

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Mission d'évaluation et de contrôle

Les externalisations dans le domaine de la défense

- Audition, ouverte à la presse, du général Éric Rouzaud, sous-chef soutien à l'état-major des armées, accompagné du général Emmanuel Legendre, sur les externalisations dans le domaine de la défense

Mardi

31 mai 2011

Séance de 17 heures 45

Compte rendu n° 37

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence
de M. David Habib,
Président**



M. David Habib, Président. Messieurs, je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation. Nous allons parler, avec nos deux rapporteurs, M. Louis Giscard d'Estaing et M. Bernard Cazeneuve, de l'externalisation de certains services des armées. La MEC associe des députés membres de différentes commissions, notamment ici de celles des finances et de la défense. Bien que de sensibilités politiques différentes, ils cherchent toujours à aboutir à des préconisations consensuelles

Nous bénéficions, dans notre mission, du concours de la Cour des comptes, dont je salue ici la représentante, Mme Françoise Saliou, conseiller maître.

M. le général Éric Rouzaud. La première de nos préoccupations concerne le contrat opérationnel. Je viens moi-même de ce secteur, et non de celui du soutien.

C'est le souci de contrat opérationnel qui conduit à réaliser des adaptations capacitaires, et c'est un des axes forts de la réforme en cours. Un autre axe fort est celui de la réduction des coûts de structure et de soutien : pour cela, nous cherchons à optimiser la productivité des armées, mais toujours au service du combattant.

L'optimisation dépend de plusieurs leviers : la densification des implantations, qui s'appuie en particulier sur le concept de base de défense et sur sa mise en œuvre ; la mutualisation des moyens et la rationalisation des services. L'ensemble vise, à terme, à réaliser des économies, particulièrement dans le domaine des effectifs, que l'on doit réduire d'un peu plus de 54 000 personnes.

Dans la conduite de cette réforme, nous sommes en permanence guidés par le souci de sa soutenabilité, opérationnelle, technique et sociale. Sociale car les personnels concernés sont nombreux et aussi bien civils que militaires.

L'externalisation ne représente jamais un but en soi. Elle peut servir de complément, en compensant une carence capacitaire, totale ou partielle, comme nous l'avons vu en matière de transport où, par exemple, nous manquons d'avions – j'espère que nous pourrions en disposer conformément aux prévisions. Elle peut aussi servir à la rationalisation de certaines fonctions ou sous-fonctions, dans lesquelles nous pouvons gagner en efficacité par une meilleure ingénierie. Il ne faut pas alors hésiter à aller plus loin, sous réserve du respect de certains critères.

L'externalisation d'ailleurs n'a pas commencé avec la révision générale des politiques publiques (RGPP) ou la parution du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. Elle était déjà engagée dans divers domaines, soit pour la totalité d'une prestation de services, soit par l'établissement de partenariats avec des prestataires extérieurs.

La ligne rouge à ne pas dépasser dans la politique d'externalisation est tracée par l'indispensable maintien de la capacité des armées à honorer leur contrat et à s'adapter aux menaces.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Nous essayons de clarifier le processus de décision relatif aux mesures d'externalisation. Comment chemine-t-il au sein du ministère de la Défense ? Comment sont pris en compte les deux critères que vous avez mentionnés, le comblement d'une carence et la rationalisation d'une activité ? Quels rôles respectifs jouent en la matière l'état-major des armées (EMA), le secrétariat général pour l'administration (SGA), la cellule des partenariats public-privé (PPP) et, éventuellement, le cabinet du ministre ?

On parle d'une réduction du format des armées de 54 000 ou 55 000 personnes. Les 16 000 postes évoqués par ailleurs doivent-ils résulter d'externalisations en plus de cette diminution ou en font-ils partie ?

M. le général Éric Rouzaud. Le processus d'externalisation commence par une initialisation : pourquoi l'envisage-t-on, qui en est l'initiateur ? L'idée qui fonde la démarche peut provenir de bien des instances : de l'EMA, avec ses différents experts et sa connaissance du marché, du marché lui-même, qui nous envoie directement des offres de services que nous examinons, enfin du cabinet du ministre ou du ministre.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Pouvez-vous nous citer des exemples concrets de ces différents schémas, que ce soit dans le domaine des prestations de restauration-hébergement-loisirs (RHL), dans celui de l'habillement ou dans celui du maintien en condition opérationnelle (MCO) ?

M. le général Éric Rouzaud. Pour ce qui est des décisions concernant le MCO, il y a eu un partage entre le secteur industriel et les différents états-majors dont l'approche était conjointe. Le MCO fait souvent appel au partenariat, formule qui permet de conserver des capacités techniques en régie et, ainsi, soit de participer aux opérations, soit de garder une compétence indispensable et un esprit critique. En effet, nous ne souhaitons pas devenir prisonniers des industriels.

L'initiative peut venir aussi du ministre, de son cabinet ou de contrôleurs internes du ministère de la Défense, comme cela s'est produit dans le cadre de la RGPP pour les projets d'externalisation en matière de restauration, hôtellerie, loisirs – RHL – ou dans le domaine de l'habillement.

Une fois le projet lancé, on s'assure d'abord qu'il n'aura pas d'impact négatif sur plusieurs éléments, dont le premier est la capacité opérationnelle des armées.

Puis les différents acteurs entrent en action. L'EMA et le SGA portent systématiquement le projet de concert. La mission PPP procède à une première évaluation économique et sociale de celui-ci. La mission achat participe également, en raison de sa connaissance du marché et des incidences éventuelles sur les entreprises privées, spécialement les PME – nous essayons en effet d'éviter de pénaliser celles-ci.

La direction des Ressources humaines du ministère de la Défense (DRHMD) intervient aussi : en amont, pour évaluer les conséquences sur la population concernée et, plus tard, dans l'accompagnement du processus auprès des personnes impliquées.

Tous ces acteurs travaillent ensemble afin de franchir les différentes étapes de l'opération : l'évaluation préalable ; la décision de lancer la procédure de contractualisation ; l'élaboration de l'évaluation définitive sur la base de l'offre présentée par le prestataire pressenti ; puis, au vu de cette évaluation et après une information des organisations syndicales, la décision est prise de choisir, ou non, l'externalisation.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Dans certains cas, a-t-il été décidé de ne pas donner suite à un processus d'externalisation ?

M. le général Emmanuel Legendre. Dans le cadre de la RGPP, la mise en œuvre de nos projets est encore récente. Le projet RHL est notifié depuis janvier, le projet habillement en cours de processus contractuel. Les autres sont encore en phase d'étude préalable. À ce jour, aucun n'a donc été suspendu sur demande du ministre. En revanche, les organisations syndicales ont souhaité que, parallèlement à toute étude préalable sur un projet d'externalisation, soit conduite une étude sur la mise en place d'une régie rationalisée et optimisée – nous le faisons dans le cadre des projets RHL et habillement –, l'objectif

consistant à mesurer l'écart de gain entre les deux systèmes pour permettre au décideur de choisir ou non d'engager l'externalisation.

Cette comparaison incite les armées, du fait de « la menace » de l'externalisation, à œuvrer dans le sens de la mise en place de régies véritablement optimisées, et ce en relation avec le personnel des sites au niveau local et notamment le personnel civil. En effet, le statut du personnel civil étant moins flexible que celui du personnel militaire – nous l'avons vu en matière de restauration sur plusieurs sites –, le ministre nous a demandé de procéder à des études pour comparer les gains potentiels entre les deux modèles. À partir des leçons que nous en tirerons, des orientations pourront être arrêtées sur un périmètre plus vaste.

M. le général Éric Rouzaud. Dans le domaine de la restauration, nous visions une première réduction des effectifs d'environ 2 000 personnes, mais le ministre a décidé de suspendre le processus pour que soit étudiée l'option régie.

Afin de faciliter le processus décisionnel, des notes conjointes de l'EMA et du SGA exposent au ministre les avantages et les inconvénients, pour chaque projet, des différentes solutions.

Enfin, la perspective globale des restructurations est bien une réduction des effectifs de 54 000, tandis que l'externalisation est fonction des opportunités qu'elle offre. Le nombre de 16 000, évoqué à une certaine époque, a été démenti par le ministère il y a environ deux ans et demi.

M. Bernard Cazeneuve, Rapporteur. L'état-major des armées a-t-il une idée précise du volume total d'économies réalisées par les externalisations déjà lancées ? Disposez-vous d'objectifs et de résultats chiffrés ? Possédez-vous, à ce titre, un tableau de chaque opération ?

M. le général Éric Rouzaud. Il est difficile à ce stade de mesurer les économies réalisées car nous ne disposons pas d'outils de comptabilité analytique. Pour autant, il a été procédé à des évaluations. Nous savons aujourd'hui combien coûtent les prestations sur quelques projets déjà menés à terme, tels que l'externalisation du soutien des chars Leclerc en entraînement, ou celle de la formation aux hélicoptères à Dax ; nous savons combien nous avons gagné et nous vous communiquerons les chiffres précis.

M. le général Emmanuel Legendre. Les économies ne se présentent pas de façon générique. Elles peuvent paraître peu élevées dans des domaines de haute complexité. En revanche, pour des projets plus classiques, que la Cour des comptes qualifie de sous-traitance, les écarts deviennent significatifs.

Dans le domaine du soutien commun, qui concerne la restauration et l'habillement, les gains, mesurés par les études préalables, se situent entre 18 et 20 %. S'agissant du maintien en condition opérationnelle (MCO), les gains atteignent environ 20 %. Nous pourrions vous fournir un tableau comparatif des gains prévus et des gains réalisés.

M. Bernard Cazeneuve. Dans la mesure où les études préalables permettent, pour chaque opération d'externalisation, de définir des objectifs d'économies à atteindre et de préconiser une certaine organisation dans ce but, il serait intéressant d'examiner les éventuels décalages entre ceux-ci et les résultats obtenus.

M. le général Éric Rouzaud. Les externalisations conduites selon la méthode que j'ai exposée sont trop récentes pour confronter de manière pertinente des résultats économiques aux évaluations initiales, qu'il s'agisse de RHL, commencée en janvier sur un périmètre réduit, ou de l'habillement encore en phase contractuelle. Il nous faudra attendre au moins un exercice budgétaire avant de pouvoir procéder à de telles comparaisons. En outre,

notre processus décisionnel a évolué. Il ne s'appliquait pas de la même façon au domaine du MCO qui a déjà fait l'objet de partenariats public-privé.

De plus, les résultats positifs ne sont pas seulement financiers : nous pouvons aussi obtenir, par l'externalisation, des prestations adaptées ou de meilleure qualité, tout en maintenant la disponibilité du service.

M. David Habib, Président. La MEC exercera son droit de suite et continuera d'interroger le ministre.

M. Bernard Cazeneuve, Rapporteur La méthodologie des externalisations est-elle totalement centralisée ou laisse-t-elle une place aux initiatives sur les sites de défense eux-mêmes sans qu'il soit besoin d'une approbation au niveau national ?

M. le général Éric Rouzaud. Le système que nous mettons en place vise justement à responsabiliser les acteurs locaux et à leur permettre de lancer un certain nombre de processus et d'initiatives. Mais, en matière d'externalisation, on ne saurait s'affranchir d'un contrôle de l'administration centrale, ne serait-ce qu'en raison des conséquences de l'opération sur les personnels.

Par ailleurs, une externalisation peut engendrer localement des économies qu'on ne retrouve pas en l'étendant à une échelle plus vaste.

M. Bernard Cazeneuve, Rapporteur. Le décret du 21 septembre 2010 permet à l'administration du ministère de la Défense, en cas d'externalisation, de mettre une partie de ses personnels à la disposition des entreprises prestataires en payant la différence de salaire entre ce que verse l'entreprise et ce que touchait auparavant l'agent public. Mais l'entreprise n'est pas tenue de récupérer la totalité des salariés du ministère de la Défense autrefois affectés à cette tâche : les autres restent donc employés par ce dernier. Où se trouve alors l'économie de masse salariale ?

M. le général Éric Rouzaud. Le calcul économique prend en compte chaque cas. La mesure du coût de l'externalisation tient donc compte de la situation que vous venez d'évoquer. Il faut en effet distinguer le coût récurrent, qui permet d'apprécier l'économie réalisée à terme, et le coût de transition.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Comment se fait-il que des arbitrages aient eu lieu en faveur de militaires pour exercer certaines fonctions de soutien alors qu'elles paraissaient plutôt de nature à devoir être confiées, et peut-être à moindre coût, à des civils ? Il s'agit d'une question assez sensible pour les catégories concernées.

L'externalisation de certains services peut soulever des questions de sécurité. Nous avons connu, à Cherbourg et à l'îlot Saint-Germain, des cas de sociétés de gardiennage qui se sont révélées déficientes, notamment en ne rémunérant pas leurs personnels.

Avec notre regrettée collègue Françoise Olivier-Coupeau, nous avons remarqué qu'en Afghanistan, les véhicules blindés de transport de militaires étaient loués à des entreprises locales, alors que leur achat aurait coûté moins cher. Ne serait-il pas plus logique, dans ce genre de situation, d'internaliser les prestations, c'est-à-dire d'acquérir définitivement des véhicules pouvant ensuite participer à d'autres opérations ?

M. le général Éric Rouzaud. La question de l'équilibre entre personnels militaires et personnels civils est particulièrement sensible, notamment pour la constitution des groupements de soutien dans les bases de défense. Nous sommes partis de l'existant et nous avons fait évoluer le système peu à peu. Ce sujet a été discuté avec les organisations syndicales. À partir de la situation initiale nous avons, chaque année, augmenté le nombre de

postes pour le personnel civil. À titre indicatif cela a représenté de l'ordre de 200 postes sur neuf bases de défense durant la première année et un nombre comparable au cours de la deuxième. Notre limite touche au maintien de la capacité opérationnelle sur les théâtres d'opérations : les fonctions de soutien y sont aussi exercées et c'est par du personnel du groupement de soutien des bases de défense. Pour cela il nous faut des militaires. Cela représente un socle minimal pour l'ensemble de la chaîne de soutien par les bases de défense.

Un ratio de 60 % de personnels civils et de 40 % de personnels militaires avait été évoqué dans le soutien par les bases de défense. Nous nous y sommes toujours opposés. D'abord, parce que le danger d'un ratio est de monter deux populations l'une contre l'autre dans une phase de diminution des effectifs. Ensuite, parce que nos études ont montré qu'on ne pourrait atteindre un tel objectif : quand tous les processus seront achevés, 25 000 personnes – contre 30 000 actuellement – devraient participer à la fonction de soutien sur les bases de défense ; or nous estimons que 14 000 militaires sont nécessaires à l'exercice de cette fonction.

L'ensemble des bases de défense a été mis en place au 1^{er} janvier de cette année. Une des évolutions consiste à confier à des personnels civils des postes actuellement tenus par des militaires, avec la limite que je viens d'indiquer. On est donc dans une phase d'augmentation du nombre des personnels civils. Les personnels militaires sont certes plus faciles à muter, mais, eux aussi, ont des familles, on ne peut donc les déplacer sans arrêt. Il n'existe pas, dans notre dispositif, d'opposition entre civils et militaires, chacun disposant de ses qualités et de ses compétences propres. L'équilibre est cependant difficile à trouver, surtout dans la phase actuelle de réduction des effectifs. Les différents acteurs ont parfois du mal à comprendre qu'avec une réduction de 54 000 postes, il n'y aura pas de place pour tout le monde.

Cependant chaque cas individuel est pris en compte. Le processus engagé exige de mettre en place des formations professionnelles et des adaptations de carrières. Par ailleurs, un accompagnement est proposé aux personnels que nous ne pourrions pas garder. Cette démarche qui s'appuie sur le dispositif du « PAR » n'est évidemment pas gratuite. Dans le coût sont aussi à prendre en compte les éventuelles externalisations lorsqu'elles s'accompagneraient d'un nombre significatif de réduction d'effectifs. Les projets concrétisés à ce stade n'ont pas posé de problème (RHL 1). Mais pour des projets de plus grande ampleur la question de la soutenabilité financière est posée. Au-delà de la réduction prévue des 54 000 postes, nous ne disposons pas de marges de manœuvre.

La question de la qualité des prestataires et celle de la réversibilité du processus sont importantes. On ne peut s'engager dans l'externalisation sans garantie sur le service. Mais la réversibilité me paraît illusoire. On peut en revanche tabler sur la « transférabilité ». Pour cela, il faut éviter les situations de monopole et garder la possibilité de basculer un marché d'un prestataire à un autre, comme nous l'avons déjà fait dans le domaine de la protection : une société chargée du gardiennage de l'îlot Saint-Germain, mais qui n'était pas fiable, a été remplacée. Cet échec nous a fait progresser dans la maîtrise du processus d'externalisation : échaudé deux fois, le ministère a acquis une certaine expérience. Cela montre la nécessité de demeurer très prudents et de ne pas privilégier forcément l'entreprise la moins disante.

Quant aux véhicules blindés en soutien en Afghanistan, ils étaient effectivement régis par un contrat de location économiquement insatisfaisant. Nous avons, depuis lors, changé de méthode et acheté nos propres véhicules, de l'ordre de 80 000 euros chacun.

M. Bernard Cazeneuve, Rapporteur. Afin de faciliter la solution du problème posé par la répartition entre personnels civils et personnels militaires dans les armées, le

rééquilibrage des effectifs entre les fonctions de soutien et les fonctions opérationnelles doit bien sûr s'effectuer dans de bonnes conditions. Et pour cela, il faut des structures de soutien en nombre suffisant. Or, quelle peut être la compatibilité entre la réflexion en cours sur une réduction du nombre des bases de défense – jusqu'à quel chiffre d'ailleurs ? – et le rééquilibrage entre les catégories de personnels ? La diminution du nombre de bases réduit en effet les opportunités offertes à des civils, dont vous-même avez reconnu qu'ils étaient moins mobiles que les militaires.

M. le général Éric Rouzaud. L'avantage du système des bases de défense tient à ce qu'on retrouve des métiers identiques sur l'ensemble du territoire national et même sur certaines bases à l'étranger. Ce qui nous permet de proposer aux personnels civils une sorte de « contrat de progrès » dans les métiers qu'ils exercent et d'organiser leur mobilité. Cette opportunité leur permet de s'inscrire dans un parcours professionnel. Bien entendu, tout cela nécessite certaines adaptations, qui sont actuellement étudiées par le ministère.

Je le répète, le soutien ne constitue pas une fin en soi : il est au service des missions des armées et doit être optimisé, sous certaines réserves bien entendu, notamment de soutenabilité sociale.

Le nombre de bases de défense compte moins que l'optimisation des processus, grâce notamment à la simplification et à la dématérialisation des procédures. Nous disposerons ainsi d'un certain nombre de « souteneurs » par « soutenu » et parviendrons à un ratio optimal, qui n'est pas encore connu aujourd'hui. La réduction éventuelle du nombre de bases ne devait avoir qu'un effet très limité sur le nombre de « souteneurs » ; le gain ne se ferait qu'en termes d'implantations et d'infrastructures.

M. Louis Giscard d'Estaing. Et de cessions immobilières ?

M. le général Éric Rouzaud. Évidemment, nous espérons que les cessions immobilières nous rapporteront de l'argent.

M. Bernard Cazeneuve, Rapporteur. Si l'on réalise des économies d'infrastructures supplémentaires, que fera-t-on des personnels civils déjà redéployés une première fois au titre de la mise en place des bases de défense ? Certains sont déjà « poly-restructurés ». Cela ne contribuera pas à apaiser le climat social.

M. le général Éric Rouzaud. Nous comptons aujourd'hui soixante bases de défense, ce qui est déjà inférieur à la prévision initiale. La réforme doit maintenant se stabiliser pendant quelques années. Il ne faut donc pas, à mon sens, décider, dans un avenir proche, de diminuer le nombre de bases, même s'il n'est pas intangible à un horizon lointain. Pour le moment une telle diminution ne serait tenable ni sur le plan technique ni sur le plan social ni même peut-être sur le plan opérationnel. Le système a certes vocation à évoluer à terme, mais pas durant les cinq prochaines années. D'ici là, nous pourrions imaginer d'autres dispositifs d'accompagnement et mesurer la soutenabilité d'une nouvelle évolution de l'ensemble du système des bases de défense.

M. David Habib, Président. Messieurs, nous vous remercions.