divers.....	16
3. Une organisation et des outils spécifiques.....	18
4. Un premier bilan de cette politique	19
B. L'EXEMPLE ALLEMAND, UN DEVELOPPEMENT PLUS RECENT	20
III. — UN MODE DE GESTION NOVATEUR, AUX ATOUTS MULTIPLES	23
A. DE NOMBREUX PROJETS DE PARTENARIAT EN COURS OU A L'ETUDE.....	23
1. La formation.....	23
a) <i>La mise à disposition et l'entretien des avions-écoles de la base de Cognac</i>	23
b) <i>Le projet portant sur les hélicoptères de l'école de Dax</i>	24
c) <i>La formation des pilotes de NH 90</i>	25
2. Les activités de soutien.....	26
a) <i>La gestion du parc de véhicules commerciaux du ministère</i>	26
b) <i>Le domaine logistique</i>	27
c) <i>La réforme de l'économat des armées, l'externalisation du soutien en opération extérieure</i>	27
d) <i>Le maintien en condition opérationnelle des équipements</i>	29
3. L'immobilier	30
a) <i>La gestion des logements de la défense</i>	30
b) <i>Le projet relatif au Centre national des sports de la défense</i>	32
4. La mise à disposition d'équipements.....	33
a) <i>Le leasing de deux avions à très long rayon d'action</i>	33
b) <i>Les télécommunications</i>	34
c) <i>Les projets à l'étude concernant le transport et le soutien maritime</i>	35
d) <i>Les perspectives de partenariat en matière de ravitaillement en vol et de transport</i>	36
B. DE MULTIPLES AVANTAGES ATTENDUS	37
1. Des aspects budgétaires importants.....	37
2. L'amélioration de la maîtrise des investissements	38

3. Un meilleur accès à l'innovation, une performance accrue des prestations fournies	41
IV. — LES ENJEUX, MAIS AUSSI LES LIMITES DE CETTE APPROCHE	43
A. LES LIMITES A L'EXTERNALISATION LIEES A LA NATURE MEME DES ACTIVITES DE DEFENSE	43
B. DES DIFFICULTES ET INCERTITUDES SUSCITEES PAR CE MODE DE GESTION	47
1. L'évaluation des économies obtenues, qui ne sont pas toujours à la hauteur des attentes	47
2. La question complexe de la réversibilité ou de la transférabilité des activités externalisées	50
C. PLUSIEURS ENJEUX CONDITIONNANT LE SUCCES DE L'EXTERNALISATION	52
1. La gestion des ressources humaines	52
2. Les caractéristiques des contrats d'externalisation.....	53
3. L'importance de l'expertise et du contrôle exercé	54
4. L'incidence de la fiscalité.....	56
CONCLUSION	57
EXAMEN EN COMMISSION	59
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES.....	63

INTRODUCTION

En décembre dernier, le ministère de la défense a signé un contrat confiant la gestion de son parc de véhicules commerciaux, soit plus de 20 000 unités, à un opérateur privé. Ce marché, d'un volume financier considérable, témoigne de l'essor de l'externalisation au sein du ministère, perceptible depuis 2002 et constituant un volet important de sa stratégie ministérielle de réforme.

En effet, si, dès la fin des années 1990, de nombreuses tâches périphériques telles que l'entretien des locaux et des espaces verts, la restauration, la collecte des déchets ou encore le gardiennage, ont été confiées à des opérateurs privés, dans le prolongement de la professionnalisation des forces armées, cette démarche a pris une dimension nouvelle, en portant sur un nombre croissant d'activités, à vocation plus opérationnelle, et en faisant l'objet d'une politique globale.

Outre le contrat précité, plusieurs marchés importants ont été conclus en 2005 et 2006, avec par exemple la passation d'un marché d'externalisation de la mise à disposition d'avions-écoles, sur la base de Cognac, et le *leasing* de deux avions de transport. Parallèlement, nombre de projets sont en cours de lancement ou font l'objet de réflexions avancées. Ces évolutions justifiaient pleinement que la commission de la défense nationale et des forces armées se saisisse à nouveau de ce sujet majeur, alors même que M. Michel Dasseux y avait consacré en 2002 un rapport d'information¹.

Il convient par ailleurs de souligner que l'intérêt accru pour les partenariats public-privé n'est pas propre à la défense, puisque au cours des dernières années, plusieurs lois ont introduit de nouveaux supports juridiques en la matière dans le secteur de la santé² et de la justice³, tandis qu'une ordonnance du 17 juin 2004⁴ a introduit le contrat de partenariat.

Pour autant, du fait du caractère régalien des activités de défense et de la spécificité des missions militaires, l'externalisation en ce domaine soulève de nombreux enjeux et questions, notamment quant à ses fondements, à ses modalités et à son cadre juridique, aux activités susceptibles d'être concernées, mais aussi quant à ses atouts et limites, et à ses incidences sur le fonctionnement et l'organisation des armées. Le présent rapport s'attachera à retracer la genèse et les facteurs du développement de ce mode de gestion au sein du ministère de la

¹ « L'externalisation dans les armées : enjeux et limites », de M. Michel Dasseux. Rapport d'information n° 3595 (XIème législature).

² Ordonnance n° 2003-850 du 4 septembre 2003 portant simplification de l'organisation et du fonctionnement du système de santé ainsi que des procédures de création d'établissements ou de services sociaux ou médicaux sociaux soumis à autorisation ; cette ordonnance a notamment introduit les baux emphytéotiques hospitaliers.

³ Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice.

⁴ Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariats.

défense, tout en mettant en regard l'expérience française avec celle de ses partenaires européens. Après avoir présenté les partenariats en cours ou en préparation, il procédera à l'analyse des avantages qui en sont attendus, puis abordera leurs limites et les difficultés qu'ils soulèvent, ainsi que les moyens de favoriser leur bon déroulement.

I. — L'EXTERNALISATION : UNE DEMARCHE EN PLEIN ESSOR AU SEIN DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

A. UNE NOTION LARGE, COMPLEXE À DÉFINIR

Selon la directive du ministère de la défense du 26 mai 2003¹, « l'externalisation est un mode de gestion qui consiste, pour l'administration, à confier à un ou des partenaires externes spécialisés, une fonction, une activité ou un service assurés jusqu'alors en régie ». Ce terme s'avère récent ; fondé sur le verbe anglais « *to externalize* », il est apparu au début des années 1990, et semble recouvrir largement, voire se confondre avec la notion de sous-traitance.

Le guide de l'externalisation publié par le ministère de la défense en septembre 2003, dans sa deuxième édition révisée, s'efforce d'éclairer ce débat sémantique : rappelant la définition de la sous-traitance fournie par la loi du 31 décembre 1975² – une « opération par laquelle une entreprise confie par un sous-traité et sous sa responsabilité, à une autre personne appelée sous-traitant, tout ou partie de l'exécution du contrat d'entreprise ou du marché public conclu avec le maître de l'ouvrage » –, il précise celle de l'externalisation, qui correspond à une « 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 ». En fait, selon ce guide, l'externalisation se distinguerait de la sous-traitance par l'existence d'un réel partenariat entre l'entreprise et l'administration, et par une démarche « gagnant-gagnant », fondée sur des obligations de moyens et de résultats et sur un pilotage stratégique de la coopération.

Ce débat terminologique n'apparaît pas véritablement convaincant et ne présente que peu d'intérêt pratique. Retenons que l'externalisation est le terme désormais utilisé, de préférence à la sous-traitance, pour qualifier un mode de gestion faisant appel à des opérateurs extérieurs à l'administration. Il s'agit d'ailleurs d'une pratique ancienne, auquel la défense a largement recouru par le passé : durant le Directoire, dans le domaine logistique, des entreprises privées assuraient le ravitaillement des armées, s'attirant d'ailleurs les foudres de Bonaparte, qui, en 1795, écrivait à propos de l'entreprise Lanchère qu'elle « [avait] *si bien réussi jusqu'ici à affamer nos soldats* ». Au-delà de cette anecdote, et sans remonter aussi loin, la marine nationale recourt depuis 1978 à l'affrètement de remorqueurs de haute mer auprès de la compagnie « Abeilles International », dans le cadre de ses missions d'action de l'État en mer ; le

¹ Directive n°7496 du ministère de la défense, du 26 mai 2003, sur la politique d'externalisation au sein du ministère de la défense.

² Loi 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance.

ministère de la défense fait également appel de longue date à l'affrètement de moyens aériens pour répondre à ses besoins.

Néanmoins, cette démarche prend depuis plusieurs années une dimension nouvelle, en faisant l'objet d'une approche globale : elle est désormais considérée comme un moyen de moderniser les modes de gestion du ministère, et, sous l'autorité du Comité pour la réforme et l'innovation administratives (CRIA), présidé par le secrétaire général pour l'administration, plusieurs textes sont venus préciser et encadrer cette pratique. À la directive de 2003, destinée à fixer un cadre général à l'externalisation, et au guide évoqué plus haut, s'ajoutent une charte entre le ministère et les prestataires de services, et un guide du partenariat de service intitulé « Pour une externalisation réussie », publié en juin 2004. A également été mis en place un réseau des correspondants de l'externalisation, qui se réunit à Paris, à Lyon et à Metz.

L'externalisation, dont on peut considérer, selon une acception large, qu'elle recouvre les concepts de partenariats public-privé et de *leasing*, est mise en oeuvre pour un vaste éventail d'activités, allant de l'entretien des espaces verts dans une base aérienne à la mise à disposition d'avions de transport, en passant par la gestion d'un parc immobilier.

B. UN DEVELOPPEMENT RESULTANT DE PLUSIEURS FACTEURS

S'il est vrai que l'externalisation constitue un phénomène ancien, elle a connu un fort développement au cours des dix dernières années, s'expliquant par plusieurs facteurs, au premier rang desquels la professionnalisation des forces armées, décidée en 1996 par le Président de la République. Des armées devenues professionnelles ont vocation à se concentrer sur leur cœur de métier, et à déléguer les tâches que l'on peut qualifier d'ancillaires, jusqu'alors assurées en interne – souvent par des appelés, d'ailleurs. Un tel choix permet également de fournir aux personnels des perspectives professionnelles plus valorisantes, et de participer par ce biais à leur fidélisation. Le recours à l'externalisation s'est également fondé sur la volonté d'améliorer la performance du ministère de la défense, tant en termes de réduction de coûts que de qualité du service, notamment par la conclusion de contrats globalisés assortis d'objectifs, par l'étalement des investissements permettant un lissage des dépenses, par le transfert de risques sur l'opérateur ou le partage d'un service ou d'une capacité avec un acteur tiers. L'externalisation s'avère de plus particulièrement intéressante pour des activités très spécifiques (entretien spécialisé d'installations ou de matériels, formation), connaissant des évolutions technologiques rapides et requérant une expertise constamment actualisée.

Le développement de l'externalisation a connu en fait deux étapes : la première vague, à partir de la fin des années 1990, a essentiellement résulté de la professionnalisation des armées, lesquelles ont progressivement confié à des prestataires privés de nombreuses activités 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, pour l'informatique, l'entretien et la fourniture de logiciels, ainsi que certaines transmissions et communications.

Ce mouvement, réalisé de façon 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, s'est traduit par la forte croissance des dépenses d'externalisation, passées de 592 millions d'euros en 2001 à 867,7 millions d'euros en 2005.

ÉVOLUTION DES DEPENSES D'EXTERNALISATION DEPUIS 2001

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005
Montant des dépenses	592	669,7	685,2	830,63	867,7

Source : ministère de la défense

VENTILATION DES DEPENSES D'EXTERNALISATION PAR ACTIVITE DE 2001 A 2004

(en millions d'euros)

N°	Activité	2001	2002	2003	2004
1	Assistance conseil études	6	59	29	50
2	Infrastructure	147	88	112	116
3	Maintenance	97	132	157	179
4	Fluides	11	28	29	29
5	Propreté et déchets hors fluides	78	82	102	114
6	Services aux entités	77	63	86	100
7	Transport	68	78	85	157
8	Formation permanente et enseignements divers	27	30	43	36
9	Contrôles et dispositions réglementaires	7	2	3	15
10	Soutien multi-services (missions de service public)	0	0	39	34
0	Dépenses d'externalisation à ventiler	75	109	0	2
	Total	592	670	685	831

Source : ministère de la défense

VENTILATION DES DEPENSES D'EXTERNALISATION PAR ARMEES OU SERVICES DE 2001 A 2004

(en millions d'euros)

Organisme	2001	2002	2003	2004
État-major des armées	0	1	6	8
État-major de l'armée de terre	161	176	197	256
État-major de la marine	91	90	91	127
État-major de l'armée de l'air	74	70	72	73
Direction générale de la gendarmerie nationale	34	71	79	89
Service de santé des armées	72	62	54	64
Service des essences des armées	6	6	6	8
Délégation générale pour l'armement	60	160	145	161
Secrétariat général pour l'administration	49	34	34	45
DCN	46	0	0	0
Total	592	670	685	831

Source : ministère de la défense

L'externalisation de ces fonctions répondait à une certaine urgence, face à la profonde transformation des forces armées, et, comme l'ont souligné les interlocuteurs du rapporteur, elle a été de ce fait davantage subie qu'anticipée et conceptualisée par le ministère de la défense.

À la suite de cette première vague, peut être identifié un deuxième mouvement, faisant l'objet d'une démarche plus globale et s'inscrivant dans la stratégie ministérielle de réforme ; initié au niveau central, et non plus de façon déconcentrée, il porte sur des domaines plus opérationnels, plus proches du cœur de métier des forces armées.

Plusieurs programmes ont ainsi été engagés ou sont actuellement à l'étude : a été conclu en septembre 2005 un contrat de *leasing* de deux avions à très long rayon d'action (TLRA), tandis qu'un marché d'externalisation de mise à disposition d'avions-écoles, sur la base de Cognac, a été passé en avril dernier. La gestion des véhicules commerciaux du ministère de la défense vient d'être confiée à un prestataire extérieur, et de nombreux autres projets devraient aboutir dans les prochaines années, dont l'externalisation de la formation des pilotes d'hélicoptère à l'école de Dax, celle de la gestion du parc immobilier domanial, ainsi que la mise à disposition d'équipements. Autant de programmes majeurs, dont le contenu et les modalités seront détaillés plus avant, qui témoignent de la nouvelle dimension prise par la politique d'externalisation du ministère.

C. DES FONDEMENTS JURIDIQUES NOUVEAUX

Ce recours croissant à l'externalisation s'est accompagné de la rénovation de son cadre juridique. Relevons tout d'abord que le rapport annexé à la loi de programmation militaire pour 2003-2008¹ consacre l'intérêt que le ministère de la défense porte à ce mode de gestion. Aux termes de ce texte, « *la politique engagée par le ministère en matière d'externalisation depuis plusieurs années sera poursuivie et accentuée. Afin de ne pas immobiliser indûment une partie de leurs effectifs, les forces armées peuvent alléger le poids des tâches ne revêtant pas un caractère opérationnel ou non essentielles en temps de crise, en contractant avec des personnes publiques ou privées. Pour les opérations, elles peuvent également recourir à l'externalisation de capacités qu'elles ne possèdent pas ou de manière limitée dans le cadre de la mise en place, du soutien et du désengagement des forces* ». Le rapport annexé a également étendu l'usage de ce concept, en promouvant la notion de financements alternatifs à l'acquisition patrimoniale, dans le cadre de partenariats public-privé : est ainsi indiqué que « *la solution patrimoniale ne répond pas toujours aux besoins opérationnels ou fonctionnels ni forcément à l'optimisation financière. Au cours de la période de programmation, il paraît opportun d'examiner des solutions innovantes qui s'appuient sur des expériences connues, tant en France qu'à l'étranger. Elles pourraient consister à procéder à des expérimentations dans certains domaines significatifs tels que les programmes d'armement, des opérations immobilières ou l'achat de prestations, voire de capacités* ».

Au-delà de la directive et du guide précités, définissant la politique générale d'externalisation du ministère, le cadre juridique de ces opérations a connu des évolutions importantes au cours des dernières années : en janvier 2004, ont été publiés un nouveau code des marchés publics² ainsi qu'un décret relatif aux marchés passés pour les besoins de la défense³. Ce dernier texte permet d'avoir recours, par exception et sous certaines conditions, à des clauses de paiement différé, en général interdites. En juin de la même année, a été signée l'ordonnance créant les contrats de partenariat. Par ailleurs, la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002⁴ ainsi que la loi de programmation militaire pour 2003-2008 avaient déjà introduit la possibilité pour le ministère de la défense de recourir à des solutions innovantes en matière d'opérations immobilières.

¹ Loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008.

² Décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 portant code des marchés publics.

³ Décret n° 2004-16 du 7 janvier 2004, pris en application de l'article 4 du code des marchés publics et concernant certains marchés publics passés pour les besoins de la défense.

⁴ Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

À ce jour, et hormis ces dispositions spécifiques en matière immobilière, trois grandes options sont ouvertes au ministère de la défense quant au support contractuel de ses opérations d'externalisation :

— les marchés publics, contrats administratifs conclus à titre onéreux, sont destinés à répondre aux besoins exprimés en matière de travaux, de fournitures ou de services ; l'administration se place dans ce cas dans une relation de client à fournisseur et il s'agit de contrats d'achat – et non de partenariats au sens juridique du terme –, dont la durée peut aller jusqu'à cinq années. Il apparaît donc comme un instrument adéquat lorsque la fonction à externaliser consiste à acquérir une prestation ou une quantité, pour un prix donné. Le ministère de la défense conduit dans ce cadre des opérations portant sur des domaines très divers : entretien des espaces verts et des installations, accueil et gardiennage, nettoyage des locaux, alimentation et restauration, transports en commun... ;

— les délégations de service public ont pour objet le transfert, par une personne morale de droit public à un tiers, de la charge de la gestion et de l'exploitation d'un service public. La rémunération du délégataire, qui peut se voir confier la construction ou l'acquisition des biens nécessaires à la mise en œuvre du service considéré, est alors liée aux résultats de l'exploitation de celui-ci. Néanmoins, si la délégation de service public présente un intérêt incontestable, notamment la mobilisation de financements privés et de possibles gains de productivité, les conditions de son emploi sont difficiles à réunir au ministère de la défense, compte tenu de la nature régaliennne de ses activités ;

— depuis 2004, peuvent être utilisés des contrats de partenariat de l'État, contrats administratifs soumis non au code des marchés publics mais au droit communautaire des marchés publics. Ils permettent à une collectivité publique de confier à une entreprise la mission globale de financer, concevoir, maintenir et gérer des ouvrages, des équipements et des services concourant aux missions de l'administration, sur une durée longue, et sont fondés sur le partage des risques entre la personne publique co-contractante et les opérateurs privés auxquels échoit la maîtrise d'ouvrage.

CARACTERISTIQUES DES CONTRATS DE PARTENARIAT

Le contrat de partenariat est un contrat global, comprenant au moins trois éléments : le financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements, leur construction ou leur transformation, ainsi que leur entretien, leur exploitation et leur gestion.

Ce contrat s'étale sur une durée nécessairement longue, déterminée en fonction de la période d'amortissement des investissements qu'il permet de financer. En pratique, sa durée devrait s'établir entre 10 et 20 ans ; compte tenu du poids des études préalables qui l'accompagnent, ce type de contrat ne peut guère être envisagé pour des durées inférieures à cinq années. En effet, l'ordonnance a prévu que chaque projet fasse l'objet d'une évaluation préalable pour justifier son éligibilité à un tel contrat. Cette analyse, qui doit porter sur les aspects tant économiques que financiers, juridiques et administratifs, est réalisée avec le concours d'un « *organisme expert chargé de l'évaluation des contrats de partenariat de l'État au sein du ministère de la défense* », créé par le décret du 30 décembre 2004¹ – il comprend parmi ses membres le président de la mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat, laquelle a été mise en place au sein du ministère des finances, également en 2004.

Cette évaluation préalable, qui caractérise les contrats de partenariat, doit permettre de comparer les différentes formules de financement possibles, en termes de coût global, de performance et de partage des risques, et de décider du mode de contractualisation le plus adapté au projet étudié.

La rémunération du cocontractant de la personne publique diffère également des dispositions existantes jusqu'alors. Elle présente trois caractères :

- elle est étalée sur la durée du contrat ; contrairement aux marchés publics, les investissements ne sont pas nécessairement payés à leur réception ;
- elle est liée à des objectifs de performance, qui doivent prendre en compte les résultats obtenus en matière de service rendu aux usagers ;
- elle peut intégrer des recettes accessoires, notamment des recettes supplémentaires d'exploitation. Il ne s'agit pas, comme pour les délégations de service public, de recevoir une redevance directement liée à l'exploitation du service, mais d'optimiser la gestion de l'ouvrage ou de l'équipement en autorisant le partenaire privé à en tirer des revenus tiers, qui lui permettront d'abaisser les coûts qu'il facture à la personne publique pour les prestations rendues.

La procédure de passation du contrat est le dialogue compétitif – qui peut d'ailleurs aussi être utilisé dans le cadre d'un marché public classique : celui-ci comprend l'établissement d'un programme fonctionnel, indiquant aux candidats les résultats à atteindre ou les besoins à satisfaire ; ensuite, des discussions libres avec les candidats, en phases successives, permettent à l'acheteur d'évaluer les solutions proposées pour arriver à un schéma répondant à ses exigences. À l'issue de ces discussions, est rédigé un cahier des charges, qui, traduisant l'expression définitive des besoins, deviendra le cahier des clauses particulières du futur contrat. Cette procédure offre aux acheteurs publics de larges possibilités d'échange avec les candidats afin d'améliorer les offres, avant de désigner celui dont la proposition apparaîtra la plus adaptée.

La base juridique de ce contrat est l'urgence ou la complexité du projet, celle-ci pouvant être technique, juridique ou financière. En pratique, le ministère de la défense s'est appuyé jusqu'à présent sur la notion de complexité, le caractère d'urgence d'un projet semblant présenter des risques de contestation importants pour les cas étudiés.

¹ Décret n° 2004-1551 du 30 décembre 2004 instituant un organisme expert chargé de l'évaluation des partenariats de l'État au sein du ministère de la défense.

Ce contrat introduit donc plusieurs innovations, et il devrait ouvrir des perspectives intéressantes en matière d'externalisation : trois projets doivent être conduits dans ce cadre, à savoir la formation des pilotes d'hélicoptère de Dax, la rénovation du centre national des sports de la défense, ainsi que le réseau d'infrastructures de communication de l'armée de l'air. D'autres programmes sont susceptibles de voir le jour sous cette forme, notamment la mise à disposition de navires *Roll-on-Roll-off* et de bâtiments de soutien et d'assistance hauturiers.

II. — LE RECOURS A DE TELS PARTENARIATS PAR D'AUTRES PAYS EUROPEENS

A. LE ROYAUME-UNI, PAYS PIONNIER EN LA MATIERE

1. Les fondements de cette démarche

Le Royaume-Uni s'est engagé de façon volontariste dans la voie des partenariats public-privé dès le début des années 1990, avec la notion de *Private Finance Initiative* (PFI) introduite en 1992 et destinée à être mise en œuvre dans l'ensemble des domaines de l'action publique, et non seulement dans la défense. Il s'agissait en fait de faire face aux importants besoins en infrastructures publiques, résultant d'un sous-investissement chronique depuis deux décennies, par le recours à de nouveaux modes de financement.

La PFI, principale forme des partenariats public-privé au Royaume-Uni, consiste à faire prendre en charge par le secteur privé le financement, la construction et l'exploitation d'un équipement de service public, tout en transférant à l'opérateur privé non seulement le cycle d'investissement, mais aussi les risques associés – soit des principes proches de ceux du contrat de partenariat qui vient d'être présenté. En échange, les contrats passés par les pouvoirs publics couvrent une période longue (de 10 à 30, voire 35 années), afin de permettre à l'opérateur d'amortir son investissement sur une durée suffisante. Selon les données d'un rapport du Trésor britannique¹, le principal utilisateur de la PFI est le ministère des transports, avec plus de 50 % du montant des investissements (infrastructures autoroutières, métro londonien, notamment), suivi de la santé, avec 11 %, (pour les établissements hospitaliers), tandis que le ministère de la défense (MoD) représente 10 % des investissements.

Le ministère de la défense a signé son premier contrat de PFI en 1996, lequel portait sur des véhicules de la gamme commerciale (contrat *White Fleet*) ; l'utilisation de la PFI s'est ensuite fortement développée, dans des domaines très variés, de l'immobilier aux équipements. De ce fait, le MoD, qui dispose aujourd'hui d'une expérience certaine, fait figure de pays pionnier en ce domaine, et son exemple apparaît particulièrement instructif.

Il convient de mentionner que le Royaume-Uni a abandonné la conscription dès 1963 ; si le recours à la PFI ne remonte pas à cette époque, sans doute la professionnalisation déjà ancienne des armées britannique a-t-elle favorisé le développement de l'externalisation, avec la nécessité de recentrer les militaires sur leur cœur de métier.

¹ HM Treasury, « Signed PFI Deals », décembre 2004.

2. Un grand nombre de partenariats conclus, dans des domaines divers

En mai 2006, le MoD avait mis en œuvre 55 opérations dans le cadre de la PFI, pour un montant total de près de 5,5 milliards de livres, soit environ 8,14 milliards d'euros. Ces différents contrats ont été conclus dans quatre domaines principaux : la logistique et le soutien, l'immobilier, la formation et, dans un deuxième temps, les équipements.

Au titre de la logistique, outre le marché *White Fleet*, peuvent être mentionnés le contrat *Tri-Service White Fleet*, passé en 2001 et portant sur les véhicules utilisés pour des fonctions administratives et de soutien, ainsi que le contrat *C Vehicles*, signé en 2005 pour les véhicules du génie. L'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées des sites du MoD a fait l'objet de la PFI *Aquatrine*. Le contrat *HAYES (Records Storage and Management)*, signé en 2003, porte quant à lui sur le système d'archivage du MoD, incluant le dépôt, le stockage, la distribution ainsi que la destruction de ses dossiers et informations.

L'immobilier constitue également un domaine privilégié des PFI, qui recouvrent la conception, la construction ou la rénovation ainsi que la gestion d'infrastructures. Ont été conclus de nombreux contrats permettant la mise à disposition de logements pour les personnels et leurs familles, mais aussi pour des bâtiments à usage professionnel : le contrat *Colchester Garrison* de 2004 concerne ainsi le redéveloppement d'une caserne, incluant le mess, les ateliers et les entrepôts, tandis que d'autres contrats portent sur des écoles militaires (*Joint Services Command and Staff College, Army Foundation College*). Un des programmes les plus emblématiques en ce domaine est la rénovation du siège londonien du ministère de la défense, dénommé *Main Building Redevelopment*. Signé en 2000, pour une durée de trente années, le contrat confie à un consortium baptisé MODUS la modernisation et la gestion du siège du MoD, pour un montant de 746 millions de livres (soit environ 1,1 milliard d'euros) ; cette PFI transfère l'ensemble des risques de réalisation et de gestion des locaux au prestataire MODUS – à l'exception des risques liés à l'exploitation du système d'information, lequel fait l'objet d'une PFI séparée, le *Defence Fixed Telecommunications System*.

Des partenariats public-privé ont été également largement mis en œuvre dans le domaine de la formation : celle des pilotes d'hélicoptères des trois armées a fait l'objet d'un partenariat dès 1997, dans le cadre du contrat dit *Defence Helicopter Flying School* (formation en vol et sur simulateur des élèves, prestations de soutien), devant s'étaler sur quinze années. Ce marché doit toutefois être remplacé par le contrat *Military Flying Training Service (MFTS)*, actuellement en cours de négociation, qui doit fournir un système d'entraînement au vol complet pour les pilotes, les opérateurs de systèmes d'armes et les équipages, en assurant tout le cycle de leur formation, jusqu'à leur affectation dans

leur unité opérationnelle¹. L'*Astute Class Training Service* correspond à la fourniture d'un environnement de formation pour les équipages et les personnels chargés de la maintenance des sous-marins nucléaires de classe Astute. La gestion de moyens de simulation, et, selon les cas, leur fourniture, ont également donné lieu à des partenariats, par exemple pour les pilotes d'avions de chasse Tornado et pour les pilotes d'hélicoptère Lynx – ces deux contrats ayant été remportés par Thales – ou pour les pilotes d'avions Hawk.

Enfin, le MoD s'est engagé, de façon plus récente, dans la voie des partenariats pour la mise à disposition d'équipements militaires : un PFI dénommé *Heavy Equipment Transporter* (HET) signé en 2001 porte sur les véhicules lourds destinés à transporter les chars et autres équipements en temps de paix, mais aussi sur les théâtres d'opération, pour une durée de 20 ans, tandis qu'un autre partenariat conclu en juin 2002 permet au ministère de la défense de disposer de six navires *Roll-On-Roll-Off* assurant le transport de matériels, de véhicules et de troupes. D'un montant de 950 millions de livres (1,4 milliard d'euros) et pour une durée de 25 ans, ce contrat prévoit que quatre de ces navires sont utilisés de façon permanente par le MoD, les deux autres étant à la disposition du titulaire du contrat pour un usage commercial (afin de produire des revenus tiers) mais étant susceptibles d'être rappelés par le MoD dans des délais très courts.

La plus importante PFI mise en œuvre jusqu'à aujourd'hui par le MoD est le contrat Skynet 5, d'un montant de 2,5 milliards de livres (3,7 milliards d'euros) : signé en octobre 2003, il correspond à la fourniture de communications militaires par satellites sécurisés, pour une durée de quinze ans. Le prestataire retenu, la société *Paradigm Secure Communications* (filiale d'EADS Space), est devenu propriétaire des infrastructures de télécommunications du MoD – segments sol et spatial – et doit répondre aux besoins des forces armées britanniques, tout en pouvant commercialiser des capacités satellitaires non utilisées par le MoD à des clients tiers (l'OTAN, le Portugal, la France, l'Allemagne, le Canada et les Pays-Bas sont, ou ont été clients de Paradigm), ce qui permet de mutualiser les moyens disponibles et d'obtenir des revenus tiers.

Enfin, un partenariat de plus grande ampleur encore doit être lancé sous peu, concernant les avions ravitailleurs de la *Royal Air Force* et dénommé *Future Strategic Tanker Aircraft* (FSTA) ; son montant pourrait atteindre 13 milliards de livres (environ 19,2 milliards d'euros), et il porte sur la mise à disposition, pour une durée de 27 ans, d'environ 14 avions MRTT (*multirôle transport tanker*) pouvant assurer des missions de ravitaillement en vol et de transport stratégique. Les négociations ont été engagées dès 2003, et le consortium *Air Tanker*, réunissant EADS, Thales, Rolls Royce, Cobham et VT, proposant le modèle d'avion A 330-200, a été retenu comme « *preferred bidder* », au détriment de

¹ Le contrat MFTS a également vocation à se substituer au marché *Light Aircraft Flying Training* (LAFT) signé en 1999.

Boeing, en janvier 2005. La signature de cette PFI devrait intervenir prochainement, pour une entrée en service des appareils entre 2010 et 2015.

La préparation du contrat s'avère particulièrement longue, du fait du caractère directement opérationnel de cet équipement militaire et de la complexité du montage envisagé : il est en effet prévu que la flotte d'avions soit composée de deux groupes, l'un, le plus important, avec des appareils en version militaire totalement affectés au MoD, l'autre, avec des avions en version prémodifiée autorisant l'accueil de systèmes de mission militaire, qui ont vocation à être loués à des utilisateurs tiers, publics ou privés (générant ainsi des revenus), tout en pouvant être rappelés par le MoD en cas de besoin. Un tel dispositif soulève néanmoins des questions, relatives à l'exploitation des avions par des acteurs civils, compte tenu des réglementations applicables aux avions militaires et civils, et à l'évaluation du délai de transformation d'un avion civil en avion militaire. Le nombre d'avions mis à disposition devait initialement s'établir à 17, mais a été ramené à 14, tandis qu'il semble que le volume de revenus tiers initialement envisagé ait été revu à la baisse.

3. Une organisation et des outils spécifiques

Au fil de la pratique des PFI, l'organisation et les outils mis en place au sein du MoD ont connu des évolutions. Afin de mettre en œuvre ces partenariats, avaient été instituées au sein du MoD des unités de conseil et d'assistance aux projets, les *PFI Units*, rebaptisées ensuite *PPP Units*, tandis que le Trésor britannique dispose de sa propre entité sur les partenariats, à compétence interministérielle. Néanmoins, la multiplication de *PPP Units* très autonomes au sein du MoD a suscité des critiques, notamment de la part du *National Audit Office* (équivalent de la Cour des comptes française) : en février 2005, il a été décidé de mettre en place dans le ministère une entité centrale, fédérant les structures de PFI existantes : la *Private Finance Unit* (PFU). Comprenant environ 25 personnes, la PFU est chargée de suivre l'ensemble des PFI du MoD, et a une mission d'assistance et de conseil, en émettant des recommandations sur les différents aspects des projets (conduite, négociation, clauses contractuelles). Elle s'assure notamment que le prix n'est pas l'unique critère de choix, que les performances sont bien spécifiées et mesurables, et elle veille à la bonne gestion des risques. Par ailleurs, la PFU assure des actions de formation, afin que les équipes chargées de mener une PFI disposent des compétences nécessaires.

Jusqu'à l'été 2004, l'évaluation des projets de PFI reposait sur la construction d'un *Public Sector Comparator*, reflétant le coût complet du projet s'il était réalisé avec les méthodes habituelles de l'administration ; un modèle représentant le coût probable d'une PFI était également établi, à partir d'une estimation des structures de coût et des comportements d'un opérateur privé standard. Le *National Audit Office* a toutefois critiqué ce dispositif, le jugeant peu pertinent et fondé sur des éléments « *pseudo-scientifiques* », et le Trésor

britannique lui a substitué une procédure faisant davantage appel à des critères qualitatifs.

Le MoD a également mis en place un dispositif spécifique, dénommé *Sponsored Reserve*, s'inscrivant dans le cadre du développement des partenariats. Ce concept a tout d'abord été évoqué dans une étude de 1992, « *The regular/Reserve Forces Mix Study* », qui recommandait d'explorer la possibilité d'employer des personnels civils avec un statut de réserviste pour des fonctions de soutien opérationnel. Cette réflexion a conduit à l'adoption du *Reserve Forces Act part V* en 1996, finalisé en 1999 après une consultation approfondie de l'industrie et des syndicats. La législation prévoit que les personnels de la *Sponsored Reserve*, employés par des sociétés ayant un contrat avec le MoD, peuvent basculer sous leur statut militaire lorsque leur société intervient sur un théâtre d'opération. Ces personnels, qui rejoignent la *Sponsored Reserve* de façon volontaire, sont tenus de suivre un entraînement au sein de leur armée de réserve, pour assurer leur bonne intégration en déploiement, et ils sont soumis à la réglementation militaire pendant leur temps de service dans les forces armées. Les conditions de recours aux personnels de la *Sponsored Reserve* diffèrent de celles applicables aux réservistes ordinaires : elles ne dépendent pas de l'importance ou du degré de la crise, et ces personnels ne peuvent refuser d'être déployés. Ils sont appelés pour fournir le service objet du contrat dans des conditions opérationnelles, comme des membres des forces armées, et leur durée d'intervention maximale est de neuf mois – cette durée pouvant être prolongée si l'employeur et l'intéressé en sont d'accord.

Le nombre de personnes concernées par ce dispositif est d'environ 300, essentiellement pour le contrat *Heavy Equipment Transporter* (HET) et le contrat de navires Ro-Ro ; il est également prévu d'y recourir pour le contrat FSTA d'avions ravitailleurs. Des personnels de la *Sponsored Reserve* ont été déployés en Irak lors de l'opération TELIC, en 2003, dans le cadre de ces PFI¹.

4. Un premier bilan de cette politique

Si le ministère de la défense britannique recourt aux PFI depuis une dizaine d'années, cette expérience ne permet pas nécessairement de tirer des enseignements généraux, applicables à l'ensemble des projets de partenariats ; à la différence d'autres ministères, le MoD met en œuvre des PFI dans un grand nombre de domaines, très diversifiés, et dresser un bilan d'ensemble s'avère difficile.

Il est toutefois possible de réaliser quelques constats généraux : par le recours aux PFI, les forces armées peuvent accéder à des capacités d'usage militaire sans consentir d'investissement initial, et de disposer de prestations

¹ Des chauffeurs des camions transporteurs de chars (HET) relevant de la *Sponsored Reserve*, employés par une filiale de la société KBR, ont ainsi basculé sous leur statut de militaire pour intervenir en Irak.

respectant les coûts et délais fixés. Sur ce dernier point, un rapport publié par la PFU du ministère de la défense en décembre 2005 indique que les résultats des PFI sont dans l'ensemble favorables, conformes aux attentes de l'État client : 77 % des projets respectent les délais assignés (ou sont même en avance), tandis que les budgets fixés ne sont pas dépassés ; les pénalités pour manque de performance ont été limitées en montant et leur application a débouché dans la majeure partie des cas sur une amélioration du service rendu.

Il convient de souligner que les opérations de PFI représentent des montants financiers considérables¹ (jusqu'à 3,7 milliards d'euros, pour Skynet 5, et bientôt 19 milliards d'euros pour le contrat FSTA) et constituent des engagements de très long terme, de 15 à 35 années (à titre d'exemple, le contrat de formation des équipages de sous-marins Astute s'étale sur 36 ans), ce qui induit d'ailleurs un certain manque de flexibilité. L'ampleur de ces PFI se traduit aussi par des longueurs et des coûts de préparation des contrats, comme l'illustre le programme FSTA.

De façon plus spécifique, le rapport précité de la PFU du MoD relève deux difficultés, soulignées par les parties prenantes aux projets. Les clauses contractuelles sont parfois complexes à mettre en œuvre, notamment les mécanismes de paiement à la performance. Ensuite, la rotation du personnel, public comme privé, peut constituer un frein à la construction d'une relation étroite entre l'État client et ses prestataires ; le ministère de la défense souhaite donc améliorer la capitalisation des connaissances de ses équipes de projet, afin d'assurer la maîtrise du pilotage de long terme de ces contrats.

Enfin, subsiste la question des économies obtenues par la mise en œuvre des PFI ; il s'avère difficile de réaliser des estimations précises, d'autant que l'état d'avancement des contrats ne permet pas toujours de disposer des chiffres nécessaires. De façon générale, l'étude des différentes opérations d'externalisation montre que les réductions de coûts sont moins importantes que prévues. Le MoD estimait en 1999 que les PFI allaient générer des économies de 5 à 40 % par rapport au maintien en interne des fonctions concernées, mais les évaluations réalisées par la suite s'avèrent moins favorables, oscillant entre 5 et 6 %.

B. L'EXEMPLE ALLEMAND, UN DEVELOPPEMENT PLUS RECENT

Le recours à l'externalisation au sein du ministère de la défense allemand s'avère plus récent. Son lancement s'est inscrit dans le vaste mouvement de réforme de la Bundeswehr, entrepris à la fin des années 1990 afin de permettre à l'Allemagne de faire face aux nouveaux défis de l'après-guerre froide, notamment le développement des opérations extérieures, dans un contexte budgétaire contraint.

¹ Dans un rapport publié en 2003, le Trésor a limité les cas d'utilisation des PFI aux projets d'un montant supérieur à 20 millions de livres, soit environ 30 millions d'euros.

C'est dans ce cadre qu'est intervenue la signature d'un accord entre le gouvernement fédéral et l'industrie allemande, intitulé « *Innovation, investissement et rentabilité au sein de la Bundeswehr* » et destiné à mettre à profit les capacités d'innovation de l'industrie pour améliorer les possibilités d'investissement de la Bundeswehr ainsi que les processus d'acquisition. Cet accord prévoyait, entre autres orientations, d'externaliser les tâches ne relevant pas des missions clés de la Bundeswehr et pouvant être réalisées de façon plus économique – une première liste de quatorze projets pilotes avait été fixée. Il s'agissait de réduire les dépenses de fonctionnement et de personnel du ministère de la défense au profit des investissements, l'accord soulignant la nécessité de moderniser les équipements de défense et de préserver les compétences et la compétitivité de l'industrie allemande ; à ce titre, l'externalisation était également considérée comme un outil de politique industrielle.

Parallèlement, a été créée en 2000 la société GEBB pour le développement, les acquisitions et le fonctionnement. Contrôlée par le ministère de la défense, elle est chargée de constituer l'interface avec certaines des sociétés chargées de contrats de services, tout en détenant des parts dans celles-ci.

Plusieurs projets de partenariats ont été mis en œuvre par la suite, avec ou sans l'appui de la GEBB : la gestion du parc automobile de la Bundeswehr a été confiée à une société, créée en juin 2002, dont la GEBB possédait jusqu'à présent 75 %. Depuis le début de 2006, cette société assure également ses prestations en Bosnie ainsi qu'à Sarajevo ; il est par ailleurs prévu d'étendre le périmètre de cette externalisation à des véhicules partiellement militarisés, tout d'abord avec un volume réduit et à titre de projet pilote. En août 2002, la société LHBw, détenue à hauteur de 25 % par la GEBB, a été mise en place afin d'assurer le cycle d'approvisionnement en habillement de la Bundeswehr.

Doivent être aussi mentionnés les partenariats noués en matière de maintenance des équipements des forces armées allemandes : pour l'armée de terre, la société HIL, dont l'État possède 49 % du capital, le reste relevant d'entreprises terrestres nationales, a été mise en place en février 2005, et a été chargée de réaliser l'entretien et la réparation des véhicules blindés et de combat (environ 5 000 matériels concernés). Elle s'est vue assigner l'objectif d'atteindre un taux de 70 % de disponibilité, dans le cadre d'un contrat de huit années. Dans le domaine aéronautique, la Luftwaffe a développé un modèle coopératif avec l'industrie allemande, en lui confiant l'ensemble de la maintenance des aéronefs, à l'exception de celles à réaliser sur l'avion par les utilisateurs.

Le ministère de la défense a conclu, en décembre 2004, un contrat portant sur la formation sur simulateur des équipages de NH 90, avec le consortium *Flight Training Services GmbH*, comprenant Thales, Eurocopter ainsi que Rheinmetall et CAE. Ce consortium est chargé de réaliser, d'exploiter et d'entretenir quatre simulateurs, ainsi que de construire et mettre en œuvre des infrastructures sur trois sites. Sa rémunération est calculée sur le nombre d'heures de formation, pour un

financement annuel d'environ 40 millions d'euros, sur quatorze années. Les simulateurs doivent être installés et opérationnels à partir d'août 2008.

Enfin, un vaste contrat de modernisation et d'externalisation des systèmes d'information de la Bundeswehr, baptisé Herkules, a été signé en décembre dernier, après de longues et laborieuses négociations. Les discussions avec le premier consortium retenu, ISIC 21 (composé d'EADS, de CSC Ploentzke et de Mobilcom) ayant avorté, du fait de désaccords survenus avec le ministère de la défense, ce dernier s'est retourné en 2005 vers le consortium TIS (Siemens et IBM), et le contrat atteint 7,1 milliards d'euros, soit un montant sensiblement supérieur à celui évoqué initialement (6,5 milliards d'euros). Il semble que ces difficultés soient liées au caractère surdimensionné du programme, qui constituait la synthèse de plusieurs grands projets distincts à l'origine ; il a été critiqué à ce titre par les contrôleurs internes au ministère, par la Cour fédérale des comptes ainsi que par certains députés.

L'Allemagne a donc développé plusieurs partenariats public-privé de grande ampleur au cours des dernières années. Néanmoins, sans doute les résultats obtenus s'avèrent-ils quelque peu en retrait par rapport aux ambitions initialement affichées en 1999 – notamment par rapport aux quatorze projets pilotes identifiés. La démarche d'externalisation n'est pas allée sans difficultés : outre les déboires rencontrés sur le programme Herkules, le lancement de l'externalisation de la gestion des véhicules commerciaux a failli échouer par manque de trésorerie initiale. Un programme de privatisation du ravitaillement en alimentation s'est par ailleurs soldé par un échec : ce contrat portait sur l'externalisation de l'exploitation de treize cantines de la Bundeswehr, avec, en cas de réussite de l'expérience, une extension aux 330 cantines existantes, mais il a été récemment résilié par l'entreprise contractante.

Parallèlement, l'efficacité et le fonctionnement de la GEBB ont été mis en cause par la Cour fédérale des comptes, ce qui a conduit à lancer sa réforme : une nouvelle division « modernisation » a été mise en place en son sein en mai dernier, tandis que ses missions doivent évoluer, par un rôle plus marqué de conseil et par la suppression de son rôle de holding des parts de l'État dans les sociétés de partenariats public-privé.

Au-delà de ces difficultés ponctuelles, le ministère de la défense entend poursuivre et étendre sa politique d'externalisation : outre le développement ou l'amélioration des dispositifs déjà en place, sont à l'étude des partenariats public-privé sur des activités telles que la gestion du traitement des personnels, la formation à la conduite des véhicules terrestres chenillés et à roues, ou encore les prestations et les tâches de soutien dans les ports et les bases aériennes. Le futur programme de satellite de télécommunications allemand SATCOM BW2, dont le contrat a été approuvé par le Parlement allemand, sera conduit en partie en recourant à des contrats de service, s'agissant du fonctionnement du segment sol et du segment spatial.

III. — UN MODE DE GESTION NOVATEUR, AUX ATOUTS MULTIPLES

A. DE NOMBREUX PROJETS DE PARTENARIAT EN COURS OU A L'ETUDE

Au sein du ministère de la défense, de nombreux partenariats sont en cours ou à l'étude, portant sur des activités diverses. Ces dernières peuvent être regroupées en quatre catégories, similaires à celles identifiées pour le Royaume-Uni et l'Allemagne – à savoir la formation, l'immobilier, la logistique et l'entretien des matériels, ainsi que les équipements militaires proprement dits – car ce sont les fonctions qui, à l'exception des équipements, ne participent pas directement des missions opérationnelles des armées et s'avèrent les plus propices à l'externalisation.

Il convient par ailleurs de noter que ces projets sont conduits, du fait de leur ampleur, au niveau national, de façon centralisée, à la différence des premières externalisations, réalisées au niveau des régions militaires ou des régiments, ports et bases aériennes.

1. La formation

Trois projets, se trouvant à des stades d'avancement différents, concernent la formation des pilotes d'avions et d'hélicoptères de la défense.

a) La mise à disposition et l'entretien des avions-écoles de la base de Cognac

Le premier projet porte sur les avions de l'école de pilotage de l'armée de l'air (EPAA) de Cognac, laquelle assure les deux premières phases de la formation de 70 % des élèves pilotes de l'armée de l'air, ainsi que de la marine et de la délégation générale pour l'armement, avec des avions Epsilon – les 30 % restants étant formés à l'école de Salon-de-Provence, sur des appareils Tucano¹.

C'est en 2006 que l'armée de l'air a engagé l'externalisation de la mise à disposition et de la maintenance de ses avions-écoles de Cognac. À l'origine, dès 2004, elle avait exprimé le besoin d'externaliser l'entretien des TB-30 Epsilon qu'elle utilisait, sans exclure toutefois la possibilité de recourir à l'achat d'heures de vol sur un autre type d'appareil. Ce projet avait pour objectif de réduire le coût de la formation des pilotes et d'améliorer la disponibilité des appareils utilisés. À l'issue de la procédure de dialogue compétitif, l'armée de l'air a retenu une solution avancée par EADS, prévoyant le soutien du parc d'Epsilon, mais aussi la mise à la disposition de l'armée de l'air d'avions nouveaux.

¹ À l'issue de cette formation, à Cognac ou à Salon-de-Provence, les élèves se spécialisent, en rejoignant soit l'école de chasse, à Tours, soit l'école de l'aviation de transport, à Avord.

Le marché signé avec l'industriel dispose qu'EADS fournira les services demandés par l'armée de l'air grâce à 24 à 26 Epsilon issus de la flotte existante, ainsi qu'à 18 Grob 120 A, plus récents et plus performants, et disposant d'un certificat de navigabilité répondant aux normes IFR (*Instrumental Flight Rules*), ce qui permet d'adapter la formation dispensée à Cognac aux évolutions de la réglementation aérienne. Aux termes du contrat, doivent également être fournis des entraîneurs de vol FNPT.II spécialement adaptés au Grob 120 A. Le premier Grob et les entraîneurs de vol doivent être opérationnels au deuxième semestre 2007.

Ce partenariat public-privé s'étale sur dix années, dont une tranche ferme de cinq ans et cinq tranches conditionnelles d'un an. Le montant du contrat est proportionnel au nombre d'heures de formation réalisées ; actuellement, sur la base d'un engagement annuel de l'ordre de 21 000 heures de vol et de 5 500 heures de formation sur simulateur, le montant total sur dix années atteint 142 millions d'euros, ce qui représente des économies substantielles par rapport au coût constaté jusqu'à présent. La formation des pilotes sera toujours assurée par des moniteurs et un encadrement militaires, sans recourir à des instructeurs privés, tandis que les Epsilon utilisés pour la formation restent propriété de l'État.

Ce programme s'inscrit dans la volonté d'optimiser l'outil de formation de l'armée de l'air dans son ensemble, dès 2007-2008, et doit notamment permettre d'économiser des heures de formation dans la deuxième partie du cursus des pilotes, lors de leur spécialisation, que ce soit sur les avions Alphajet, pour les pilotes de chasse, ou sur les avions Xingu, pour les pilotes de transport. Le chef d'état-major de l'armée de l'air a d'ailleurs indiqué à la commission, lors de son audition en octobre dernier, que des études sont actuellement menées afin d'élargir ce processus d'externalisation à la flotte utilisée par les élèves pilotes de Salon-de-Provence.

b) Le projet portant sur les hélicoptères de l'école de Dax

Un projet assez similaire est actuellement en cours d'achèvement au sein de l'armée de terre, dans l'école d'application de l'aviation légère de l'armée de terre (ELAAT), qui assure la formation initiale des pilotes d'hélicoptères des trois armées et de la gendarmerie. Lancé en 2003, il est fondé sur la nécessité de remplacer les 53 hélicoptères Gazelle mis en œuvre pour la formation, dont le retrait de service devrait intervenir à partir de 2009. Trois scénarios avaient été esquissés au cours de la phase d'étude préliminaire menée entre 2004 et 2005 : le premier consistait à renouveler la flotte par le biais d'une acquisition d'appareils, dont la maintenance serait assurée, comme c'est le cas aujourd'hui, par les personnels du ministère de la défense. Cette option constituait en fait la formule que l'on souhaitait éviter, compte tenu du coût important et immédiat d'une acquisition patrimoniale, mais il était nécessaire d'en identifier les avantages et inconvénients au regard des autres possibilités offertes par les industriels, tant en termes de coûts que de choix des matériels. La deuxième option correspondait à un étalement du paiement par le biais d'un crédit-bail d'une vingtaine d'années

pour la fourniture d'hélicoptères, avec une externalisation de leur maintenance. La troisième option, qui est celle finalement retenue, prévoyait d'acheter des heures de vol auprès d'un opérateur privé, avec la mise à disposition d'une flotte d'hélicoptères et une maintenance externalisée, moyennant un versement annuel.

À la suite d'une étude de faisabilité, il a été décidé de recourir à la formule du contrat de partenariat, prévue par l'ordonnance du 17 juin 2004, pour mettre en œuvre cette solution, après l'avis favorable de l'organisme expert du ministère de la défense, émis en octobre 2005. Le dialogue compétitif entre les sept candidats retenus a débuté le 1^{er} juin 2006, pour une signature du contrat prévue avant la fin de l'année 2007.

Aux termes de l'avis d'appel d'offres publié en février dernier, doit être proposé à l'ELAAT un « *appareil de conception moderne, à turbine, monomoteur (...), moins coûteux en maintenance et en carburant, et aussi moins bruyant* » que le modèle actuellement en service Gazelle. Il s'agit donc pour les forces armées de disposer d'un appareil plus performant et moins coûteux au quotidien. Le volume d'appareils requis pour répondre aux besoins de formation devrait avoisiner 35, pour remplir un objectif d'environ 22 000 heures de vol annuelles. Le marché devrait s'étaler sur une période d'une vingtaine d'années.

L'appel d'offres ouvre la possibilité à l'opérateur de mettre ses appareils à disposition d'un autre client durant les périodes d'interruption de la formation ; cette mutualisation du parc avec d'autres utilisateurs que le ministère de la défense pourrait apporter des revenus tiers et *in fine* réduire le coût total pour la défense. On pourrait imaginer une forme de partage des appareils, par exemple avec le ministère de l'intérieur, pour assurer la surveillance des forêts durant l'été, période à risque pour les incendies, mais aussi période creuse pour la formation des élèves pilotes.

De même que pour le projet de Cognac, la formation restera assurée par des militaires, alors même que l'ELAAT constitue l'un des premiers contacts des élèves avec le monde militaire et doit être l'occasion de transmettre les valeurs de ce dernier aux futurs pilotes. En revanche, à la différence de l'école de Cognac, l'ELAAT ne sera propriétaire d'aucun des aéronefs en service.

c) La formation des pilotes de NH 90

Au-delà de ces deux programmes phares, l'un et l'autre bien engagés, le ministère de la défense étudie la possibilité de recourir à un partenariat pour assurer la formation des pilotes d'hélicoptère NH 90 ; il est envisagé d'externaliser la conception, la construction et la mise à disposition de moyens de formation et d'entraînement, notamment les moyens lourds (*Full Flight Simulators* pour les équipages, bancs moteurs pour les personnels chargés de la maintenance). Tant l'armée de terre que la marine vont recevoir des hélicoptères NH 90, ce qui va leur imposer de coordonner leurs démarches. La phase d'analyse préliminaire destinée à définir les besoins et le périmètre d'externalisation s'est achevée en septembre

2006 et la phase d'évaluation préalable devrait se terminer début 2007. Il convient par ailleurs de noter que l'Allemagne, qui doit recevoir ses appareils plus tôt que la France, a un temps d'avance en ce domaine, puisqu'elle a conclu un contrat de partenariat dès 2005 pour la formation de ses pilotes.

2. Les activités de soutien

a) La gestion du parc de véhicules commerciaux du ministère

Le ministère de la défense vient de conclure un marché d'externalisation de la gestion et de la maintenance de son parc de véhicules ; celui-ci est aujourd'hui relativement ancien, avec une moyenne d'âge de sept années, et son renouvellement, par la voie d'une acquisition patrimoniale classique, s'avérerait coûteux. Il a donc été décidé de confier à un opérateur privé le financement de ces véhicules, sous la forme d'un crédit-bail – avec la possibilité pour le ministère d'exercer une option d'achat à l'issue du contrat –, ainsi que leur gestion et leur maintenance. L'on peut d'ailleurs rapprocher ce programme de celui mis en œuvre au sein de la Bundeswehr, en Allemagne, à partir de 2002. Sont concernés par ce projet les véhicules légers de la gamme commerciale ; en revanche, ont été exclus les véhicules opérationnels, notamment ceux de la gendarmerie, les poids lourds, ainsi que des véhicules dotés d'équipements particuliers (véhicules auto-école, frigorifiques, sanitaires...). Au total, l'externalisation porte sur 20 120 véhicules.

Plusieurs avantages en sont attendus : le contrat conclu doit permettre de réduire le coût de la mise à disposition des véhicules, grâce à une meilleure gestion du parc. De l'avis des personnes auditionnées, à ce jour, le ministère de la défense n'utilise pas de façon optimale ses véhicules, ne disposant pas d'informations suffisantes sur leur répartition territoriale, sur leur kilométrage et l'intensité de leur usage, ainsi que sur leur sinistralité ; certains véhicules roulent très peu, tandis que d'autres sont très sollicités. Le projet d'externalisation se traduira par la mise en place d'un véritable contrôle de gestion, et par une diminution du nombre total de véhicules, de l'ordre de 6 %, avec le non-remplacement des véhicules de pool effectuant moins de 5 000 kilomètres par an. De plus, l'arrivée de véhicules neufs se traduira par la réduction des coûts d'entretien, par l'amélioration de la sécurité de leurs usagers, et par un plus grand respect des normes de protection de l'environnement.

Des économies sont également attendues du redéploiement des agents actuellement chargés de la gestion et de l'entretien des véhicules vers d'autres fonctions et de la suppression des emplois budgétaires correspondants ; il est ainsi prévu que sur les 1 181 postes budgétaires dédiés à la fonction « véhicules », 911 (727 militaires et 184 civils) soient supprimés ; le solde correspond au nombre d'agents qu'il convient de maintenir sur cette fonction afin, principalement, d'assurer l'interface avec le prestataire. Une telle restructuration, qui répond à l'objectif affiché de recentrer les personnels sur leur cœur de métier, implique un accompagnement social des effectifs concernés.

Actuellement, le coût annuel de la gestion du parc automobile est estimé à environ 93 millions d'euros, tandis que les gains résultant de l'externalisation doivent atteindre plus de 19 millions d'euros par an (sans prise en compte des coûts de restructuration), soit une économie de l'ordre de 20 %.

Ce programme d'externalisation, lancé dès 2003, a toutefois connu des aléas et retards dans sa mise en œuvre : une première procédure de passation du marché de réalisation, dans le cadre du dialogue compétitif prévu par le code des marchés publics, a été engagée à l'automne 2004, mais a été interrompue avant son terme : des contradictions sont en effet apparues entre les termes du programme fonctionnel, le cahier des charges et l'avis d'appel public à concurrence, ce qui aurait pu entacher la procédure de vice de forme et conduire à une annulation contentieuse du marché. Une consultation a dû être relancée au début de 2006 dans le cadre d'un appel d'offres ouvert, et la passation du marché est intervenue en décembre 2006 ; celui-ci s'étale sur six années, avec une livraison des premiers véhicules au cours de 2007 – le parc actuellement en service sera quant à lui revendu aux Domaines, pour un montant estimé à 60 millions d'euros.

b) Le domaine logistique

Les armées ont approfondi et rationalisé l'externalisation des tâches périphériques engagée à la fin des années 1990, au-delà des contrats ponctuels portant sur tel ou tel domaine. C'est ainsi qu'en 2005, l'armée de l'air a passé un contrat multiservices concernant l'externalisation de l'ensemble du soutien de l'établissement logistique du commissariat de l'air de Portes-lès-Valence, dans la Drôme. Parallèlement, les marchés d'externalisation du soutien du détachement Air de Varennes-sur-Allier, recouvrant la restauration, la médecine de prévention, le transport des personnels, l'entretien des installations et leur protection ont été reconduits en 2005, en réalisant des économies par rapport aux marchés passés lors du lancement de l'opération, en 2001. S'agissant de l'armée de terre, peut être mentionné le projet pilote relatif au soutien dans les camps de la région terre du Nord-Est (RTNE), et plus particulièrement Mourmelon, désigné comme site d'expérimentation : l'externalisation a été étendue à des domaines plus novateurs que les simples tâches ancillaires, tels que l'entretien des pistes et des voies ferrées, ou encore la location d'engins de travaux publics. La région terre du Sud-Est a externalisé en 2005 la gestion du cercle mixte de garnison de Marseille, par la signature d'un contrat de délégation de service public avec la société Avenance, s'étalant sur une durée de cinq années à compter du 1^{er} juin 2005.

c) La réforme de l'économat des armées, l'externalisation du soutien en opération extérieure

La réforme de l'économat des armées participe, de façon indirecte, au développement de l'externalisation de l'approvisionnement en vivres des forces armées, et s'est également traduite par un renforcement de son rôle en opération

extérieure, dans le cadre de l'expérimentation dite CAPESFRANCE (capacité additionnelle par l'externalisation du soutien des forces françaises).

L'économat des armées a connu une profonde transformation depuis 2003. Créé en 1959, cet établissement public industriel et commercial était à l'origine chargé de garantir la fourniture de denrées alimentaires et produits divers aux militaires et à leurs familles implantés hors de la métropole. Alors qu'il était menacé de disparition par la fermeture des bases situées en Allemagne, lesquelles étaient son principal champ d'activité, des réflexions sur son devenir ont été engagées dès 1999, aboutissant, par une disposition de la loi de finances rectificative de 2002¹ puis par le décret du 11 mars 2004², à l'élargissement de son domaine d'intervention au territoire national, lequel lui était auparavant interdit, et à sa transformation en centrale d'achat unique de vivres et de certains matériels pour les forces armées. De plus, son champ d'activité inclut désormais la prestation de services. Il s'est donc progressivement substitué aux services des différentes armées chargées de cette tâche jusqu'alors, mettant fin à la dispersion des structures d'achat.

Auparavant, les marchés passés par les différentes armées reposaient sur un prix de produit livré, incluant de façon globale le coût des denrées et le coût de la logistique. Dans le cadre de la réforme, il a été décidé de dissocier l'achat des vivres et la logistique, afin de mesurer le coût respectif de chacune des prestations et de rechercher des améliorations ciblées. Pour les achats, l'économat a passé six appels d'offres, et, pour le marché logistique, il a lancé début 2004 une consultation sous la forme d'un dialogue compétitif, laquelle a été remportée par le groupement d'intérêt économique regroupant les sociétés Geodis et STEF-TFE. Ce partenaire logistique est chargé de la gestion des commandes, de leur allotissement, de leur livraison et, ce qui est nouveau, de la facturation des vivres au nom de l'économat. Parallèlement, a été confiée à la société Unilog la mise en place d'un système d'information reliant les formations militaires au partenaire logistique et permettant de traiter les commandes de façon dématérialisée. Le déploiement de ce dispositif a débuté en novembre 2005 et s'est achevé en 2006.

Il convient de noter que le décret définissant les attributions de l'économat des armées n'en fait pas l'intermédiaire exclusif et obligatoire des forces armées, mais les états-majors des armées ont passé des conventions en ce sens, afin de redéployer les personnels ainsi dégagés des fonctions d'achat. À ce jour, l'économat réalise 65 % des achats des forces armées, l'objectif étant d'atteindre 95 %.

Cette réforme se traduit donc par la rationalisation des fonctions d'approvisionnement et par le développement de l'externalisation en matière de services. Des économies de l'ordre de 12 millions d'euros par an en sont

¹ *Loi de finances rectificative pour 2002 n° 2002-1576 du 30 décembre 2002.*

² *Décret n° 2004-216 portant organisation et fonctionnement de l'économat des armées.*

attendues, grâce aux gains espérés sur les prestations logistiques et aux économies d'échelle résultant de la globalisation des achats.

Parallèlement, le rôle de l'économat des armées auprès des forces projetées vient d'être accru, afin de développer le recours à l'externalisation dans les opérations extérieures. Avant même sa réforme, l'économat, chargé d'intervenir hors de métropole, était engagé sur l'ensemble des théâtres d'opération et des pays où étaient déployés des forces françaises, en assurant l'approvisionnement en vivres, la fourniture d'articles de première nécessité ou de consommation courante, la fourniture de services téléphoniques et Internet privés, ou encore la gestion d'organismes de détente et de loisirs. Depuis 2002, sur mandat de l'armée de terre, l'économat est chargé de la restauration des forces armées au Kosovo, ce qui représentait 2,3 millions de repas en 2005, et, depuis l'été 2006, il s'est vu confier la gestion du camp multinational de Warehouse à Kaboul, en Afghanistan.

En juillet 2006, a été lancée une expérimentation d'une durée de trois ans, intitulée CAPESFRANCE, qui doit débiter le 1^{er} janvier 2007 ; elle vise à confier à l'économat la maîtrise d'œuvre de l'externalisation du soutien des forces françaises. Cette expérimentation porte sur deux fonctions : l'acheminement stratégique et la gestion d'ensemble des camps, pour deux théâtres d'opération : le Kosovo et le Tchad. La maîtrise d'ouvrage d'ensemble est exercée par l'état-major des armées, tandis que l'économat des armées est chargé de la maîtrise d'œuvre. La rémunération de ce dernier a été déterminée sur la base de quatre éléments : les coûts directs, les coûts indirects, une rémunération forfaitaire et une rémunération à la performance.

Il convient de relever que d'ores et déjà, en opération extérieure, les forces armées sous-traitent certaines tâches, relevant du soutien de l'homme ou du traitement des déchets, auprès de prestataires extérieurs ; ces contrats peuvent être confiés, outre à l'économat, à des entreprises locales, pour les tâches les plus simples, ou à des entreprises multinationales (à titre d'exemple, au Kosovo, la chaîne complète de la gestion des déchets est externalisée auprès de Sodexo). Ceci permet de réduire le nombre de personnels de la défense qui sont déployés pour assurer des missions de soutien. Pour autant, de telles externalisations ne peuvent être mises en œuvre que sur des théâtres d'opération que l'on peut qualifier de stabilisés et durables.

d) Le maintien en condition opérationnelle des équipements

Le ministère de la défense recourt de façon croissante à des partenariats avec les industriels pour l'entretien de ses équipements. Pour nombre de matériels, les opérations d'entretien dites de niveau technique d'intervention n° 3 (NTI 3)¹ étaient d'ores et déjà confiées aux industriels ; ces partenariats s'étendent

¹ Le niveau technique d'intervention n° 3 englobe les opérations de rénovation destinées à restaurer le potentiel des matériels (grandes visites) et les opérations importantes de remise en état sur des équipements ; ces réparations, le plus souvent longues, requièrent des moyens techniques importants.

progressivement aux autres opérations de maintenance, avec l'introduction de modalités contractuelles nouvelles, notamment la définition d'objectifs de disponibilité. S'agissant de la marine, dans le prolongement du changement de statut de DCN, une nouvelle stratégie de contractualisation de l'entretien des matériels, dénommée Cap 2005, a été définie : elle est fondée sur l'ouverture à la concurrence des marchés d'entretien (à l'exception des marchés portant sur les bâtiments à propulsion nucléaire et sur les frégates de premier rang, confiés à DCN du fait de ses compétences) et sur la passation de contrats assortis d'objectifs de disponibilité, lesquels, s'ils ne sont pas atteints, donnent lieu à des pénalités reversées à la marine. L'armée de terre s'est également engagée dans cette voie : la DCMAT (direction centrale des matériels de l'armée de terre) a conclu en 2006 un contrat pluriannuel avec la société Panhard, portant sur la maintenance de plus de 10 000 véhicules (dont des chars Sagaie, des véhicules blindés légers et des jeeps) tandis que des discussions sont en cours sur la passation d'un contrat avec Giat Industries pour l'entretien des chars Leclerc. L'armée de l'air, enfin, a davantage d'expérience en ce domaine ; elle recourt à des contrats globaux pour l'entretien de nombre de ses aéronefs (Falcon 50, A 310, Awacs, notamment), et a passé en 2004 un contrat novateur avec la société INEO, dénommé ORRMA (optimisation du réapprovisionnement des rechanges consommables des matériels aéronautiques), contrat unique de prestation de service pour la fourniture des pièces de rechange consommables, prévoyant des obligations de résultats, associées à des pénalités en cas de non-respect.

3. L'immobilier

a) La gestion des logements de la défense

Le principal chantier engagé en matière immobilière est l'externalisation de la gestion des logements de la défense, et comporte deux volets, qui sont traités de façon distincte par le ministère de la défense : l'un portant sur le parc immobilier domanial et pris à bail de la gendarmerie nationale, le plus important en volume, l'autre concernant le reste du parc des logements domaniaux, hors gendarmerie.

Le premier volet a été engagé voilà trois ans, et doit conduire à confier à une ou plusieurs sociétés privées tout ou partie de la gestion technique et locative du parc domanial métropolitain – qui représente 628 casernes et 31 330 logements – ainsi que de la gestion locative du parc pris à bail – soit 3 349 casernes et 28 314 logements en caserne, ainsi que 16 552 logements locatifs hors casernes. Ces contrats de gestion avec le privé devraient englober l'entretien, la maintenance et les grosses réparations, ainsi que la gestion des occupants. Ils pourront également comprendre un volet d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, pour aider la direction générale de la gendarmerie (DGGN) à préparer et mettre en œuvre les opérations de réhabilitation lourde.

Avant de détailler la genèse et le déroulement de ce projet, il convient de rappeler que la gendarmerie a d'ores et déjà externalisé, en un sens, la

construction immobilière, pour les logements non domaniaux, en application de divers dispositifs. En sus des opérations d'infrastructure réalisées par la DGGN, la construction de casernes et de logements est assurée par d'autres acteurs sur le fondement du décret de 1993¹ – en vertu duquel une collectivité territoriale construit elle-même le casernement pour le mettre à la disposition de la gendarmerie, en percevant une subvention de l'État en contrepartie – et sur la base de deux dispositions de la LOPSI : l'article 3-III, concernant le bail emphytéotique administratif², et l'article 3-II, relatif à la procédure d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public³.

Dans la perspective de l'externalisation de la gestion des casernes et logements, de nombreux travaux préparatoires ont été effectués. Des diagnostics techniques ont été menés afin d'évaluer l'état des bâtiments domaniaux et de leurs abords, avec l'établissement d'une programmation des travaux de réhabilitation et de gros entretien sur les trente années à venir. Cette étude a permis de constater l'âge moyen élevé du parc domanial (70 % du parc a plus de vingt ans), ainsi que la vétusté d'une partie de ce dernier ; le coût estimé des travaux atteint deux milliards d'euros sur trente ans, dont 635 millions d'euros sur cinq ans. Ensuite, une mission d'inspection conjointe, confiée à l'inspection générale des finances et au contrôle général des armées, mise en place au début de 2005, a conclu à l'intérêt d'engager l'externalisation de la gestion du parc immobilier, mais aussi à la nécessité de scinder le parc en lots et d'étaler dans le temps le processus.

Enfin, la DGGN a lancé en 2004 un diagnostic financier d'une telle opération, afin de mieux en cerner les conséquences. Le coût de la gestion en régie directe a été estimé à 197,2 millions d'euros, contre 253 millions d'euros pour une gestion externalisée. Cette dernière se traduirait donc par un surcoût annuel de l'ordre de 56 millions d'euros – qui pourrait être réduit si certaines prestations, telles que l'entretien des espaces verts et le rafraîchissement des logements, étaient conservées en régie.

En fait, l'avantage d'une telle externalisation résiderait dans la meilleure définition du montant annuel requis par les travaux d'entretien et dans la garantie de leur financement continu et régulier, afin d'assurer la pérennité du patrimoine. Ceci permettrait d'économiser sur les investissements futurs et de réduire le nombre de prises à bail dues à la vétusté de certaines casernes, tout en améliorant les conditions d'habitat des gendarmes et de leurs familles. Parallèlement, les gendarmes chargés de l'activité immobilière – 1 731 personnes au total, mais

¹ Décret 93-130 du 28 janvier 1993 relatif aux modalités d'attribution de subventions aux collectivités territoriales pour la construction de casernements de gendarmerie.

² Il permet à la collectivité territoriale propriétaire d'un terrain de conclure un bail emphytéotique de 18 à 99 ans avec un investisseur privé qui construit les bâtiments nécessaires à la gendarmerie : ces constructions donnent lieu au paiement d'un loyer par les collectivités territoriales et à une sous-location des locaux à la gendarmerie. Au terme du bail, la collectivité devient propriétaire du bâtiment.

³ L'État délivre une telle autorisation à une collectivité territoriale ou à un opérateur privé, à charge pour le titulaire de l'autorisation de construire les casernes nécessaires. Les bâtiments à construire sont ensuite pris à bail par l'État, au besoin par crédit-bail.

seulement 933 équivalents temps plein, compte tenu des autres activités également assurées par ces personnes – pourraient être redéployés sur des missions de sécurité. Toutefois, il convient d'être prudent, car il sera sans doute nécessaire de conserver un certain volume de gendarmes pour assurer l'interface avec le prestataire chargé de la gestion. Par ailleurs, le périmètre exact de l'externalisation n'est pas totalement défini (notamment s'agissant des prestations d'entretien des espaces verts et de rafraîchissement des locaux), ce qui peut faire varier le nombre de postes à redéployer.

Compte tenu de l'ampleur de ce projet et des particularités du parc immobilier de la DGGN, le ministère de la défense a décidé de s'y engager progressivement, en retenant en mars dernier le principe d'une expérimentation sur trois secteurs géographiques : la zone de défense Nord, l'Ile-de-France et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ; l'expérimentation portera au total sur 15 % du parc. Un appel d'offres a été lancé à cet effet et ses résultats devraient être connus à la fin du premier trimestre 2007.

Parallèlement, est à l'étude la modernisation de la gestion du parc des logements domaniaux hors DGGN. Il convient de rappeler que la gestion immobilière de la défense est externalisée de longue date, en étant confiée à la Société nationale immobilière (SNI), créée en 1961 et initialement détenue dans son intégralité par l'État – elle est devenue filiale de la Caisse des dépôts et consignations en 2004. En vertu d'une convention de 1972, la SNI gère aujourd'hui les quelques 11 129 logements domaniaux de la défense hors DGGN (ainsi qu'une partie du parc de logements locatifs, aux côtés d'autres prestataires). Or cette convention de 1972 devait être résiliée, car elle n'était plus conforme au droit de la concurrence et ne répond qu'imparfaitement aux besoins du ministère. Elle a été dénoncée à compter du 1^{er} janvier 2007, et le ministère de la défense doit lancer une consultation, afin de désigner le futur titulaire d'un contrat de gestion portant sur l'entretien et la maintenance des logements, les grosses réparations, ainsi que la gestion locative. De même que pour le parc immobilier de la gendarmerie, un diagnostic technique a été réalisé en amont afin d'évaluer l'état du parc domanial et le coût des travaux à réaliser à l'avenir.

b) Le projet relatif au Centre national des sports de la défense

En matière immobilière, le ministère de la défense a également lancé un projet de partenariat public-privé portant sur la réhabilitation du Centre national des sports de la défense (CNSD), ainsi que sur son entretien et sa gestion.

Le CNSD, issu de la récente fusion entre l'école interarmées des sports et le commissariat aux sports militaires, a pour tâche de former les moniteurs de sport de toutes les armées. Il dispose d'un site de 50 hectares, comportant des installations sportives et des équipements administratifs, logistiques, de restauration et d'hôtellerie. Ces moyens, adaptés à une armée de conscription, apparaissent aujourd'hui surdimensionnés. Beaucoup ont mal vieilli et devront faire l'objet d'une réhabilitation lourde, voire, pour certains, être démolis. La

majorité d'entre eux n'est pas conforme aux normes de sécurité en vigueur, et le site présente des risques de pollution.

C'est dans ce contexte que le ministère de la défense a décidé, après avoir confié une étude préalable à des cabinets de conseil, de recourir à un contrat de partenariat pour assurer la réhabilitation du CNSD. Ce projet a obtenu un avis favorable de l'organisme expert le 7 juin dernier, et la notification du contrat de partenariat est attendue pour 2008. Le prestataire privé serait chargé d'effectuer les investissements de réhabilitation, pour un montant estimé à 50 millions d'euros – somme jugée nécessaire pour satisfaire les besoins de l'État – voire davantage, s'il estime utile d'investir plus afin de faciliter l'association d'utilisateurs venant du monde civil. Il devra également gérer et entretenir le centre. Le recours à un partenariat devrait présenter plusieurs avantages par rapport à une réalisation classique en régie : des délais plus rapides (trois ans de moins que par une maîtrise d'ouvrage publique), une meilleure disponibilité des équipements et des installations, avec un contrat comportant des indicateurs de performance, ainsi qu'une plus grande maîtrise des coûts de fonctionnement. Il devrait également permettre d'associer d'autres utilisateurs civils (ministère en charge des sports, fédérations nationales, collectivités territoriales et structures sportives locales), ce qui générerait des recettes complémentaires, et partant, réduirait le montant du versement annuel de la défense. Ce contrat pourrait couvrir une période de trente ans, mais sa durée exacte ne sera définie qu'à l'issue du dialogue compétitif.

Enfin, au titre des opérations immobilières, à plus long terme, est parfois évoquée la perspective d'un partenariat public-privé pour assurer la réorganisation et le regroupement des services du ministère de la défense sur un seul site, l'îlot Saint-Germain, ainsi que la rénovation des locaux, soit un projet proche du *Main Building Redevelopment* britannique évoqué plus haut. Selon le Conseil économique de la défense, qui prône la mise en œuvre d'une telle opération, celle-ci permettrait de rapprocher les centres de décision et donc d'améliorer l'organisation du ministère, tout en utilisant l'espace de façon plus rationnelle.

4. La mise à disposition d'équipements

Nombre de projets de partenariat public-privé concernant les équipements militaires sont actuellement étudiés par le ministère de la défense, et la grande majorité d'entre eux se trouvent dans une phase de réflexion et de préparation.

a) Le leasing de deux avions à très long rayon d'action

Un partenariat a toutefois été d'ores et déjà conclu en septembre 2005, portant sur le *leasing* de deux avions à très long rayon d'action (TLRA). L'armée de l'air devait pallier son déficit en matière de transport logistique, sa flotte s'avérant limitée dans son format. Alors que l'acquisition de deux appareils représentait un coût immédiat important, le ministère de la défense a recouru à un contrat de location de deux avions A 340 sur cinq années, avec deux tranches conditionnelles de deux années. L'armée de l'air a réceptionné le premier de ces

appareils en juillet 2006, tandis que le second devrait entrer en service en janvier 2007. Le coût annuel de la location, incluant également la maintenance des avions, s'élève à 31 millions d'euros par an, soit 280 millions d'euros sur neuf années ; il s'agit donc d'une solution intérimaire, mais le contrat prévoit toutefois la possibilité d'exercer une option d'achat des deux avions à l'issue des neuf années. L'exercice de cette option dépendra de l'évolution de la flotte de transport de l'armée de l'air au cours des prochaines années.

Il convient d'ailleurs de rappeler que, du fait des lacunes de ses capacités de transport, l'armée de l'air recourt de façon régulière à l'affrètement d'avions cargos russo-ukrainiens (Antonov 124 et Ilyushin 76), de Boeing 747 pour le transport de fret, ainsi que d'avions européens pour le transport de passagers. La France a de plus signé en janvier 2006 le contrat SALIS (*Strategic Airlift Interim Solution*) d'affrètement à l'année d'avions gros porteurs Antonov 124, aux côtés de quinze autres pays de l'Union et de l'OTAN. Aux termes de ce contrat, signé avec une société spécialement créée à cet effet, Ruslan-Salis GmbH, six Antonov sont désormais mobilisables par les pays signataires, selon trois types de préavis, à des prix inférieurs à ceux du marché de l'affrètement classique. La France avait ainsi acquis un quota de 550 heures de vol pour l'année 2006.

Ces différentes solutions d'affrètement constituent *de facto* une forme de partenariat public-privé, permettant à l'armée de l'air française de compléter ses capacités de transport de façon ponctuelle, en fonction de ses besoins. Pour autant, ces affrètements ne viennent que compenser les lacunes actuelles et ont vocation à diminuer à terme, lorsque le renouvellement de la flotte de transport sera engagé, avec l'entrée en service des appareils A 400 M. Le *leasing* des deux avions TLRA doit d'ailleurs aussi conduire à réduire le volume de ces affrètements, dont le coût est loin d'être négligeable.

b) Les télécommunications

Les télécommunications constituent également un domaine privilégié de réflexion pour les partenariats public-privé. L'armée de l'air travaille en effet sur un projet de partenariat concernant ses infrastructures de télécommunications, dénommé RDIP (réseaux de desserte Internet Protocol). Le prestataire doit être chargé de concevoir, déployer, gérer, totalement ou en partie, et soutenir les réseaux de télécommunications sous protocole Internet sur environ 35 bases aériennes et sites rattachés de l'armée de l'air en métropole. Il assurera également la mise à niveau des réseaux existants ainsi que leur soutien.

Ce projet doit voir le jour sous la forme d'un contrat de partenariat, s'étalant sur quinze années : l'organisme expert du ministère de la défense a rendu un avis favorable en juillet 2006. Il devrait être plus économique qu'une réalisation en régie, du fait du partage des risques avec l'opérateur et de la suppression d'environ 180 postes budgétaires sur cette activité. Plusieurs entreprises ont d'ores et déjà montré leur intérêt pour ce programme, qui fera prochainement l'objet d'une procédure de dialogue compétitif.

Est également évoquée la possibilité d'un partenariat dans le domaine des télécommunications par satellite, dans le cadre du programme Syracuse III ; un tel secteur d'activité offrirait des perspectives de coopération européenne, tout en permettant de retirer des revenus tiers par le partage de capacités avec des acteurs privés. Le Conseil économique de défense, notamment, a souligné l'intérêt d'un tel projet, qui s'avèrerait proche du programme britannique Skynet 5 présenté plus haut.

c) Les projets à l'étude concernant le transport et le soutien maritime

Un autre projet de partenariat est également envisagé en matière de transport, mais cette fois dans le domaine maritime, afin d'assurer la logistique des opérations de projection en cas de crise : l'opérateur retenu serait alors chargé du financement, de l'acquisition, de la gestion et de l'entretien de quatre à six bâtiments, afin de fournir aux armées une capacité de 12 500 mètres linéaires, disponibles dans un délai de quinze jours. Ce projet s'avère ainsi proche du dispositif mis en place par le Royaume-Uni en 2002 (avec six bâtiments *Roll-on-Roll-off*). Les navires retenus devraient être des rouliers civils, présentant quelques caractéristiques militaires, moins destinées d'ailleurs à les rendre aptes à aller au feu qu'à leur permettre de poursuivre leur mission dans des conditions d'accueil portuaire dégradées. La nature civile de ces bâtiments offre la possibilité au partenaire privé de les exploiter par ailleurs lorsque la défense n'en a pas besoin, afin d'obtenir des revenus tiers.

À ce jour, ce projet n'est qu'au tout début de son instruction ; l'analyse préliminaire ayant été achevée en septembre dernier, l'étude détaillée des risques et leur quantification sont en cours. Ce n'est qu'au terme de cette phase, qui comprendra l'étude de scénarios alternatifs au partenariat, que la procédure de passation du contrat pourra s'engager – sous réserve que l'organisme expert du ministère ait rendu un avis favorable. Le calendrier provisoire de cette opération prévoit une entrée en service du premier bâtiment pour 2012.

Un tel contrat de partenariat aurait alors vocation à se substituer aux contrats d'affrètement actuels, à savoir l'affrètement à temps de deux bâtiments sur huit ans, auxquels vient de s'ajouter un contrat portant sur un bâtiment, pour quatre ans.

Par ailleurs, des travaux sont engagés sur le renouvellement des différents bâtiments de soutien et d'assistance de la marine (remorqueurs de haute mer, bâtiments de soutien de région, bâtiments de dépollution). Est étudié le recours à un partenariat pour la mise à disposition de huit bâtiments polyvalents, dit bâtiments de soutien et d'assistance hauturier (BSAH), qui viendraient remplacer les onze navires actuellement en service. Dans le montage actuellement envisagé, cette capacité serait constituée de deux composantes : une composante militaire de quatre bâtiments armés par du personnel militaire pour assurer les missions militaires (en particulier l'accompagnement du groupe aéronaval et le soutien des sous-marins nucléaires d'attaque) et une composante civile assurant des activités

de soutien portuaire et régional, avec par exemple le partage d'une partie des navires avec d'autres opérateurs. L'ensemble de la flotte serait susceptible de participer aux interventions consécutives à des accidents (pollution, remorquage).

Au total, ces différents projets de partenariats portent sur des équipements de transport, de soutien et sur les télécommunications, qui ne constituent pas des matériels utilisés « en première ligne » sur les théâtres d'opération. Il en va quelque peu différemment pour un programme actuellement étudié par l'armée de l'air, portant sur les avions de ravitaillement en vol et de transport stratégique, dits MRTT, amenés à soutenir les avions de combat engagés dans des opérations.

d) Les perspectives de partenariat en matière de ravitaillement en vol et de transport

Les avions ravitailleurs en service sont aujourd'hui à bout de souffle, avec une moyenne d'âge dépassant quarante années, et ils doivent être renouvelés. Une acquisition patrimoniale des appareils nécessaires, au nombre de quatorze, s'avérant coûteuse, l'armée de l'air travaille depuis plusieurs années sur la possibilité de recourir à un partenariat public-privé. À ce titre, les travaux britanniques sur le contrat FSTA sont suivis avec attention par le ministère de la défense. Il apparaît toutefois, comme cela a été souligné plus haut, que le partage d'avions avec des opérateurs civils s'avère peu aisé, et que, pour un marché d'une telle ampleur, avec des enjeux opérationnels importants, les négociations sont longues et complexes. De surcroît, et à la différence du Royaume-Uni, les avions ravitailleurs français prennent part à la dissuasion nucléaire dans sa composante aéroportée, en contribuant aux forces aériennes stratégiques, ce qui impose de préserver de façon absolue certaines garanties pour cette flotte.

Si, à ce jour, aucune solution définitive n'a été retenue, le chef d'état-major de l'armée de l'air a indiqué, lors de son audition devant la commission de la défense en octobre dernier, que, au regard de ses échéances et de ses besoins, l'armée de l'air envisageait de recourir parallèlement à deux options : acquérir quelques avions ravitailleurs, par exemple trois, tout en étudiant les possibilités de recourir à un financement innovant pour le reste de la flotte.

Au total, au-delà de ces différents projets, le ministère de la défense entend poursuivre cette politique, en privilégiant notamment les domaines de la formation et de l'immobilier, tout en étudiant les opportunités existantes en matière de soutien, par exemple pour l'habillement ou la gestion des soldes des personnels.

B. DE MULTIPLES AVANTAGES ATTENDUS

Si le développement de l'externalisation a correspondu en premier lieu à la volonté de recentrer les personnels militaires sur leur cœur de métier, en les libérant de certaines activités, il présente également des avantages nombreux, en constituant un vecteur d'amélioration et de modernisation de la gestion du ministère de la défense.

1. Des aspects budgétaires importants

La mise en œuvre de partenariats doit permettre de réaliser des économies, en fournissant un service mieux adapté aux besoins exprimés, de façon plus flexible, avec un contrôle de gestion plus rigoureux. Ainsi, l'externalisation de la gestion du parc des véhicules commerciaux devrait se traduire par une baisse des coûts de l'ordre de 20 %, notamment grâce à une meilleure adéquation des prestations aux besoins du ministère, avec une réduction du volume total du parc. De même, au vu des estimations actuelles, le paiement proportionnel au nombre d'heures de vol d'avions-écoles dans le cadre de l'externalisation lancée à Cognac génèrera des gains de l'ordre de 30 % par rapport au mode de gestion en régie utilisé jusqu'alors.

Il est également possible de prévoir un partage des capacités fournies, lorsqu'elles ne sont pas totalement utilisées par le ministère de la défense, avec d'autres acteurs, ce qui se traduit par des revenus tiers pour le prestataire, et permet de réduire d'autant la facture totale pour les forces armées. Si un tel mode de fonctionnement ne peut être mis en œuvre pour tous les partenariats, car il dépend de la nature du service ou de l'équipement concerné, il peut être par exemple envisagé en matière de télécommunications par satellite, comme l'illustre le contrat britannique Skynet 5, ou bien encore pour les navires *Roll-On-Roll-Off*, de nature essentiellement civile. De même, pour le projet portant sur la rénovation du Centre national des sports de la défense, est étudiée la possibilité que d'autres acteurs utilisent ses capacités sportives. Le programme britannique FSTA est également fondé sur un tel principe, avec le partage de l'exploitation d'une partie des avions avec des sociétés privées, mais il semble plus difficile de mettre en œuvre un tel partage pour ce type d'équipement.

Par ailleurs, en faisant supporter le coût des investissements par un prestataire privé moyennant le versement d'une redevance annuelle, les partenariats public-privé conduisent à étaler le coût d'acquisition de capacités dans le temps et partant, de faire face à des besoins d'investissement qui, financés de façon classique, ne pourraient être réalisés simultanément par le ministère de la défense. De surcroît, dans le cadre d'un contrat de partenariat, les flux de paiement ne commencent qu'à la mise en service d'un équipement, à la différence d'une acquisition classique, pour laquelle les versements interviennent en amont, afin de financer les investissements nécessaires. Dans le contexte budgétaire contraint

actuel, de tels avantages ne doivent pas être négligés. À titre d'exemple, au regard des moyens disponibles, il s'avèrerait difficile de financer le renouvellement de l'ensemble du parc d'hélicoptères de l'école de l'aviation légère de l'armée de terre (53 appareils) ; la mise en œuvre d'un partenariat, avec l'achat d'heures de vol, doit permettre de répondre aux besoins de formation des forces armées. La disponibilité immédiate, ou du moins plus rapide, d'une prestation ou d'un équipement donné ne peut pas être quantifiée financièrement, mais elle peut constituer un avantage décisif, notamment d'un point de vue opérationnel.

Au-delà de l'avantage d'une optimisation du cycle budgétaire, les partenariats peuvent se traduire par une déconsolidation des investissements réalisés, c'est-à-dire leur non-prise en compte dans les comptes publics, donc dans la dette publique. Pour autant, le caractère « hors bilan » de ces investissements ne saurait être considéré comme la justification économique des partenariats, d'autant qu'une telle déconsolidation n'est admise que sous certaines conditions¹.

2. L'amélioration de la maîtrise des investissements

Le recours à des partenariats impose au ministère de la défense de définir avec précision les missions qu'il envisage de confier à des opérateurs privés. En amont, il doit analyser les fonctions susceptibles d'être externalisées et les modalités de leur réalisation en régie, en évaluant les moyens matériels et humains publics que celles-ci mobilisent et en calculant ses coûts internes, ce qui implique d'améliorer les outils comptables publics. Le ministère de la défense est également amené à dresser un bilan des activités en cause. Ainsi, pour la préparation de l'externalisation de la gestion des logements domaniaux, ont été menées plusieurs études afin d'évaluer l'état technique des bâtiments concernés ainsi que le coût des travaux sur les prochaines années. De même, le lancement d'un partenariat pour la gestion des véhicules du ministère a conduit à analyser l'état du parc et son âge moyen, ainsi que son adéquation aux besoins.

De ce fait, le ministère de la défense est amené à définir ses besoins avec précision et à prendre ses décisions de façon plus rigoureuse, sur des fondements économiques et financiers plus précis. L'externalisation conduit à une rationalisation accrue des décisions d'investissement, et implique de plus une analyse de long terme, compte tenu de la durée d'un contrat de partenariat.

Le lancement d'une externalisation permet aussi de mettre en évidence certains coûts qui ne sont pas identifiés usuellement, dans le cadre d'une fonction ou d'un investissement assurés en régie, notamment le coût de l'assurance. Dans le cas d'une gestion en régie, l'État est son propre assureur ; c'est à lui de prendre en charge les conséquences financières de difficultés éventuelles. Plus largement, la mise en œuvre d'un partenariat requiert de recenser les différents risques associés à la réalisation d'une fonction, de les valoriser (probabilité de survenance

¹ En Europe, la déconsolidation est dépendante des règles édictées par l'office européen des statistiques (Eurostat), lequel a retenu comme principal critère le transfert du risque.

et perte économique occasionnée) et de les répartir de la façon la plus adaptée entre l'État et l'opérateur, en fonction de la capacité des parties à les gérer. Comme le souligne l'ouvrage « Les partenariats public-privé »¹, un des éléments de l'efficacité d'un partenariat réside dans le partage rationnel des risques².

Cette répartition des risques doit permettre de limiter les probabilités de dépassement de coûts et de délais, lesquelles constituent des dérives fréquemment répandues pour les marchés de l'État. À titre d'exemple, le *National Audit Office* britannique a évalué le surcoût moyen des projets publics en s'appuyant sur des données historiques ; cette analyse rétrospective montre un taux de dépassement moyen de 47 % du coût initial des projets. S'il existe, dans le cadre du code français des marchés publics, des clauses de pénalités pour retard et des possibilités pour limiter la dérive des prix du prestataire, elles sont en pratique peu utilisées et l'absence de partage clair des risques conduit souvent à des recours de la part des entreprises pénalisées.

Le cas de la PFI portant sur la rénovation et l'exploitation du siège du ministère de la défense britannique, évoqué plus haut, témoigne de l'intérêt de cette logique de répartition des risques : le recours à une PFI garantissait un coût de 1,1 milliard d'euros, le prestataire assumant une partie des risques, tandis que l'opération réalisée par l'État aboutissait au même coût, mais avec un risque entièrement à la charge du secteur public. Dès lors, la solution du partenariat, qui a été finalement retenue par le MoD, était plus intéressante, puisqu'elle revenait au même coût moyen, avec un risque inférieur.

Peut être également mentionné l'exemple de la PFI britannique réalisée pour le *Joint Service Command and Staff College*, évoqué dans le rapport du Conseil économique de la défense de 2005³. Dans ce cas, les risques de conception, de construction et de disponibilité ont été transférés au prestataire du contrat, le groupe *Defence Management*, tandis que les risques d'inflation, de demande et de valeur résiduelle des infrastructures sont partagés avec le ministère de la défense, comme le retrace le tableau ci-après.

¹ « Les partenariats public-privé », de Frédéric Marty, Sylvie Trosa et Arnaud Voisin, édition La Découverte, collection Repères, 2006.

² Parmi ces derniers figurent par exemple le risque de construction (difficultés éventuelles dans la réalisation de l'investissement), le risque de demande (taux d'utilisation insuffisante des équipements fournis, donc recettes moindres que celles attendues), le risque de modifications législatives et réglementaires spécifiques au secteur...

³ « L'économie de la défense 2005 », du Conseil économique de la défense.

Nature du risque	Partie en charge du risque	Détail de la répartition
Conception et construction	<i>Defence Management</i>	L'opérateur privé a commencé à être payé à la fourniture du service permis par les nouvelles installations.
Disponibilité	<i>Defence Management</i>	Les paiements à l'opérateur sont minorés s'il ne parvient pas à atteindre les niveaux de disponibilité requis pour ses installations.
Performance	<i>Defence Management</i>	Les paiements à l'opérateur sont minorés si ses prestations n'atteignent pas le niveau attendu.
Inflation	Partagé avec le MoD	Les paiements à l'opérateur font l'objet d'une formule d'indexation, les hausses supérieures à cette réévaluation sont en revanche à sa charge.
Taux d'utilisation	Partagé avec le MoD	Le ministère garantit un taux d'utilisation des installations mais cette garantie est réduite sur la fin du contrat.
Valeur résiduelle	Partagé avec le MoD	Le ministère détient une option d'achat sur les installations, qu'il peut ou non exercer.

Source : « *L'économie de la défense 2005* »

Enfin, la globalisation des prestations fournies dans le cadre d'un partenariat conduit le ministère de la défense et les prestataires à envisager l'investissement sur l'ensemble de son cycle de vie, ce qui permet de mieux maîtriser son coût de possession. Dans le cycle de vie d'un actif immobilier ou d'un matériel de défense, l'acquisition représente environ le tiers du coût, les deux tiers restants relevant de la maintenance, de l'entretien et du fonctionnement.

Du point de vue de l'État, la séparation des phases de conception et de construction d'une part, de gestion et d'entretien d'autre part, peut conduire à ne pas prendre en compte de façon globale les contraintes de l'investissement, et se traduire par des surcoûts ultérieurs (difficulté à moderniser le matériel, entretien complexe, obsolescence trop rapide...). En revanche, en confiant un contrat global d'une certaine durée à un opérateur privé, l'État est amené à examiner l'investissement sur sa durée de vie et à anticiper les coûts afférents – par là même, il est contraint de s'assurer qu'il ne se crée pas une obligation de long terme qui serait difficilement soutenable financièrement. De son côté, le prestataire privé est amené à maîtriser le coût de possession des actifs supports du service, dont il subirait l'essentiel des dérives *via* le transfert de risques.

Les partenariats envisagés ou déjà conclus par le ministère de la défense comprennent ainsi l'entretien et la maintenance des investissements : tel est le cas du contrat de *leasing* des avions TLRA, ainsi que celui de mise à disposition

d'avions-écoles sur la base de Cognac, ou encore celui de la gestion des véhicules commerciaux du ministère de la défense.

Parallèlement, la conclusion de partenariats globaux, portant sur une certaine durée, donne aux prestataires une visibilité de long terme de leur plan de charge, ce qui peut – et doit – se traduire par la fourniture à l'État de prestations à meilleur coût.

3. Un meilleur accès à l'innovation, une performance accrue des prestations fournies

L'externalisation permet également d'accéder aux équipements et aux prestations les plus modernes et les plus innovants, notamment lorsqu'elle intervient dans des domaines technologiques qui évoluent très rapidement, comme les télécommunications ou les systèmes d'information ; le recours à des partenariats en ces domaines fournit l'opportunité, pour le ministère de la défense, de bénéficier de l'expérience et des avancées du secteur civil.

Plus généralement, les partenariats se traduisent par la fourniture d'équipements récents et affûtés, lesquels n'auraient pas nécessairement pu être obtenus dans le cadre d'une acquisition classique, compte tenu de leur coût ; ceci peut constituer un réel avantage opérationnel. Peut notamment être évoquée à cet égard la fourniture des Grob 120 A sur la base de Cognac, plus récents et plus performants que les Epsilon utilisés jusqu'alors (dont une partie reste en service), couplée au développement des moyens de simulation. De même, l'externalisation de la gestion des véhicules commerciaux conduit à l'arrivée de véhicules neufs, donc moins chers à entretenir et moins polluants.

L'externalisation peut permettre, dans certains cas, de disposer plus rapidement des équipements requis : le programme dit RDIP, évoqué plus haut, devrait conduire à un déploiement des infrastructures de télécommunications nécessaires en trois années, au lieu de cinq ou six années pour une formule patrimoniale. Cette solution présente de plus l'avantage de limiter le recours à des solutions alternatives coûteuses et peu satisfaisantes, dans l'attente de la mise en place des équipements prévus.

Enfin, la mise en œuvre de partenariats a vocation à améliorer la performance des prestations, par le biais de contrats prévoyant une rémunération des opérateurs reposant, au moins pour partie, sur la réalisation d'objectifs définis par avance, par exemple s'agissant de la disponibilité effective des équipements et installations. Tel est le cas pour les contrats dernièrement conclus en matière d'entretien des matériels, notamment dans le domaine naval : si les objectifs de disponibilité des bâtiments prévus par ces contrats ne sont pas atteints, ils donnent lieu à des pénalités, reversées à la marine. En revanche, s'ils sont améliorés, ils conduisent au versement d'une prime, selon un principe de bonus/malus. Le premier bilan de ces contrats s'avère d'ailleurs très positif, avec une disponibilité des bâtiments en nette hausse, une réactivité accrue des industriels et des délais

mieux respectés, pour un coût total en diminution. De même, le contrat ORRMA, relatif à l'approvisionnement en rechanges aéronautiques, prévoit des obligations de résultats, accompagnées de pénalités dans le cas de leur non-respect ; à partir de 2007, ce marché fonctionnera selon un régime de paiement forfaitaire, à l'heure de vol des avions. Rappelons enfin que les partenariats concernant les écoles de Cognac et Dax fonctionneront selon un paiement à l'heure de vol des avions et hélicoptères.

Ces différents mécanismes tendent à responsabiliser les prestataires et les incitent à améliorer leurs performances. Il est d'ailleurs possible de prévoir par voie contractuelle une évaluation, au bout d'un certain laps de temps, des gains de productivité obtenus, ainsi que le partage de ces gains entre l'opérateur et l'État.

IV. — LES ENJEUX, MAIS AUSSI LES LIMITES DE CETTE APPROCHE

A. LES LIMITES A L'EXTERNALISATION LIEES A LA NATURE MEME DES ACTIVITES DE DEFENSE

Au risque d'énoncer une évidence, il convient de rappeler que la défense est par définition une fonction régaliennne. De ce fait, si confier certaines activités, auparavant assurées par le ministère de la défense, à des opérateurs privés, présente l'avantage de recentrer les personnels sur leur cœur de métier et d'introduire un mode de gestion qui peut s'avérer plus efficace, la spécificité de l'action militaire pose nécessairement la question des limites de l'externalisation : en termes simples, jusqu'où peut-on aller ?

Dans la directive du 26 mars 2003 précitée, le ministère de la défense indique qu'il n'est « *pas souhaitable de dresser une liste précise des fonctions ou des secteurs susceptibles d'être externalisés, la préoccupation d'efficacité conduisant à rechercher une adaptation continue aux besoins* ». Le ministère entend agir avec pragmatisme, en étudiant au cas par cas les possibilités de partenariats, lorsque ces derniers s'avèrent utiles et avantageux. C'est ainsi qu'après les simples tâches ancillaires, externalisées dès la fin des années 1990, ce sont désormais des activités plus complexes et plus opérationnelles qui font l'objet de partenariats.

Les forces armées françaises sont amenées à intervenir sur des théâtres étrangers, dans le cadre d'opérations extérieures. Ces dernières connaissent, depuis quelques années, un fort développement, et à ce jour, pas moins de 12 000 militaires français se trouvent déployés dans ce cadre. Or, ces missions constituent sans conteste le cœur de l'action de nos armées, et celles-ci doivent préserver la maîtrise de leurs compétences dans tous les domaines indispensables en opération. Il apparaît en effet difficile de faire intervenir des personnels civils sur des théâtres d'opération dans le cadre de contrats d'externalisation, alors même que ces missions présentent un certain danger. Du fait de la spécificité de leur mission, les militaires sont en effet soumis à des règles particulières ; l'article 1^{er} du statut général des militaires¹ dispose ainsi que « *l'état militaire exige en toute circonstance esprit de sacrifice, pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême, discipline, loyalisme et neutralité* », ce qui sous-entend l'acceptation par les militaires des risques associés à leur mission, tandis que l'article 7 prévoit que une obligation de mobilité et de disponibilité, « *les militaires pouvant être appelés à servir en tout temps et en tout lieu* ». De telles règles ne peuvent être applicables à des personnels civils projetés sur un théâtre d'opération pour exécuter une prestation externalisée, puisqu'ils sont soumis au droit du travail, et disposent d'ailleurs du droit de grève et du droit de retrait en cas de danger grave et imminent. La cohabitation de personnels militaires et de civils, aux statuts très

¹ Loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires.

différents, sur un théâtre extérieur, serait sans doute source de difficultés. De plus, la question de la continuité du service prend une acuité particulière en opération, alors que l'externalisation revient à faire dépendre cette permanence d'entreprises privées. Or, il ne saurait être question que les forces françaises projetées se trouvent en difficulté, voire en danger, en raison d'une prestation défailante ou insatisfaisante de l'entreprise privée à laquelle a été confiée une fonction.

Le caractère protéiforme des opérations menées actuellement, avec des opérations de maintien de la paix, d'action humanitaire ou d'assistance civilo-militaire, ne rend toutefois pas aisée une répartition pertinente entre les tâches du ressort exclusif des personnels militaires et celles pouvant être confiées à d'autres intervenants. Il est en effet possible de recourir à la sous-traitance de certaines tâches de soutien auprès de prestataires extérieurs sur des théâtres d'opérations stabilisées – tel est déjà le cas au Kosovo, par exemple, pour la gestion des déchets, comme cela a été évoqué plus haut – mais en tout état de cause, cela n'est pas envisageable dès le déploiement d'une force, lors d'une entrée « en premier » sur une zone d'intervention, ou lorsque celle-ci est encore instable et dangereuse.

Par ailleurs, la loi sur la réserve qui a été adoptée en avril dernier¹ a introduit un dispositif proche de celui de la *Sponsored Reserve* britannique, en prévoyant que des volontaires puissent servir en tant que réservistes auprès d'une entreprise qui participe au soutien des forces armées – ces volontaires étant soumis à l'autorité militaire et percevant une solde. Le détail de la mise en œuvre de ce mécanisme est spécifique à chaque entreprise et défini par le biais d'une convention entre le ministère de la défense et l'entreprise concernée. Il est donc envisageable, dans ce cadre, qu'une entreprise titulaire d'un contrat d'externalisation puisse fournir ses prestations en opération extérieure, avec des personnels réservistes basculant sous un statut militaire lorsqu'ils sont projetés. Ce dispositif n'a pas encore été utilisé mais en tout état de cause, sa mise en œuvre sera sans doute limitée en volume – si l'on se réfère à l'exemple britannique, plus ancien, les personnels relevant de la *Sponsored Reserve* restent peu nombreux (environ 300 personnes).

Somme toute, le recours à l'externalisation se heurte à certaines limites : en premier lieu, il doit concerner pour l'essentiel des fonctions qui ne sont pas directement opérationnelles. Les partenariats conclus en matière de formation ou d'immobilier, activités par nature sans lien avec les opérations extérieures et nécessairement réalisées sur le territoire national, peuvent être confiées à des prestataires privés sans soulever de difficultés particulières. Il en va de même pour les activités ancillaires ainsi que celles de soutien et de logistique, sur le territoire national. Toutefois, pour ces fonctions, il importe de conserver au sein des forces armées les compétences nécessaires pour assurer la réalisation des missions en opération extérieure – même si le mécanisme des réservistes devrait permettre d'introduire une certaine souplesse à l'avenir. Enfin, s'agissant des équipements, il

¹ Loi n° 2006-449 du 18 avril 2006 modifiant la loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense.

convient d'effectuer des distinctions : les équipements participant au soutien des forces, comme les navires de type Ro-Ro, peuvent faire l'objet d'un contrat de partenariat, avec, le cas échéant, la mise en œuvre du dispositif des réservistes – par exemple, si les bâtiments sont amenés à naviguer en zone de guerre. En revanche, pour les équipements opérationnels, amenés à intervenir « en première ligne » sur des théâtres d'opération, la mise en place de partenariats ne semble guère adaptée.

L'exemple des États-Unis tend d'ailleurs à montrer que le large recours à des prestataires privés en opération extérieure suscite des difficultés importantes, et conduit aux frontières du mercenariat. Si le ministère de la défense français ne s'inscrit nullement dans cette logique, il n'est pas sans intérêt d'examiner les dérives possibles associées à l'externalisation en opération, lors d'un conflit de forte intensité.

LES *CONTRACTORS* CIVILS EMPLOYÉS PAR L'ARMÉE AMÉRICAINE EN IRAK

Le Pentagone détient une longue expérience de l'externalisation, essentiellement dans le domaine du soutien et de la logistique. Cette démarche a été fortement développée, dans le cadre de la directive A 76, adoptée dès 1966, puis du *Fair Act* de 1998. En revanche, les équipements ne font généralement pas l'objet de contrats de partenariat, en raison de dérives constatées en ce domaine dans les années 1980. La marine américaine avait en effet utilisé à cette époque des formules de crédit-bail pour acquérir des pétroliers-ravitailleurs et des navires de soutien, et ces opérations, destinées uniquement à respecter formellement les plafonds de dépenses autorisés, avaient entraîné des surcoûts avérés. Une initiative plus récente, portant sur le *leasing* d'avions ravitailleurs, s'est soldée par un scandale en 2003¹.

Cette large externalisation des fonctions de soutien se traduit par un rôle important des *contractors* civils en opération extérieure. Il ne s'agit pas d'un phénomène nouveau, puisque dans les Balkans, la gestion de bases américaines avait été confiée d'emblée à la société KBR, laquelle avait été autorisée à déployer des équipes de sécurité pour assurer le gardiennage des bases en construction et la protection des personnels. Si ce mode de fonctionnement n'a guère posé de difficultés dans cette zone, où la situation sécuritaire a été d'emblée satisfaisante, il n'en est pas de même en Irak. Pour cette opération, pas moins de 45 000 civils, appartenant à 453 sociétés, soutiennent une force de 140 000 hommes.

La grande majorité de ces *contractors* est chargée du soutien des forces, essentiellement pour le fonctionnement des bases (alimentation, entretien, construction, nettoyage) ou pour le transport. Néanmoins, des missions de sécurité ont été également confiées à des entreprises privées – dont la plus connue est *Blackwater Security Consulting* –, par exemple pour assurer la protection de l'administration provisoire, ainsi que celle des installations pétrolières, des oléoducs ou encore de portions d'itinéraires. La formation de forces de sécurité irakiennes, ainsi que l'interrogatoire de prisonniers de guerre, soit des activités typiquement militaires, ont aussi été sous-traités à des entreprises privées. Confrontées à un afflux non prévu de prisonniers et de suspects, les unités d'interrogatoire ont en effet été rapidement dépassées, et une partie de cette mission a été confiée à des contractuels.

Ce recours massif aux civils pose de nombreux problèmes, certains étant totalement inédits. Compte tenu de la situation sécuritaire fortement dégradée, ces *contractors* – américains, mais aussi étrangers – subissent de lourdes pertes, notamment les conducteurs de véhicules, particulièrement exposés. Du fait des risques encourus, les salaires de ces contractuels s'envolent ; or, les entreprises recrutent largement parmi les anciens militaires, à tel point que de nombreux militaires quittent le service pour accepter les offres d'emplois mieux rémunérés des entreprises de sécurité. Les forces spéciales ont notamment été contraintes d'accroître fortement les primes de réengagement des sous-officiers anciens pour les inciter à rester en service. L'on peut alors s'interroger sur la rationalité économique d'un tel dispositif, conduisant à une compétition entre les salaires des contractuels et les primes des militaires, alors même que le conflit irakien s'inscrit dans la durée. Plus grave encore, la coordination entre les forces armées et les entreprises sous-traitantes s'avère difficile et les incidents se sont multipliés (par exemple, en mai 2005, une unité de Marines a arrêté et détenu pendant plusieurs jours des *contractors* de la société Zapata suspectés d'avoir ouvert le feu sur elle).

¹ Boeing avait fait une proposition de *leasing* d'avions ravitailleurs au profit de l'armée de l'air à la fin de 2001 ; cette offre suscita toutefois de fortes réticences de certains parlementaires, notamment le sénateur républicain Mac Cain, lequel jugeait la procédure du *leasing* trop favorable financièrement à Boeing, l'assimilant à une aide d'État dissimulée. Un compromis fut finalement atteint en 2003, prévoyant le *leasing* de 20 appareils puis l'acquisition directe de 80 exemplaires à Boeing. Mais en novembre 2003, Mme Druyun, ancienne numéro deux de l'acquisition de l'Air Force, fut accusée d'avoir accordé des conditions financières très favorables pour ce contrat de *leasing* à Boeing, en échange d'une promesse d'embauche dans cette société, et fut condamnée à neuf mois de prison. À la suite de ce scandale, le Congrès américain décida d'abandonner le principe du *leasing* et de relancer une nouvelle procédure d'acquisition – laquelle a abouti à une compétition entre Boeing et EADS, dont l'issue n'est pas encore connue à ce jour.

Une réputation sulfureuse de « profiteurs de guerre » a par ailleurs souvent été prêtée aux grandes entreprises intervenant en Irak. Le Congrès a ainsi épinglé la société KBR pour avoir largement surfacturé le coût des repas et des carburants sur place. Après plusieurs mois de dénégations, KBR a finalement reconnu des erreurs d'appréciation des coûts et accepté de rembourser le trop-perçu au Pentagone.

Mais la difficulté la plus sensible réside sans doute dans les conditions juridiques et légales de l'intervention de ces sociétés privées. Le Pentagone a procédé à une refonte des textes régissant le statut des *contractors* mais la situation de ces derniers, lorsqu'ils sont chargés de missions de guerre ou de missions à caractère militaire, comme les interrogatoires de prisonniers de guerre, s'avère floue et incertaine, comme l'a illustré le scandale de la prison d'Abou Ghraib, où une partie des personnes chargées d'interroger les prisonniers était des contractuels.

B. DES DIFFICULTES ET INCERTITUDES SUSCITEES PAR CE MODE DE GESTION

1. L'évaluation des économies obtenues, qui ne sont pas toujours à la hauteur des attentes

Si les contrats de partenariats sont généralement présentés comme un moyen de réaliser de substantielles économies, il convient de nuancer cette assertion.

Il est tout d'abord difficile de dresser un bilan des gains financiers obtenus par l'externalisation en France. S'agissant des externalisations engagées dès la fin des années 1990 pour les activités périphériques – entretien des locaux et des espaces verts, nettoyage, restauration... – les différents interlocuteurs du rapporteur ont souligné qu'il n'était guère possible de savoir si ce mode de gestion avait permis de réaliser des économies, ni, *a fortiori*, de les évaluer. En effet, en l'absence d'un système de comptabilité analytique au sein du ministère de la défense (et plus largement dans les administrations), il s'avérait difficile d'évaluer le coût d'une activité donnée, assurée en régie, et de la comparer avec le coût de sa réalisation par un prestataire extérieur. De surcroît, une large partie des activités qui ont été externalisées était auparavant confiée à des appelés, c'est-à-dire une main d'œuvre quasi gratuite, ce qui fausse les calculs économiques qui pourraient être effectués. En fait, le ministère de la défense s'est trouvé contraint de tirer les conséquences de la professionnalisation, et le recours à l'externalisation résultait davantage de la nécessité d'assurer la réalisation de certaines fonctions dans de bonnes conditions que d'une politique conceptualisée d'amélioration de sa gestion.

C'est d'ailleurs ce que soulignait la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2003, dans la partie consacrée à la défense, étudiant les conséquences de la professionnalisation des armées : « *Les armées ont eu du mal à établir un bilan fiable des expériences conduites dans la mesure où les résultats ne sont pas évalués en tenant compte des coûts enregistrés (notamment les charges des personnels de la défense sont valorisées le plus souvent hors charges de pensions). [...] Contraint sans doute par les délais courts de réalisation de la réforme, le ministère de la défense n'a pas conduit d'études suffisamment*

poussées préalablement au remplacement des appelés ». La Cour des comptes relève que « *la défense, qui souhaite poursuivre ces expériences d'externalisation, ne pourra faire l'économie de l'élaboration d'un dispositif performant de connaissance de ses coûts, qui n'existe pas à ce jour, débouchant sur une réflexion poussée sur l'opportunité de faire exécuter certaines tâches par du personnel et dans des structures non étatiques* ». Depuis la publication de ce rapport, ont été mises en œuvre les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, qui introduisent dans les finances publiques une logique différente, proche de la comptabilité analytique. Dans ce cadre, le ministère de la défense s'est d'ailleurs doté d'outils spécifiques, comme l'illustre l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006 au sein de la marine du dispositif SIRENE (Système d'Information fondé sur le Recueil et l'Exploitation aNalytique des coûts de la marinE).

Par ailleurs, les programmes d'externalisation de plus grande ampleur, au-delà des activités ancillaires, n'en sont qu'à leurs débuts en France : la plupart se trouvent encore dans des phases préparatoires, les autres venant d'être lancés. Le ministère de la défense ne dispose donc à ce jour que d'hypothèses de coûts et de prévisions d'économies, lesquelles ne sont pas encore vérifiées.

Le ministère de la défense a d'ailleurs, dans certains cas, anticipé les économies espérées de l'externalisation, sans attendre leur concrétisation, ce qui peut poser des difficultés de gestion dans les services concernés. Ainsi, le nombre de personnels chargés de la gestion des véhicules commerciaux du ministère, dans les différentes armées, a été réduit dans la perspective de l'externalisation de cette fonction, avant même que cette dernière ne soit mise en œuvre – ce qui résulte sans doute pour partie des retards du lancement du partenariat, lequel devait intervenir plus tôt. On peut constater un processus analogue s'agissant de l'externalisation de la formation des pilotes d'hélicoptères à Dax. Le rapport du Sénat sur le budget de la défense pour 2007¹ relève ainsi que « *le budget de l'école de Dax, de 1,4 million d'euros en 2006, devra supporter dès 2007 une réduction de 0,8 million d'euros, représentant une partie des économies attendues de la mise en place de l'externalisation... qui n'est pas encore réalisée. Fallait-il que ces économies soient à ce point anticipées ?* ».

Néanmoins, il est possible de se reporter aux travaux réalisés sur des externalisations plus anciennes, mises en œuvre dans des pays comme le Royaume-Uni, et pour lesquelles on dispose de davantage de recul – même si la durée importante de la plupart des contrats ne permet pas de connaître avec précision les gains enregistrés au total. De façon générale, il apparaît que des économies ont pu être obtenues, mais qu'elles sont inférieures à celles initialement attendues. Les économies espérées lors du lancement de la politique des PFI devaient atteindre jusqu'à 30 % du coût en régie. Tous domaines confondus, les gains sont souvent plus modérés, de l'ordre de 10 %, et, pour la défense, ils

¹ Rapport général n° 78 (2006-2007) de MM. Yves Fréville et François Trucy, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 23 novembre 2006.

avoisinent 5 à 6 %, selon des données fournies au Parlement britannique. Ce dernier chiffre recouvre d'ailleurs de grandes disparités selon les projets : l'externalisation du parc automobile du MoD a permis une économie de 20 %, tandis que le contrat portant sur les télécommunications fixes militaires engendre des gains de 5 %. Arnaud Voisin, dans son étude comparée des pratiques d'externalisation¹, relèvait ainsi que l'externalisation « *ne se tradui[sait] pas principalement par des gains financiers, mais davantage par une amélioration du service rendu* ».

De fait, si les contrats de partenariats sont porteurs de gains financiers, ils engendrent aussi des coûts additionnels. En raison des procédures associées à de tels contrats, qui sont généralement longues et lourdes, notamment du fait des phases d'évaluation, le coût unitaire de passation d'un partenariat public-privé s'avère plus élevé qu'un marché public traditionnel, et il croît en fonction de la complexité de l'opération concernée. Cette hausse du coût de transaction doit donc être prise en compte. De surcroît, comme le relève l'ouvrage « *Les partenariats public-privé* » précité, le recours à une solution privée entraîne des coûts supplémentaires résultant du financement intermédié, assuré par un opérateur privé. En effet, la prime de risque demandée par les prêteurs – banques ou marchés de capitaux – à une entreprise est plus élevée que celle appliquée à un emprunt public émis par un État. Par rapport au taux des emprunts publics, le surcoût du financement privé se situe dans une fourchette de 0,5 % à 1,5 %, en fonction du secteur d'activité et de l'entreprise concernée – la prime de risque appliquée à l'emprunteur dépend de nombreux paramètres, tels que la santé financière de l'entreprise, la viabilité financière et technique du projet, les garanties de remboursement...

Autant d'éléments qui tendent à nuancer l'argument selon lequel les partenariats constituent nécessairement une source importante d'économies budgétaires.

D'ailleurs, on peut évoquer sur ce point le programme d'externalisation de la gestion des logements de la gendarmerie, lequel devrait se traduire par un coût plus élevé pour la défense, par rapport à une réalisation en régie – mais qui a vocation à garantir dans la durée les flux de financement en faveur de l'entretien de ce parc immobilier.

De façon déterminante, l'obtention d'économies dans le cadre de partenariats repose sur l'existence d'une réelle concurrence sur le secteur d'activité concerné. Dans des secteurs oligopolistiques, il est plus difficile pour la puissance publique d'obtenir des prix avantageux, en l'absence de réelle compétition entre les opérateurs. Si les domaines de la restauration, de la sécurité, de la location de véhicules, de l'immobilier ou encore de l'entretien, s'avèrent

¹ Arnaud Voisin, « *Le développement du recours à l'externalisation au sein de la défense : problématiques et comparaisons internationales* », *Revue Politiques et Management public*, mars 2002.

concurrentiels, la situation est plus complexe pour les secteurs requérant des compétences très techniques, comme les télécommunications par satellite.

Cette problématique est également prégnante lors de la renégociation de contrats arrivés à leur terme : une entreprise en situation de position dominante peut être tentée d'accroître ses prix, si l'État ne dispose pas d'offres alternatives sur le marché. Ceci pose le problème de la réversibilité ou de la transférabilité d'un partenariat public-privé, abordé plus avant. En tout état de cause, l'on peut relever que, dans un rapport de 2003¹ tirant les enseignements des premières années d'expérience des PFI, le Trésor britannique a interdit l'utilisation de ces dernières en l'absence de concurrence.

Enfin, d'un point de vue macroéconomique, il convient de mettre en regard le coût d'un partenariat avec l'avantage retiré par l'État d'obtenir une prestation donnée plus rapidement, ou lorsqu'il ne dispose pas des ressources budgétaires pour la financer de façon classique. Si le partenariat public-privé peut être utilisé comme une parade aux restrictions budgétaires pour financer des investissements qui ne pourraient être réalisés autrement, cette commodité budgétaire peut avoir un coût d'opportunité élevé. Il est donc nécessaire d'analyser les partenariats à l'aune tant de l'efficacité économique qu'à celle de l'équité intergénérationnelle, afin de ne pas reporter de façon excessive le coût des investissements sur les générations futures. Il importe aussi de prendre en compte la soutenabilité à long terme des engagements souscrits par les pouvoirs publics.

2. La question complexe de la réversibilité ou de la transférabilité des activités externalisées

Confier à un opérateur extérieur une activité qui était auparavant réalisée en régie conduit à une perte de compétences et de savoir-faire au sein de l'administration concernée. Que se passe-t-il si les prestations fournies par l'entreprise titulaire du marché ne sont pas satisfaisantes, justifiant l'interruption du contrat, ou bien encore si l'entreprise elle-même fait faillite – par exemple si elle n'est pas en mesure d'assumer ses obligations financières ?

Pour faire face à de telles circonstances, les armées peuvent conserver une compétence minimale pour, si nécessaire, réintégrer l'activité au sein du ministère et se prémunir d'une dépendance à l'égard de leur co-contractant. Pour autant, ce principe de réversibilité apparaît plus ou moins applicable selon les domaines concernés. Il s'avère possible pour les fonctions ne nécessitant pas des compétences importantes (gardiennage, restauration, nettoyage, transport...). À titre d'exemple, l'armée de l'air avait décidé d'externaliser, en novembre 2000, le transport collectif du personnel de sept bases aériennes dans la région Nord. Constatant que cette formule s'avérait onéreuse et qu'elle manquait de souplesse, elle a souhaité revenir en arrière en 2002, et a repris cette activité en régie fin 2003, à l'issue des contrats qui avaient été conclus. Dans un tel cas, la réversibilité

¹ *HM Treasury 2003, « PFI : meeting the investment challenge ».*

d'une opération d'externalisation ne pose pas de difficulté majeure, compte tenu des faibles investissements en jeu et de la technicité réduite d'une telle activité. Il n'en va pas de même pour des fonctions plus pointues, par exemple en matière de télécommunications ou de formation, requérant une expertise importante ainsi que des moyens matériels significatifs. Le maintien d'un savoir-faire en interne, afin de permettre le cas échéant la reprise de l'activité en régie, serait ici trop coûteux ; il conduirait à des doublons et remettrait en cause le principe même de l'externalisation, ainsi que les économies qui peuvent en être attendues. De même, la formation des personnels nécessaires pour assurer à nouveau ce type d'activité en régie serait nécessairement longue et coûteuse, d'autant que dans des domaines tels que l'informatique, par exemple, l'on constate des déficits conduisant les employeurs privés à une surenchère en matière salariale. Dans ces conditions, rebâtir un service qui aurait été externalisé pendant, par exemple, une décennie, apparaît pour le moins complexe, sinon impossible.

De ce fait, de préférence au principe de réversibilité, le ministère de la défense évoque, dans sa directive du 26 mai 2003, le principe de transférabilité, c'est-à-dire la possibilité de transférer la responsabilité d'une activité externalisée d'une entreprise à une autre ; la directive indique ainsi qu'il importe de « *prévoir des dispositions, notamment contractuelles, permettant de prévenir toute dépendance et d'assurer la continuité du service en cas de défaillance ou de changement du prestataire* ». Or, comme cela a été évoqué plus haut, la transférabilité repose sur l'existence d'une véritable concurrence sur le marché concerné, et cette dernière peut s'avérer limitée dans certains secteurs, notamment ceux de très haute technologie. Faire pleinement jouer la concurrence pour le renouvellement d'un marché lorsque deux ou trois entreprises seulement sont en lice apparaît difficile. De surcroît, la spécificité des actifs et l'avantage acquis par l'entreprise titulaire du marché en termes d'information peuvent réduire sensiblement l'intensité de la lutte concurrentielle. L'entreprise dessaisie peut de plus manifester des réticences à transférer l'activité dans de bonnes conditions. Il importe donc de prévoir, lors de la conclusion d'un partenariat, des dispositions contractuelles adaptées, pour le transfert en fin de contrat concernant les équipements, les systèmes d'informations, les infrastructures, les droits et les données de gestion du contrat. À cet égard, on peut citer l'exemple du contrat du MoD relatif aux télécommunications fixes (*Defence Fixed Telecommunications System*), signé en 1997, qui prévoit que les informations nécessaires à l'exploitation du réseau sont transmises au nouvel opérateur, si le groupement actuel n'est pas retenu à l'issue de la mise en concurrence.

En tout état de cause, la question de la perte de compétences occasionnée par une externalisation s'avère un enjeu central dans une perspective de long terme. S'il est nécessaire de prendre toutes les précautions possibles pour faciliter la réversibilité, ou du moins la transférabilité d'une activité d'une entreprise à une autre, dans le cadre d'une concurrence véritable, on doit constater que, dans certains domaines, ces principes peuvent s'avérer difficiles à mettre en œuvre. Il convient donc de prendre en compte cet élément préalablement à une décision d'externalisation.

C. PLUSIEURS ENJEUX CONDITIONNANT LE SUCCES DE L'EXTERNALISATION

1. La gestion des ressources humaines

Est souvent citée, parmi les arguments en faveur de l'externalisation, la possibilité d'offrir des perspectives de carrière plus attractives aux personnels, en libérant ces derniers de tâches ne relevant pas de leur cœur de métier, et en leur offrant un cadre professionnel plus valorisant. Toutefois, la disparition des emplois correspondant à des activités externalisées peut poser dans un premier temps des difficultés, et ne va pas sans susciter des inquiétudes parmi les personnels, tant militaires que civils. La situation de ces deux catégories de personnel diffère néanmoins : les militaires sont astreints à une obligation de mobilité et sont redéployés vers d'autres postes, lorsque le leur est supprimé dans le cadre d'une opération d'externalisation. Pour les personnels civils, est mis en œuvre le dispositif dit de formation et mobilité (FORMOB), qui, initialement prévu pour accompagner les restructurations de la défense, a été étendu aux opérations d'externalisation, en 2002. Ce dispositif prévoit des mesures indemnitaires, afin d'accompagner le changement d'affectation, voire le départ des personnes concernées (avec l'indemnité de départ volontaire, pour les ouvriers d'État), ainsi que des actions de formation.

À ce jour, le nombre de postes de personnels civils supprimés dans le cadre d'opérations d'externalisation s'avère relativement limité : ces suppressions résultent pour l'essentiel de l'externalisation de la gestion du cercle mixte de Marseille et du cercle national des armées à Paris (environ une centaine de personnes). Néanmoins, les projets en cours devraient avoir des conséquences sociales plus importantes, notamment le programme concernant la gestion des véhicules commerciaux du ministère – lequel doit se traduire par la disparition d'environ 180 postes civils, et de 727 militaires. En tout état de cause, il est indispensable d'assurer un accompagnement adapté et personnalisé des personnels, tant civils que militaires, concernés par ces différentes opérations, en leur permettant de retrouver un poste correspondant à leurs compétences, et, si nécessaire, en leur offrant des perspectives de formation.

Plus largement, l'externalisation est une source d'inquiétudes chez les personnels, ce qui pose la question de leur adhésion à cette politique. Un rapport du Centre d'études en sciences sociales de la défense¹ relevait dès 2002 un « *malaise partagé et fort face au recours croissant à la sous-traitance* » parmi les personnels militaires et civils. Le rapport indique que « *les craintes concernant la sous-traitance ou l'externalisation sont exprimées spontanément par de nombreux interviewés, soit lorsque l'on sollicite leur jugement sur l'évolution de leurs conditions et de leurs moyens de travail, soit lorsqu'on les interroge sur la façon dont ils envisagent la suite de leur carrière* ». Au-delà du problème des

¹ Jacques Capdevielle et Luc Chelly, « La présence des civils dans les armées : travailler ensemble ? », *Les Documents du Centre d'études en sciences sociales de la défense* n° 50, juillet 2002.

suppressions d'emplois, le développement de l'externalisation est souvent ressenti comme un risque de perte du savoir-faire de la défense et comme une menace sur le déroulement des carrières des personnels, du fait de la prise en charge de leur secteur d'activité par des entreprises.

C'est pourquoi, comme le relève la directive du 26 mai 2003, les opérations d'externalisation doivent être étudiées en concertation avec les partenaires sociaux. Il est nécessaire de réaliser un effort important de communication et de transparence auprès des personnels, parallèlement aux actions de formation et aux accompagnements au cas par cas. Il s'agit de les associer au mieux à cette démarche, afin d'assurer sa bonne acceptation et partant, sa réussite.

2. Les caractéristiques des contrats d'externalisation

L'un des enjeux des partenariats public-privé réside dans leur capacité d'évolution au fil du temps. De telles opérations doivent en effet porter sur une durée suffisante, afin de permettre aux industriels de réaliser les investissements nécessaires et de les amortir, ainsi que de disposer d'une certaine visibilité. Si les contrats conclus jusqu'alors par le ministère de la défense ne portent pas sur des durées comparables à celles des PFI britanniques (jusqu'à trente-cinq années, pour certaines), ils s'étalent sur des périodes de l'ordre de cinq à dix années. Or, les conséquences d'un contrat de partenariat mal négocié à l'origine peuvent s'avérer très lourdes *in fine* et conduire à faire payer des capacités ou des prestations inadaptées. Il est donc nécessaire de définir des dispositions contractuelles précises, afin de tenir compte des modifications éventuelles des besoins des armées au cours du temps, voire des évolutions technologiques. À titre d'exemple, pour le projet d'externalisation de la formation des pilotes d'hélicoptères de Dax, le ministère de la défense et le prestataire vont s'accorder sur un mécanisme prévoyant de revoir périodiquement les besoins en heures de vol de l'école, afin d'assurer la bonne adéquation entre prestations fournies et besoin effectif.

L'externalisation d'une activité conduit à une certaine perte de maîtrise de la prestation par rapport à la réalisation en régie, en dépit des dispositifs de contrôle qui peuvent être mis en place. Comme l'évoque le rapport « *Processus et bilan de l'externalisation dans l'armée britannique : quels enseignements pour la France ?* » de M. Sami Makki¹, la contractualisation se traduit par une moindre flexibilité pour les armées ; donner des ordres à un soldat est différent de demander à une entreprise d'effectuer une activité donnée selon les termes du contrat. Ainsi, s'agissant de l'externalisation évoquée plus haut du transport collectif du personnel de l'armée de l'air, la réactivité des prestataires n'apparaissait pas satisfaisante face aux demandes ponctuelles et le dispositif manquait de souplesse, ce qui a conduit à son abandon.

¹ « *Processus et bilan de l'externalisation dans l'armée britannique : quels enseignements pour la France ?*, de M. Sami Makki, Centre d'études en sciences sociales de la défense, octobre 2004.

Afin de limiter cette perte de flexibilité, le contrat de partenariat doit prendre en compte de la façon la plus exhaustive possible les différents cas de figures et aléas qui peuvent survenir – par exemple, le besoin inopiné d'une prestation à un moment donné – ce qui soulève toutefois le problème de la complexité des contrats conclus, ainsi que des coûts occasionnés par les négociations en amont.

Enfin, doit être évoquée la question de la rigidification des dépenses d'externalisation, lesquelles sont les seules, en cas de réduction des ressources budgétaires, à ne pas pouvoir être revues à la baisse, les autres dépenses devenant alors des variables d'ajustement. En figeant les dépenses sur plusieurs années, l'externalisation peut apparaître comme contradictoire avec la recherche d'une certaine souplesse de gestion. Pour prendre l'exemple de l'externalisation d'activités simples, sur les moyens de fonctionnement alloués à la préfecture maritime de Brest pour 2006, les opérations d'externalisation (nettoyage des locaux, entretien des espaces verts et transport de rade) représentaient à elles seules 14,48 millions d'euros, sur un budget total, en stagnation, de 15,33 millions d'euros ; le financement de ces marchés ne laissait donc, pour le fonctionnement des unités, qu'un reliquat de 850 000 euros, très insuffisant pour faire face aux besoins réels. Les crédits ont finalement pu être complétés en fin de gestion, mais il n'en reste pas moins que, dans un contexte budgétaire peu favorable, les opérations d'externalisation s'avèrent contraignantes pour la gestion des ressources, en limitant les arbitrages possibles entre les différents postes de dépenses.

Pour autant, cette contrainte peut aussi être considérée comme un atout, en inscrivant dans la durée des engagements prioritaires. Tel est le fondement du programme d'externalisation de la gestion des logements de la gendarmerie, destiné à sanctuariser les flux de dépenses en ce domaine.

3. L'importance de l'expertise et du contrôle exercé

Mis sur pied à la suite de l'ordonnance sur les contrats de partenariats de l'État du 17 juin 2004, l'organisme expert du ministère de la défense, présenté plus haut, est chargé d'évaluer les projets de contrat de partenariat, avant leur lancement. Néanmoins, nombre d'opérations d'externalisation ne sont pas menées dans le cadre de ces contrats de partenariat, et d'autres entités, au sein du ministère de la défense, interviennent également dans la politique d'externalisation. Le secrétariat général pour l'administration, et notamment sa direction des affaires financières, est compétent en ce domaine – à titre d'exemple, il a piloté le programme d'externalisation de la gestion des véhicules commerciaux du ministère. De surcroît, il a sous sa responsabilité le CRIA (Comité pour la réforme et l'innovation administratives), chargé du chantier de modernisation des modes de gestion et de fonctionnement du ministère et, partant, de piloter la stratégie ministérielle de réforme ; à ce titre, ce comité prend part à la définition de la politique d'externalisation du ministère. Les différents états-majors des armées

ainsi que la délégation générale pour l'armement sont également impliqués dans les projets d'externalisation qui les concernent, tandis que l'Observatoire économique de la défense et le Conseil économique de la défense réalisent des études et fournissent des orientations et des axes de réflexion au ministère. L'on constate donc une certaine dispersion des structures chargées de définir et de mettre en œuvre la politique d'externalisation, et il serait souhaitable de procéder à leur rationalisation, en rassemblant les personnes et organismes compétents au sein d'une structure unique, par exemple à partir de l'organisme expert – notamment si le recours aux contrats de partenariat était amené à se développer fortement. Une telle évolution serait de nature à améliorer la cohérence d'ensemble et la lisibilité de l'action du ministère, ainsi qu'à accroître son efficience.

Parallèlement, le développement des partenariats public-privé implique un renforcement de l'expertise du ministère, tant dans les domaines juridique que financier ; la complexité des montages financiers ainsi que de l'évaluation des risques requiert des compétences spécifiques, afin de déterminer la pertinence d'un partenariat et ses modalités de mise en œuvre. Du fait de la relative nouveauté de ce mode de gestion, ces compétences ne sont sans doute pas suffisamment développées au sein du ministère, aux dires de plusieurs des interlocuteurs du rapporteur ; il semble donc nécessaire de réaliser un effort de formation à destination des personnels.

De même, il convient de souligner toute l'importance de l'exercice d'un contrôle étroit de l'exécution des partenariats, tout au long de la durée des contrats, par le ministère, qui doit disposer des moyens et outils nécessaires pour ce faire. Ce contrôle doit permettre d'évaluer la qualité des prestations fournies par le titulaire du marché, à partir des objectifs et indicateurs fixés, et doit associer de façon étroite les utilisateurs du service concerné, afin d'assurer la remontée des informations, de recenser les insuffisances, voire les dérives éventuelles par rapport aux dispositions contractuelles prévues, et, le cas échéant, d'appliquer des pénalités.

Il importe que le ministère de la défense mette l'accent sur le renforcement de l'expertise en son sein, sur une meilleure structuration de ses entités chargées de la politique d'externalisation, ainsi que sur ses dispositifs de contrôle, ces trois éléments conditionnant pour partie la bonne conduite de cette politique.

Enfin, de façon plus générale, il apparaît préférable que soit acquise progressivement une certaine expérience en matière d'externalisation, par des partenariats relativement simples, d'une ampleur limitée (comme l'illustre le *leasing* d'avions de transport) afin de retirer de premiers enseignements et de pouvoir ensuite mettre en œuvre des partenariats de plus grande ampleur, plus complexes à mener à bien. On peut d'ailleurs rappeler l'exemple *a contrario* du ministère de la défense allemand qui a voulu lancer, au tout début de sa politique d'externalisation et sans guère de recul, le vaste programme Herkules, et qui a rencontré de nombreuses difficultés pour passer ce marché.

4. L'incidence de la fiscalité

Doivent enfin être abordées les dispositions fiscales applicables, qui peuvent constituer un frein au développement de l'externalisation. Lorsque le ministère de la défense réalise des prestations en régie, il acquitte la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les matériaux et équipements nécessaires à la production de ces prestations, c'est-à-dire sur les « consommations intermédiaires », mais ses dépenses de personnels ne sont pas soumises à cette taxe. Lorsqu'il recourt à l'externalisation, en revanche, il doit payer la TVA sur les personnels de l'entreprise chargée de réaliser cette même prestation. De ce fait, l'application de la TVA fausse les calculs visant à évaluer l'intérêt économique d'une externalisation, le coût supplémentaire résultant de l'application de la TVA étant d'autant plus important que l'activité externalisée se caractérise par une forte intensité en main d'œuvre. Cette réduction mécanique des économies engendrées par l'externalisation élève donc le seuil de rentabilité d'une telle opération, et peut conduire à écarter certains projets.

Il serait donc nécessaire de prévoir le remboursement au ministère de la défense de ce paiement supplémentaire de la TVA, afin de permettre un calcul juste du coût de l'externalisation et de favoriser le développement de celle-ci. Une telle mesure n'aurait pas d'incidence sur l'équilibre du budget de l'État, dans la mesure où le paiement de la TVA par le ministère de la défense vient l'alimenter.

Lors de son examen du projet de loi de finances pour 2007, le Sénat a adopté un amendement en ce sens, présenté par MM. Yves Fréville et François Trucy¹, prévoyant que le supplément de TVA résultant de l'externalisation d'activités par le ministère de la défense donnerait lieu à un rétablissement de crédits sur les programmes concernés, de façon dégressive toutefois (100 % les première et seconde années, 75 % la troisième année, 50 % la quatrième année et 25 % la cinquième année). Ce dispositif, prévu sur cinq années, avait un caractère expérimental, s'appliquant à compter du 1^{er} janvier 2008. Néanmoins, cette disposition, supprimée en commission mixte paritaire, n'a finalement pas été adoptée.

On ne peut que regretter l'issue finale de cette initiative positive, et souhaiter qu'elle trouve un aboutissement dans la prochaine loi de finances. À cet égard, le dispositif prévu pourrait être rendu pérenne, et pas seulement applicable pour cinq années.

De façon générale, il est souhaitable qu'un ministère qui réalise des efforts pour moderniser sa gestion et dégager des économies bénéficie directement de son action, et puisse disposer des gains financiers obtenus pour les redéployer. Il s'agit de mettre en place un cercle vertueux, afin d'encourager les initiatives destinées à améliorer l'usage des fonds publics.

¹ Amendement II-14 portant article additionnel après l'article 43 ter, présenté par MM. Yves Fréville et François Trucy.

CONCLUSION

L'essor de l'externalisation au sein du ministère de la défense au cours des dernières années constitue sans nul doute un enjeu majeur, à la fois parce que celle-ci porte sur un nombre croissant d'activités, au-delà des simples fonctions périphériques, et parce qu'elle peut constituer un réel facteur d'amélioration de la gestion du ministère. Le Royaume-Uni s'est largement engagé dans cette voie, depuis plus d'une décennie, de même que l'Allemagne, mais de façon plus récente et plus limitée.

De nombreux avantages sont attendus de ce mode de gestion, et tout d'abord des économies budgétaires, grâce à la fourniture de services plus adaptés aux besoins des armées, à un contrôle de gestion plus rigoureux, voire à un partage de capacités avec des acteurs tiers. L'externalisation doit aussi permettre d'optimiser le cycle budgétaire, en étalant le financement d'investissements dont la réalisation simultanée, selon un mode classique, ne serait pas possible. Le recours à des partenariats public-privé doit se traduire également par une meilleure maîtrise des investissements, en contraignant la puissance publique à définir et analyser les activités qu'elle souhaite externaliser, et en permettant un transfert de risques vers l'opérateur privé. Enfin, dans le cadre des partenariats, le ministère de la défense a l'opportunité de bénéficier de performances accrues, par des contrats prévoyant une rémunération fondée, au moins pour partie, sur la réalisation d'objectifs.

Pour autant, il convient de garder à l'esprit le caractère régalien des activités de défense, avec notamment la projection de nos forces armées en opérations extérieures, ce qui limite nécessairement le champ des fonctions susceptibles d'être externalisées. Si les tâches ancillaires, la formation, le soutien ou l'immobilier peuvent être confiés sur le territoire national à des opérateurs privés sans soulever de difficultés particulières, il importe de conserver au sein des armées les compétences nécessaires pour réaliser les missions sur un théâtre extérieur ; quant aux équipements, seuls ceux qui ne sont pas amenés à intervenir « en première ligne » en opération semblent pouvoir faire l'objet de partenariats public-privé.

Par ailleurs, les incertitudes et difficultés associées à ce mode de gestion ne doivent pas être ignorées. L'évaluation des économies obtenues dans ce cadre s'avère difficile ; l'exemple britannique montre qu'elles sont généralement en deçà des attentes, et à ce stade, il est difficile d'estimer les gains qui pourront être retirés des partenariats public-privé actuellement lancés par le ministère. L'externalisation pose également la question des pertes de compétences au sein des armées, alors même que sa réversibilité, par le maintien de savoir-faire en interne en prévision d'un retour en arrière, est complexe, voire irréaliste dans certains cas. Il convient alors de s'assurer de la transférabilité des activités externalisées, par des dispositions contractuelles adaptées.

Les perspectives offertes par l'externalisation sont réelles et, afin de les concrétiser pleinement, il importe que le ministère de la défense offre un accompagnement social adéquat de ces opérations, et qu'il renforce son expertise juridique et financière. Doivent également être prises en compte, lors de la passation des contrats – qui s'étalent généralement sur des durées longues – les évolutions éventuelles des besoins du ministère. Enfin, il apparaît souhaitable que le ministère de la défense, qui réalise des efforts pour moderniser sa gestion, puisse bénéficier directement de son action, en disposant des gains financiers obtenus pour les redéployer. À ce titre, un mécanisme de remboursement au ministère de la TVA applicable aux personnels des entreprises chargées des contrats d'externalisation pourrait être mis en place.

De nombreux projets sont en cours ou à l'étude, et cette politique a vocation à se développer. Sont notamment identifiées des opportunités en matière de formation, d'immobilier ou encore de soutien – l'externalisation de l'habillement et de la gestion des soldes des personnels est notamment évoquée pour l'avenir. Il convient d'examiner ces différents projets de façon approfondie, en évaluant les économies qu'ils peuvent engendrer, leurs avantages en termes de gestion, mais aussi leurs incidences sociales et opérationnelles.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné le présent rapport d'information au cours de sa réunion du mercredi 17 janvier 2007.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Le président Guy Teissier a considéré que, si l'externalisation est une bonne chose en soi puisqu'elle est inéluctable dans le cadre de la professionnalisation des armées, elle n'en constitue pas moins un exercice qui connaît ses limites comme le montre l'exemple britannique qui a rencontré un échec dans le domaine des OPEX en voulant faire l'économie d'une structure militaire dédiée à la santé. À cet égard, la situation du service de santé des armées est exemplaire. En revanche, le coût d'un militaire professionnel est trop élevé pour ne pas confier certaines tâches à des prestataires privés. C'est le cas de la garde de jour des casernes qui est souvent le fait de vigiles civils, en général anciens militaires. En cas de situation d'insécurité aggravée, les militaires ont toujours la possibilité de reprendre eux-mêmes leurs tours de garde diurnes. Par ailleurs, l'économie d'ores et déjà réalisée de 5 % constitue un résultat satisfaisant tant il est vrai, qu'au-delà du strict gain financier, les marges dégagées en temps pour les personnels augmentent leur disponibilité opérationnelle. En ce qui concerne la flotte des véhicules utilitaires, il est indéniable que les prestataires privés sont les mieux adaptés à l'entretien régulier de ces matériels.

Le rapporteur a relevé qu'il est parfois délicat de faire jouer la concurrence entre différentes entreprises, notamment au moment du renouvellement des contrats, car le titulaire du contrat apparaît avantagé par rapport aux autres soumissionnaires.

M. Michel Voisin a abondé dans le sens du rapporteur en évoquant l'analogie structurelle qui existe entre les contrats d'externalisation passés par l'armée et certains contrats passés par les collectivités territoriales.

M. Philippe Vitel a rappelé que ces nouveaux marchés ouverts par la professionnalisation des armées constituent un fort stimulant pour les tissus économiques locaux. Il importe d'informer et d'accompagner les entreprises intéressées, notamment les PME, tant les appels d'offres peuvent se révéler particuliers. La ville de Toulon fait ainsi un appel constant au réseau d'intelligence économique local. Mais il convient également de ne pas perdre des compétences : la défense aura toujours besoin d'experts dans des secteurs tels que l'informatique ou le nucléaire. Enfin, de sérieux progrès restent à faire dans le domaine du financement et, partant, du paiement en temps et en heure des prestataires privés. À Toulon, les retards de paiement s'élèvent à 11 millions d'euros, à Brest à 17 millions, sur l'exercice 2006 ; de telles situations sont préjudiciables aux entreprises et faussent la concurrence en favorisant les grandes sociétés à large surface financière.

Le président Guy Teissier a considéré qu'il fallait garantir une bonne maîtrise de la préparation des contrats d'externalisation et conserver un juste équilibre entre les tâches devant rester aux armées et celles pouvant être déléguées au secteur privé. Il a évoqué le cercle national des armées qui, après avoir confié sa gestion à une grande entreprise de restauration pendant cinq ans, a négocié et passé contrat avec un nouveau prestataire. De fait, la France n'a aucun intérêt à tomber dans les mêmes excès que ses partenaires anglo-saxons qui ont dû faire marche arrière dans un certain nombre de secteurs.

M. Jean-Claude Viollet a salué la présentation d'un rapport pragmatique sur un sujet qui n'est pas sans heurter quelques susceptibilités alors qu'il transcende tous les clivages politiques. Le principe qui est à l'œuvre est celui de la maîtrise des coûts de possession des matériels. Celui-ci se décline en trois étapes : acquisition ; maintenance dans la durée de vie ; démantèlement. L'externalisation de la maintenance doit engager l'état-major, la DGA et les industriels dans une démarche commune. Par ailleurs, les coûts de disponibilité technique opérationnelle doivent être pris en compte dès la conception de la loi de programmation militaire et le suivi en loi de finances initiale comme en loi de finances rectificative doit être resserré. Enfin, dans le cadre des engagements à servir dans la réserve (ESR), il ne faut plus hésiter à faire intervenir les personnels d'entreprises prestataires dans les OPEX afin de les inciter à passer ces engagements. Les sociétés concernées ont tout à y gagner car les OPEX sont l'occasion de démontrer la qualité du service et du matériel aux armées aux côtés desquelles nous nous engageons, ouvrant par là des perspectives à l'exportation. Bien entendu, cela ne dispense pas les armées françaises de conserver un socle de maîtrise dans les domaines sensibles et d'être à même d'intervenir par elles-mêmes en toutes situations.

M. Dominique Caillaud a jugé que si l'on souhaitait bénéficier des meilleurs coûts, il était nécessaire d'assurer les paiements avec diligence, sous peine d'avoir affaire uniquement à des entreprises ayant une grande surface financière et de ne pas bénéficier d'une bonne lisibilité des véritables prix de revient. Un paiement rapide est une condition indispensable pour permettre une véritable concurrence au travers du processus d'externalisation. Il a dénoncé la centralisation des marchés quand elle n'est pas nécessaire, ou la conclusion, à l'échelon départemental, des marchés modestes portant par exemple sur l'entretien des matériels ou des bâtiments. À un échelon plus local, les petites entreprises peuvent être candidates, ce qui évite la mainmise des grandes entreprises sur les contrats, celles-ci ayant d'ailleurs pour habitude de sous-traiter ensuite tout en ajoutant leur propre marge.

Le président Guy Teissier a estimé qu'en la matière, le risque d'inertie lié à la double tradition de centralisme, française et militaire, est bien réel. Les règlements des factures doivent être assurés rapidement, pour que la quasi-totalité des marchés ne revienne pas qu'à un nombre réduit de grandes entreprises. Après avoir rappelé sa démarche auprès du ministère, il y a deux ans, pour qu'il assure un paiement plus rapide aux PME, il a souhaité que les entreprises sous-traitantes

bénéficient d'un meilleur intéressement dans le cadre des contrats qu'elles concluent avec les grandes entreprises. Une attention particulière doit être accordée au coût de l'entretien, qui a augmenté de 30 % ces dernières années dans des secteurs comme l'immobilier. Il a enfin souhaité savoir si l'ensemble de l'entretien courant était externalisé.

Le rapporteur a indiqué que tout ce qui présente un caractère périphérique est désormais externalisé. L'économat des armées est en train de réaliser un important travail sur le marché de l'habillement, à l'échelle nationale. Les partenariats publics privés étant soumis au code des marchés publics, le paiement doit intervenir dans un délai de 45 jours, faute de quoi des intérêts moratoires sont appliqués. Le ministère de la défense va devoir s'adapter à cette nouvelle contrainte. On notera également que les petites entreprises peuvent être comandataires avec les grandes entreprises, avec paiement direct.

La commission a *décidé*, en application de l'article 145 du Règlement, le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

— le colonel Denis Mercier, chef du bureau études et plans généraux au sein de l'état-major de l'armée de l'air ;

— M. Yann Marchadour, chef du service des plans et moyens de la direction générale de la gendarmerie nationale, en compagnie de M. Jean-Paul Bodin, directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives au sein du secrétariat général pour l'administration ;

— M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense ;

— le général Thierry Cambournac, chef de la division plans, programmes et évaluation au sein de l'état-major des armées ;

— M. Jean Messiha, chargé de mission auprès du major général de l'armée de terre pour la stratégie ministérielle de réforme, en compagnie du colonel Isabelle Gaujac et du lieutenant-colonel Olivier Decat ;

— M. le commissaire en chef Benoît Bouchet, adjoint au chef de la division plans à l'état-major de la marine ;

— M. Philippe Genoux, responsable des nouveaux modes d'acquisition et adjoint au directeur du service centralisé des achats, au sein de la direction des systèmes d'armes de la délégation générale pour l'armement ;

— M. Jean-Baptiste Gillet, directeur des affaires financières du ministère de la défense ;

— M. Denis Verret, vice-président, chargé des affaires politiques au sein du groupe EADS, en compagnie du général Bertrand Dumont, conseiller Air, de M. Jean-Pierre Cornand, directeur du programme MRTT, de M. Jean-Jacques Chaban-Delmas, vice-président de la division *Defence and Security Finance* d'EADS Service, et de M. Olivier Masseret, chargé des relations avec le Parlement ;

— M. Jacques Rabain, vice-président de Thales, en compagnie de M. Jacques Delphis, directeur des relations institutionnelles ;

— M. Philippe Esper, président du Conseil économique de la défense, en compagnie du capitaine de frégate Cyr-Denis Nidier, secrétaire général ;

— M. Jacques Roudière, directeur de la fonction militaire et du personnel civil, en compagnie de Mme Claudine Andrianasolo, chargée de mission au sein de la sous-direction gestion des personnels civils ;

— M. Bernard Lafont, directeur central du service de santé des armées ;

— le général Jean-Pierre Boucher, directeur interarmées des réseaux d'infrastructure et des réseaux d'information de la défense.