

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X 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, de M. Gérard Longuet, ministre de la Défense et des anciens combattants, sur les externalisation dans le domaine de la Défense

Mercredi

1er juin 2011

Séance de 11 heures 45

Compte rendu n° 39

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

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



M. David Habib, Président. Nous approchons de la conclusion de nos travaux relatifs aux externalisations dans le domaine de la défense. La mission d'évaluation et de contrôle s'efforce d'arriver à des recommandations consensuelles, en rapprochant les points de vue de rapporteurs tantôt spécialistes des finances publiques, tantôt spécialistes des questions de défense nationale, mais aussi issus de la majorité comme de l'opposition.

Vous le savez, Monsieur le ministre, la question des externalisations conduites par votre ministère est depuis deux ans un sujet de réflexion pour nos membres. À la suite du rapport relatif aux opérations militaires extérieures rendu en 2009 par M. Louis Giscard d'Estaing et par notre très regrettée collègue Mme François Olivier-Coupeau, nous avons demandé à la Cour des comptes un rapport d'enquête sur ce thème dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement. Sur cette base, nous avons conduit de nombreuses auditions, en particulier avec les représentants des organisations syndicales.

Je vous propose de commencer cette réunion par un bref propos introductif de quelques minutes sur votre appréciation concernant la politique d'externalisation, avant de laisser les rapporteurs vous poser des questions.

M. Gérard Longuet, ministre de la Défense et des anciens combattants. Je suis particulièrement désireux d'apporter une contribution utile aux travaux de votre commission, dont j'ai moi-même été membre. J'étais à Lorient aux côtés du président de la République lorsque la nouvelle du décès de Mme Françoise Olivier-Coupeau nous est parvenue. Je me remémore avec admiration son combat très courageux contre la maladie.

Les externalisations n'occupent qu'une place réduite dans la réforme de grande ampleur que le ministère de la Défense a engagée depuis 2007. Cette réforme vise à une rationalisation des moyens plutôt qu'à une externalisation de leur gestion. Nous adoptons en ce dernier domaine une approche prudente et mesurée. Il n'est donc pas étonnant que la mise en œuvre reste à un stade expérimental et modeste, à quelques exceptions près.

Parmi ces dernières, la gestion des véhicules de gamme commerciale offre l'exemple d'une externalisation sur six ans de 20 000 véhicules pour un montant annuel de 70 millions d'euros. D'après nos estimations, environ 20 % des frais de gestion ont été économisés grâce à cette méthode. Un autre marché a porté sur l'externalisation de la formation des pilotes d'hélicoptères, pour une durée de 22 ans. Le gain afférent s'élèverait à 10 % du montant total. Enfin, l'entretien des 55 appareils de la base aérienne de Cognac fait lui aussi l'objet d'une externalisation depuis 2006, pour une économie annuelle de l'ordre de 20 %.

En tout état de cause, le ministère de la Défense reste en ce domaine en deçà des analyses de l'équipe d'audit de la révision générale des politiques publiques, qui a identifié en 2007 un périmètre de 16 000 emplois de la Défense susceptibles d'externalisation. L'écart s'explique par les conditions très strictes que le ministère de la Défense a mises à l'externalisation de ses activités. Il n'y consent en effet que si, d'abord, elle ne porte pas atteinte aux capacités d'intervention des forces armées, appelées à s'engager à tout moment sur des théâtres d'opérations extérieurs, ce qui constitue une contrainte très spécifique. Le ministère est également attaché à ce que toutes les parties prenantes à ses activités soient des combattants, susceptibles de se conduire comme tels. Ensuite, il faut veiller aux intérêts des personnels, en leur garantissant la possibilité de reclassement en cas d'externalisation de leur activité. Enfin, il convient de conduire une comparaison systématique des prestations proposées par les entreprises candidates, qui sont souvent des petites et moyennes entreprises.

Deux instances jouent en ce domaine un rôle essentiel : la mission partenariats public privé (MPPP) et la mission achat, placées sous la responsabilité du secrétariat général de l'administration. La Cour des comptes a mis en lumière le manque d'une comptabilité analytique de l'État qui rende la comparaison possible avec une gestion privée. La MPPP a précisément pour fonction de rapprocher les méthodes comptables pour arriver à de meilleurs résultats. La mission achat, quant à elle, joue un rôle de conseil, en faisant partager sa bonne connaissance des prix et des marchés.

L'une de nos préoccupations, commune avec d'autres ministères, est de rendre l'information la plus transparente possible pour les agents potentiellement concernés par une externalisation. Le secrétariat général pour l'administration mène ainsi une politique active de concertation avec le Conseil supérieur de la fonction militaire et avec les représentants des organisations syndicales. Ces derniers n'ont pas une attitude négative. Le cas échéant, ils proposent des solutions de remplacement, comme la régie rationalisée et/ou civilianisée, qui correspond au transfert de la prestation de service à des personnels civils.

Deux nouveaux dispositifs statutaires sont applicables en matière d'externalisation : la mise à la disposition et, de manière plus originale, le détachement. Ils ont en commun trois caractéristiques. Ils sont fondés sur le volontariat, garantissent le maintien du statut d'agent public et permettent un retour dans le corps d'origine. Les agents qui refusent de travailler chez le prestataire sont reclassés.

Dans le système de la mise à disposition, l'agent continue de travailler sur le même lieu, au même poste et en continuant à percevoir sa rémunération du ministère. Le prestataire verse seulement à ce dernier un montant forfaitaire convenu à l'avance pour cette mise à disposition. Tentée dans le domaine de la restauration, l'expérience a concerné 126 agents, sur lesquels 55 ont fait acte de volontariat. Certains ont aujourd'hui souscrit un contrat de travail à durée indéterminée chez le prestataire auprès duquel ils étaient originellement mis à disposition. Les chiffres disponibles sont cependant trop faibles pour fournir une base statistique significative.

Quant au détachement, il n'est attractif pour les agents du ministère de la Défense que dans la mesure où la rémunération est au moins aussi élevée chez le prestataire. Ils signent alors un contrat de travail qui présente l'originalité de ne pas leur faire perdre le statut d'agent public. Un retour dans le corps d'origine est donc toujours possible, comme le prévoit le décret du 7 mai 2010. Trois autres décrets sont en attente et devraient être publiés d'ici la fin de l'année. Ils prévoient les conditions dans lesquelles, au terme du contrat de détachement, les fonctionnaires sont ou bien reconduits ou bien réintégrés.

Nous avons mis en place un dispositif spécifique d'assistance à la « manœuvre ressources humaines » au profit des chefs de projet. Le chef de projet bénéficie d'une mission d'appui auprès de la direction des Ressources humaines pour préparer et mettre en œuvre l'externalisation. Il bénéficie d'une assistance après la signature du marché pour assurer le suivi des relations contractuelles et pour gérer la reconversion des agents qui ne sont pas repris par les entreprises attributaires du marché.

Sur le plan des ressources humaines, nous pouvons donc considérer que le ministère s'est doté d'un dispositif permettant de répondre aux interrogations légitimes préexistantes à l'externalisation et de gérer les difficultés apparaissant tout au long de l'externalisation et après.

Sur le plan budgétaire, nous veillons à transcrire dans la loi de finances les suppressions d'emplois liées à l'externalisation. L'objectif est de redéployer les crédits de personnel vers le fonctionnement, puisque les contrats d'externalisation sont imputés sur le titre 3.

Avant d'ouvrir le débat, je voudrais vous livrer des réflexions un peu plus personnelles. Pour l'externalisation, je constate un blocage et un ressort. Le blocage est le caractère opérationnel de tous les personnels militaires quelle que soit la nature de leur tâche. Un boulanger, un mécanicien, un prestataire de services peuvent être des combattants. Le militaire reste disponible à tout moment pour toute action militaire, pour tout engagement extérieur. C'est d'ailleurs la raison d'être de son engagement. Cette singularité rend l'externalisation plus difficile.

Le ressort est que le temps de travail du militaire est plus faible dans sa spécialité que le temps de travail du civil. Le militaire n'est disponible pour la prestation civile qu'à concurrence de 1 000 heures par an, puisqu'il se consacre aussi à sa formation militaire, alors que le civil doit, lui, à sa spécialité l'intégralité de son temps de travail, soit 1 600 heures par an. Les personnels militaires, parce qu'ils restent des combattants, sont nécessairement plus coûteux que les personnels civils.

L'un des ressorts de l'externalisation est de permettre à des personnels de poursuivre des carrières plus valorisantes et plus épanouissantes. L'exemple typique de cette situation est l'externalisation dans le secteur informatique. Lorsque vous êtes informaticien d'une collectivité locale ou d'une administration, le risque est grand d'être prisonnier d'une carrière limitée avec peu de perspectives de diversification, de mobilité géographique ou de progression hiérarchique. Le fait de rejoindre une entreprise attributaire d'un marché d'externalisation est la possibilité de sortir de cette impasse.

L'externalisation au ministère de la Défense peut aussi avoir pour motivation le *statu quo* géographique. Les personnels militaires de la Défense sont contraints par leur statut à l'obligation de mobilité. L'externalisation apparaît alors pour certains comme une possibilité d'échapper à une mobilité géographique.

J'ai encore trop peu d'expérience dans mes fonctions ministérielles pour donner un avis tranché sur les externalisations mais je souhaite appeler l'attention de la MEC sur le travail mené par le secrétariat général pour l'administration du ministère de la Défense. Le secrétariat général a par exemple produit un rapport portant sur l'opportunité économique de recourir à une externalisation sur la base des offres reçues pour l'opération « restauration – hôtellerie – loisirs » phase 1. Ce rapport de grande qualité a comparé trois scénarios :

– un scénario I ou le *statu quo* : le ministère de la Défense continue d'assurer en régie les fonctions restauration, hôtellerie et loisirs avec du personnel civil et militaire, sans changement de l'organisation ;

– un scénario I *bis* ou la régie « civilianisée et rationalisée » : le ministère de la Défense continue d'assurer les fonctions restauration, hôtellerie et loisirs après civilianisation et rationalisation des postes ;

– un scénario II ou l'externalisation : le ministère de la Défense achète un service en restauration, hôtellerie et loisirs à un opérateur privé au travers d'un contrat d'une durée de cinq ans relevant du code des marchés publics.

Les fonctions restauration, hôtellerie, loisirs sont importantes puisqu'elles représentent 8 000 postes sur les 16 000 du périmètre externalisable. L'étude menée sur huit sites conclut que la régie civilianisée et rationalisée représente une économie de 10 % et l'externalisation 18 %.

Cette étude que je vais communiquer à la MEC entre dans le détail de la répartition des effectifs selon les statuts et les catégories. La conclusion est que si l'externalisation n'est pas à exclure, elle n'est pas facile.

M. Bernard Cazeneuve, Rapporteur. Lorsque l'on regarde le tableau des externalisations conduites par le ministère depuis le début de la réforme, on constate qu'il existe trois types d'externalisations : une première est la délégation à des entreprises privées des missions de soutien ou d'accompagnement des armées dans l'exercice des missions opérationnelles, soit les fonctions hôtellerie-restauration-loisirs, les véhicules, l'habillement ; une deuxième catégorie confie à des entreprises privées la réalisation d'investissements lourds pour le compte du ministère de la Défense, c'est le cas de Balard ; une troisième catégorie réside dans le fait de confier à des entreprises le soin d'exploiter des satellites de télécommunications. Ma première question porte sur les économies attendues de l'ensemble de ces externalisations. Y a-t-il un objectif chiffré ?

Ma seconde question porte sur les économies déjà réalisées.

M. Gérard Longuet, ministre de la Défense. Je remercie M. Cazeneuve pour l'intérêt qu'il porte aux questions de défense et il le fait avec grande compétence. M. Cazeneuve a eu raison de rappeler les trois types d'externalisation. Je n'ai traité que de l'externalisation des missions de soutien. Nous avons évoqué la mission RHL-1 – restauration, hôtellerie, loisirs- phase 1 –, les véhicules. Il y a également la formation des pilotes d'hélicoptères, la gestion et la maintenance des appareils de Cognac. Sur RHL-1, nous conduisons une expérimentation réduite qui porte sur 5 % des effectifs visés : 400 postes sur un périmètre visé de 8 000. Les économies de 18 % ne sont pas négligeables car elles se traduisent par des équivalents temps plein qui peuvent être redéployés.

L'investissement de type PPP (partenariat public-privé) est-il une externalisation au sens strict du terme ? S'agit-il d'une « démaastrichtisation » d'une dépense ? Ce n'est pas la raison du choix de Balard. J'en parle d'autant plus librement que ce projet énorme est antérieur à mon arrivée et qu'il se poursuivra après mon passage en tant que ministre de la Défense.

Le véritable objectif de ce partenariat était de réaliser dans un temps très réduit un projet très complexe permettant d'accueillir 9 300 militaires et civils de la Défense, rassemblés autour de la fonction de direction des armées : les trois états-majors, la DGA, les services du SGA et les services du ministère. Tous ces services sont répartis aujourd'hui sur une quinzaine de sites.

Le fait de rassembler tous ces services répondait à une nécessité de synergie par ailleurs génératrice d'économies. Le choix du PPP permettait de s'adresser à des professionnels rassemblés autour d'un consortium, capable de répondre de la construction et de la gestion de l'immeuble pendant vingt-sept ans. L'effet indirect en termes de trésorerie est de réaliser des actifs libérés pour un montant de 600 millions d'euros. Les 130 millions d'euros de dépenses annuelles sont couverts par les économies sur les coûts de fonctionnement prévus initialement.

Pour les satellites de communication, on a parfois présenté l'opération comme un *leaseback*. Nous vendons des capacités qui nous seront offertes ultérieurement moyennant un coût d'usage, mais ce n'est pas qu'une opération de trésorerie. Le ministère a jugé préférable d'être en position de client et non plus d'exploitant en attendant une nouvelle génération de satellites.

M. Bernard Cazeneuve, Rapporteur. Les auditions précédentes de la mission d'évaluation et de contrôle ont montré que le projet de partenariat public-privé relatif au projet de transfert du ministère de la Défense à Balard a été mené à bien de façon très satisfaisante au plan technique : les délais ont été strictement respectés, la mobilisation des compétences a été extrêmement poussée. Ce projet est exemplaire de ce point de vue mais il continue à nous interpeller en ce qui concerne ses aspects budgétaires.

L'intérêt d'un partenariat public-privé est, qu'en définitive, son coût global doit être inférieur à celui qui résulterait d'une gestion en régie. J'imagine que le montant annuel du loyer, de 130 millions d'euros, comprend non seulement l'amortissement de l'immeuble, mais également les services nécessaires à son fonctionnement tels les fluides ou le coût de la maintenance. Êtes-vous en situation de nous présenter des données chiffrées permettant de comparer le coût qui aurait résulté d'une rénovation de l'actuel ministère associée à une maintenance en régie avec celui du PPP ?

M. Gérard Longuet, ministre de la Défense. Je suis effectivement en mesure d'apporter des éléments chiffrés, en toute transparence sur le coût du projet Balard, puisque l'objectif du recours au PPP est justement d'obtenir un coût d'usage inférieur à celui de la gestion en régie.

Dans le cadre d'un PPP, l'administration est en position de client. Habituellement, la gestion en régie la place dans la double posture de client et d'organisateur de la prestation, ce qui constitue une source permanente de malentendus et de surcoûts. De nombreuses institutions préfèrent la posture de client qui leur donne l'avantage du choix d'une prestation globale à un prix déterminé au préalable. En effet, l'externalisation de l'évaluation des coûts d'entretien et sa transposition dans le prix du prestataire donnent à l'administration l'assurance de la réalisation de prestations à un coût donné. Cela permet d'éviter les erreurs d'évaluation des coûts d'entretien dans le cadre des opérations menées en régie. L'avantage du PPP est donc de mettre en concurrence des prestataires sur le fonctionnement d'un immeuble. Par exemple, dans le cadre d'un PPP, l'éventuel coût de réfection d'un câblage informatique serait à la charge du prestataire et non de l'administration.

Cela étant, je conviens volontiers que la mise en œuvre des PPP peut être source d'incertitudes juridiques.

La concession, sur huit ans, de l'usufruit des satellites de télécommunication Syracuse doit générer une « recette tiers » équivalente à 10 % des capacités de transmission. Cette externalisation doit apporter au ministère une recette exceptionnelle de l'ordre de 400 millions d'euros.

M. Bernard Cazeneuve, Rapporteur. La concession de l'usufruit des satellites de télécommunication doit générer un volume de recettes exceptionnelles. Cela étant, des incertitudes demeurent sur la réussite de cette opération qui concerne des satellites déjà lancés depuis plusieurs années et dont la durée de vie est, par nature, limitée. Y a-t-il une clientèle désireuse d'exploiter les satellites Syracuse sur le marché ?

M. Gérard Longuet, ministre de la Défense. Ce questionnement est légitime. Je ne peux cependant exposer publiquement des arguments de valorisation du patrimoine du ministère de la Défense alors qu'une procédure de mise en concurrence est actuellement lancée sous l'égide de la délégation générale pour l'Armement (DGA).

M. Bernard Cazeneuve, Rapporteur. Le projet RHL1 doit générer un volume d'économie d'environ 18 % de la dépense actuelle. Il s'agit d'externaliser une mission de soutien avec le concours de professionnels agissant actuellement en régie. Cependant le ministère de la Défense devra payer aux intéressés l'écart entre les salaires actuellement versés et ceux qu'ils percevront sous leur nouveau statut. De surcroît, les salariés non transférés au secteur privé resteront à la charge du ministère de la Défense. On peut en déduire que l'externalisation sera d'un faible impact sur la masse salariale. Comment peut-on aboutir à une économie de 18 %, compte tenu de la rigidité de la masse salariale ?

M. Gérard Longuet, ministre de la Défense. L'étude de mon ministère sur l'externalisation, dont je vous ai promis la transmission, est tout à fait éclairante sur ce point. Huit sites sont retenus dont cinq sites de restauration tel Saint-Maixent-l'École où l'on sert 528 000 plateaux-repas par an. Les effectifs concernés sur les huit sites sont de 204 militaires qui ne consacrent effectivement que 1 000 heures par an à cette activité, compte tenu des obligations qu'ils ont à continuer à se former et à s'entraîner, et 152 civils soumis à un régime de 1 600 heures par an. Le simple fait de remplacer les militaires par des civils revient donc, mathématiquement, à gagner 80 emplois. En effet, les militaires voient leur rémunération imputée en totalité sur leur activité de restauration, en comptabilité analytique, alors qu'une partie de leur temps de travail est consacrée spécifiquement aux activités militaires.

Pour les 152 civils, peu d'économies semblent attendues de l'externalisation. Toutefois, les rémunérations sont moins élevées dans le secteur privé, dans le cadre d'un marché concurrentiel où les perspectives de carrière peuvent compenser les avantages statutaires des personnels civils de la Défense.

Les prestations informatiques peuvent également être externalisées. Il faut par ailleurs relever que certains cadres militaires, tels les ingénieurs de la DGA ou certains officiers spécialisés, font l'objet de demandes pressantes du secteur privé.

M. Bernard Cazeneuve, Rapporteur. Quelle est la doctrine du ministère de la Défense sur le périmètre du domaine régalien non externalisable ? Existe-t-il une doctrine de la France en ce qui concerne les activités militaires privées ? Quel est le cœur de métier en matière de défense nationale ?

M. Gérard Longuet, ministre de la Défense. Je suis très prudent sur la question des activités militaires privées. Je considère que les missions afférentes à la défense nationale (je ne parle pas du simple gardiennage) exigent discipline, contrôle total, solidarité de comportement et loyauté, nécessitant une solide formation et un encadrement militaire. J'observe certes qu'en Irak, on dénombre 1,4 employé privé pour un militaire américain. La déclaration de Montreux de 2008 énonce par ailleurs 73 règles de bonne conduite que doivent respecter les sociétés privées travaillant dans le domaine de la sécurité.

En Afghanistan, la restauration des bases avancées de nos forces a été confiée à la société Sodexho qui emploie des personnels locaux. Même dans ce cadre d'activité non militaire, le recours à une entreprise privée peut poser un double problème de sécurité : sécurité des soldats et sécurité des employés du prestataire.

En définitive, le ministère de la Défense n'oppose pas d'objection de principe à l'externalisation de certaines prestations. Nous sommes prudents dans notre démarche même si nous avons la certitude que le recours au secteur privé est moins coûteux que la gestion en régie. Cela étant, l'analyse des coûts est compliquée par le fait que les militaires affectés à des emplois externalisables doivent des heures d'activité militaire qui correspondent à une fraction de leur rémunération ; quant aux civils de la Défense, ils bénéficient parfois d'une politique salariale plus avantageuse que dans le privé.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Cette mission d'évaluation et de contrôle menée conjointement avec mon collègue Bernard Cazeneuve nous a permis d'obtenir des réponses sur plusieurs points : la définition de la régie optimisée, la nécessité que les externalisations soient conduites en conformité au contrat opérationnel des armées, les parts respectives des civils et des militaires, la nécessité d'obtenir la neutralisation de la TVA pour ne pas obérer les conditions financières des externalisations, la définition du périmètre des emplois externalisables, et la clarification des procédures de décision.

M. David Habib, Président. Monsieur le ministre, nous vous remercions.