

Un premier bilan des externalisations au ministère de la défense

PRESENTATION

L'externalisation vise, dans le secteur public, à confier à des sociétés spécialisées des tâches exécutées jusque là en interne, afin de permettre le recentrage des activités sur les missions, dites de « cœur de métier », spécifiques à l'administration, la collectivité ou l'organisme public concernés, et d'obtenir un service de qualité identique ou supérieure à un coût inférieur.

Le ministère de la défense, ministère régalien qui doit être en mesure de faire face aux situations de crises externes, avait pour tradition de produire en interne - « en régie » -, la plupart des services dont il avait besoin. La suspension de la conscription a conduit à un premier train d'externalisations, notamment celles des tâches ancillaires. Ce mouvement s'est accéléré avec les réflexions liées à la stratégie de réforme ministérielle (2003), puis à la revue générale des politiques publiques (RGPP ; 2006).

Cette politique générale revêt une dimension particulière au ministère de la défense, car elle s'intègre à l'ensemble des réformes qui y sont engagées : interarmisation des forces, refonte de l'implantation territoriale des unités, création des bases de défense, adaptation au nouveau format opérationnel arrêté à la suite des travaux du Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale publié en 2008.

Considérées globalement, les externalisations du ministère de la défense représentaient en 2008 environ 1,7 Md€, soit un peu plus de 4% des crédits budgétaires du ministère (hors pensions). Ce montant est appelé à croître avec la mise en œuvre des orientations retenues dans le cadre de la RGPP. Celle-ci a en effet identifié plusieurs secteurs du ministère susceptibles de faire l'objet d'externalisations importantes, susceptibles de concerner 16 000 emplois.

C'est donc dans ce contexte général et en tenant compte de cette perspective d'accroissement que la Cour s'est efforcée de dresser un premier bilan des externalisations engagées par le ministère de la défense, en examinant plus d'une dizaine de cas d'externalisations effectuées ou en cours, et en analysant leurs modalités, leurs coûts et leurs bénéfices.

Les externalisations réalisées n'ont pas réduit la capacité opérationnelle des armées. Dans certains cas, elles apparaissent, nécessaires pour la bonne réalisation des missions. Néanmoins, la réalité des gains économiques reste encore difficile à apprécier. C'est pourquoi d'importants progrès restent à accomplir par le ministère pour utiliser à bon escient et efficacement les externalisations, en particulier en matière d'analyse des coûts et de comptabilité analytique, de calcul économique et de délimitation des activités, dites de cœur de métier, ou des moyens « socle » à conserver nécessairement en gestion directe.

I - Une pratique en développement, encore mal mesurée

A - Une notion en voie de définition

Le concept d'externalisation est proche de celui de sous-traitance, et le ministère s'est efforcé de préciser les limites respectives des deux notions. Le « *Guide de l'externalisation* » du ministère, édité par le secrétariat général pour l'administration (SGA) du ministère, les différencie ainsi : l'externalisation est « *un mode de gestion consistant pour l'administration à confier à un ou des opérateurs externes spécialisés, une fonction, une activité ou un service assuré jusqu'alors en régie, en responsabilisant cet opérateur sur des objectifs de qualité de service ou de coût* » ; « *elle se distingue de la sous-traitance par l'existence d'un réel partenariat entre l'entreprise et l'administration, et par une démarche « de gains réciproques », fondée sur des obligations de moyens et de résultats, et sur un pilotage stratégique de la relation.* »

Outre l'abandon d'une activité auparavant réalisée en régie, l'externalisation se caractérise donc par la nature particulière du lien qu'elle suppose entre le prestataire et son mandant, lien qui n'est pas présent dans la simple sous-traitance.

B - Un montant encore approximatif

Ainsi définies, les dépenses d'externalisation seraient passées, selon le SGA, de 592 M€ en 2001 à 963 M€ en 2006, pour atteindre 1 695 M€ en 2008, soit une progression de 186 % en huit ans, avec une nette accélération durant les dernières années. Les dépenses

d'externalisation représenteraient aujourd'hui environ 4 % du budget de la défense (hors pensions).

Ces montants doivent cependant être considérés avec prudence, car le recueil des opérations d'externalisation, recensées par les différents services du ministère, ne garantit pas que la définition de la notion soit bien mise en œuvre et que les services se la soient bien appropriée.

La méthodologie retenue par le SGA pour identifier les externalisations reflète ces difficultés. Mal stabilisées, les règles transmises aux services, pour les guider dans l'inscription des dépenses d'externalisation, peuvent être interprétées différemment, en particulier pour ce qui a trait au maintien en condition opérationnelle des matériels, dont la part dite externalisée a statistiquement fortement cru ces dernières années, sans que l'on puisse observer des changements aussi importants dans la réalité. Le SGA n'est pas, par ailleurs, en mesure de vérifier la façon dont sa méthodologie est mise en œuvre. De ce fait, les chiffres affichés ne peuvent être considérés que comme des ordres de grandeur et des indications de tendance.

L'augmentation du volume des externalisations de ces dernières années est, pour une grande part, due à un élargissement progressif du périmètre statistique considéré. Ainsi, la forte croissance mesurée à partir de 2007 tient à la prise en compte de dépenses qui n'étaient pas comptabilisées jusque là, liées à l'externalisation du maintien en condition opérationnelle (MCO) dans l'armée de l'air (468 M€ en 2007, 584 M€ en 2008) ou pour les opérations extérieures (85 M€ en 2007, 160 M€ en 2008).

Les dépenses d'externalisation dans le budget de la défense (hors pensions)

En millions d'euros courants

	Budget du ministère de la défense inscrit dans le projet de loi de finances, hors pensions	Dépenses d'externalisations déclarées par le ministère	Part dans le budget, hors pensions
2003	31.070	685	2 %
2006	37.856	963	3 %
2008	38.954	1.695	4 %

Source : SGA / SPB / Base de données

Considéré à périmètre constant, c'est-à-dire hors externalisations liées au MCO et aux opérations extérieures (OPEX), le « *noyau dur* » des dépenses d'externalisation peut être évalué à 951 M€ en 2008, soit 2,5% du budget de la défense. Il était de 831 M€ en 2004, soit une croissance de près de 15 % en cinq ans.

Au total, le montant affiché par le ministère est assez proche du bilan des externalisations que présente le ministère de la défense allemand. Celui-ci estime qu'en 2010, sur un budget de plus de 31 Md€, 1,6 Md€ de dépenses sont externalisées, soit environ 5%. En revanche, il reste très en deçà de celui des externalisations au Royaume- Uni. En 2009, le ministère de la défense britannique a consacré environ 25 % de son budget, soit 9 Md£, aux différents contrats d'externalisation, dont 1,5 Md£ au titre des loyers liés aux contrats dits « PFI »²⁶³.

C - Un important potentiel de développement

Les audits conduits dans le cadre de la RGPP ont identifié une quinzaine de projets d'externalisation possibles, représentant environ 16 000 postes, dont la moitié dans le domaine de la restauration-hôtellerie-loisirs (RHL).

²⁶³ Les contrats « *private finance initiative* » (PFI) sont des contrats de partenariat entre des organismes publics et privés dans lesquels les investissements sont financés par les partenaires privés.

Le potentiel d'externalisations recensé par la RGPP

Projets	Date de mise en œuvre prévue	Effectif potentiellement concerné (audit RGPP)	Commentaires
Restauration-hôtellerie-loisirs (RHL)	2010-2014	8.000	Contractualisation en cours pour la première phase (2010 : 204 militaires et 152 civils concernés) et études en cours pour la suite.
Infrastructures	2012-2014	2.200	
Bureautique / informatique / communications (SIC-DIRISI)	2012-2014	Non estimé	Etudes en cours
Armement		1.250	
Maintien en conditions opérationnelles du matériel de l'armée de terre		1.200	Transfert au compte de commerce inclus par la RGPP
Maintien en conditions opérationnelles du matériel aéronautique	En continu. Projets multiples	750	Transfert au compte de commerce inclus par la RGPP. Etudes en cours.
Formation		838	Relève d'autres projets
Habillement	2012	400	Etudes en cours
Transports de surface		396	Externalisation non retenue à ce stade
Protection	A partir de 2009	250	5 marchés de protection de bases aériennes notifiés en 2009. Personnels militaires exclusivement.
Expérimentation de « facility management » sur la base de défense de Creil	2010	nd	Contractualisation en cours
Entraînement	En continu. Projets multiples	39	
Service des essences des armées	2009	20	Achévé
Service de santé des armées	2009	10	Achévé

Source : SGA

Cette volonté de poursuivre le mouvement d'externalisation et d'avoir recours à des opérations complexes de partenariat entre l'Etat et des entreprises privées doit conduire le ministère à améliorer son organisation, pour mieux mener et suivre les opérations d'externalisation.

II - Les externalisations à l'aune de la doctrine du ministère

Le ministre de la défense a fixé en 2008 les quatre conditions qui doivent être réunies pour qu'une externalisation puisse être engagée :

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

C'est au regard de ces quatre conditions que la Cour a conduit son examen de plusieurs cas concrets, représentant une dépense annuelle d'environ 1 Md€, soit approximativement les deux tiers du volume des externalisations engagées par le ministère.

A - La préservation de la capacité opérationnelle

Les externalisations réalisées n'ont pas, à ce jour, réduit la capacité opérationnelle des armées. Dans certains cas, comme celui du transport stratégique, elles apparaissent même indispensables à la réalisation des missions.

La qualité du service fourni par des prestataires extérieurs est, en général, jugée bonne, voire meilleure que lorsque celui-ci était assuré en régie. Le recours à un professionnel spécialiste d'une activité peut aussi permettre d'optimiser la gestion d'une activité. C'est le cas, par exemple, de la gestion de la logistique des pièces de rechanges aéronautiques consommables, confiée depuis 2004 à un opérateur privé, ce qui pourrait conduire à étendre ce type de contrat à d'autres approvisionnements. Ce contrat prévoit des clauses de performance opérationnelle (et non de moyens), qui permettent un pilotage efficace et simplifié. Plusieurs exemples, notamment l'externalisation de la gestion et de la maintenance des véhicules civils du ministère, montrent également que les externalisations peuvent offrir des capacités d'adaptation plus rapide, et faciliter la rationalisation des besoins.

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

Le premier constat de la Cour, à cet égard, porte sur l'absence de définition claire et précise du « cœur de métier », notion pourtant régulièrement mise en avant pour justifier, ou critiquer, le recours aux externalisations. Le ministère de la défense ne dispose pas, sur ce sujet, d'outil conceptuel clair et stable. La seule référence législative est celle de la loi du 14 avril 2003 relative à la répression de l'activité de mercenaire, qui confirme le monopole de l'Etat dans les activités militaires. Sur son fondement, le ministère définit une « mission cœur de métier », couvrant un noyau dur d'activités assez restreint, qui ne saurait être l'objet d'aucune externalisation. Il correspond :

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

Le ministère de la défense reconnaît d'ailleurs l'imprécision de la notion puisqu'il note que « le périmètre du cœur de métier pris en compte par la stratégie d'externalisation peut déborder du strict cadre de ce noyau dur légal (la loi du 14 avril 2003) qui constitue uniquement la borne minimale. Au-delà, pour définir le périmètre du cœur de métier jugé non externalisable, (...) il convient de raisonner en opportunité, en terme de faisabilité pratique et de rentabilité économique ».

De fait, les critères retenus pour délimiter le champ des externalisations fluctuent selon les frontières, tracées entre les besoins opérationnels et ceux liés au soutien, les capacités à engager sur les théâtres d'opération et celles des bases arrières, les capacités permanentes et les capacités complémentaires.

Par exemple, dans le cas du transport stratégique, l'externalisation est venue pallier une insuffisance de capacité au cœur de l'activité des forces armées, la capacité de projection, alors que, à l'inverse, s'agissant de la formation des pilotes, le champ couvert par l'externalisation a été restreint à la mise à disposition et à la maintenance des avions-écoles de la base de Cognac. Le contrôle général des armées avait pourtant montré, dans un rapport de 2003, que la formation initiale des pilotes militaires ne

différait guère de celle de leurs collègues civils (les uns et les autres passant les mêmes qualifications), et pouvait ainsi, sans dommage, être externalisée. L'état-major de l'armée de l'air n'a pas suivi ces conclusions. Un même refus de principe a été opposé pour l'externalisation des activités de l'école de formation initiale des pilotes d'hélicoptères de Dax.

Le cas de la gestion des transports stratégiques

Dans un secteur opérationnel sensible comme le transport stratégique, le ministère de la défense considère que les externalisations sont destinées à satisfaire des pics d'activité exceptionnels, qui ne justifient pas d'effectuer des investissements lourds, au-delà d'un « socle » indispensable, garantissant le fonctionnement autonome des armées au quotidien.

Ce n'est pourtant pas le cas, puisque 92% du transport stratégique (en tonnage), au profit des troupes en OPEX ou pré-positionnées, est assuré dans le cadre de 49 marchés externalisés. Au total, le tiers de la dépense de transport stratégique des armées françaises est externalisé. Cette situation traduit une insuffisance capacitaire structurelle avérée, les armées ne disposant que de 41 % des moyens prévus par le contrat opérationnel, loin du socle indispensable. Même si le ministère ne considère pas que le recours aux externalisations pénalise son fonctionnement, il est à craindre que, en cas de crise majeure, la disponibilité et, donc, le coût des moyens de transport stratégique à affréter, sur un marché mondial tendu, rendent leur mobilisation aléatoire.

Si le recours à des moyens de transport ou de soutien externalisés présente un intérêt économique (éviter des investissements inutiles, par exemple pour les transports en métropole), voire opérationnel (affrètements d'urgence de petits volumes), il ne dispense pas d'une réflexion sur le socle de capacités patrimoniales nécessaires pour que l'externalisation soit choisie et non subie. Or, les décisions de conclure les différents marchés ont été prises au coup par coup, pour répondre à des besoins urgents et pallier des déficits capacitaires croissants. La création du centre multimodal des transports en 2007, chargé de coordonner l'ensemble des moyens utilisés par les armées, n'a permis que de rationaliser la gestion de moyens insuffisants.

L'externalisation du transport stratégique est ainsi subie et indispensable, car elle vient pallier un déficit capacitaire structurel.

Le deuxième constat porte sur l'encadrement des risques qui peuvent affecter la capacité des armées à agir. À cet égard, deux risques majeurs doivent être évités.

Le premier, lié à la perte de compétence, est aujourd'hui limité mais ne peut que s'accroître à l'avenir, si le mouvement d'externalisations se poursuit dans des domaines de haute technicité. Il faut donc définir, avec plus de précision qu'aujourd'hui, les socles de compétences qui doivent être impérativement conservés en interne.

Le second, lié à la défaillance possible de l'opérateur, est bien identifié, en particulier pour s'assurer que la disponibilité des matériels, mis à disposition dans le cadre de contrats innovants, est garantie en toutes circonstances. Il en est ainsi pour les 36 hélicoptères de l'école de Dax, fournis dans le cadre du partenariat public-privé (voir encadré ci-après). Il n'est, toutefois, pas possible de garantir qu'il n'y aura pas de cessation temporaire d'activité en cas de défaillance du partenaire privé, car le ministère ne disposera plus des équipes de maintenance et devra relancer un appel d'offres, pour trouver une société remplaçante, ce qui demanderait nécessairement plusieurs mois.

B - Les intérêts des personnels

Le ministère de la défense attache une grande importance à l'accompagnement social des externalisations. La concertation sociale relève de la mission du SGA, qui a développé, depuis 2009, un processus d'information des organisations syndicales. Pour les projets récents les plus importants, des groupes de travail spécifiques ont été mis en place.

Jusqu'à présent, l'impact social des externalisations a été limité. Les exemples analysés par la Cour montrent que les effectifs concernés ont, dans leur très grande majorité, bénéficié d'une mutation professionnelle sur place ou dans un autre site. Une faible partie des personnels a été mise à la retraite ; certains d'entre eux ont été alors embauchés par le prestataire.

C'est avec les nouveaux projets en cours d'examen (en particulier dans le secteur restauration-hôtellerie-loisirs, qui devraient toucher 8 000 personnes), que les conséquences sociales vont devenir importantes.

Or, le dispositif d'accompagnement prévu par une loi de 2009²⁶⁴, qui prévoit la possibilité de mettre des personnels volontaires à la disposition du prestataire d'une externalisation, dans le cadre d'une mise à disposition ou d'un détachement, n'est effectif que depuis la publication d'un décret d'application de septembre 2010²⁶⁵. Sa mise en œuvre soulève de nombreuses questions : coût des mesures pour le ministère, possibilité

²⁶⁴ Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

²⁶⁵ Décret n° 2010-1109 du 21 septembre 2010.

pour les opérateurs d'offrir un nombre suffisant de postes, éventuel retour de personnels dont les postes ont été supprimés. Le ministère, conscient de ces difficultés, estime que ce dispositif concernera essentiellement des personnels en fin de contrat, souhaitant préparer leur réinsertion professionnelle. La Cour considère, cependant, que le ministère doit mieux préparer la gestion du nombre important de personnes qui devrait être concernées par les externalisations à venir.

C - L'offre du marché et la place réservée aux PME

Le ministère de la défense affiche sa volonté de faciliter l'accès des PME aux marchés de la défense, notamment dans le cadre des externalisations. L'adhésion du ministère au Pacte PME, la mise en place de dispositifs de soutien spécifiques ou la signature, en février 2010, d'une charte des bonnes pratiques sont quelques-unes des manifestations de cette volonté.

Toutefois, les données disponibles ne permettent pas d'apprécier si l'accès des PME aux marchés de la défense est assuré dans des conditions satisfaisantes. De fait, le ministère n'a pas été en mesure de fournir des données statistiques permettant d'en mesurer les effets. Les dossiers examinés par la Cour ont montré que l'accès des PME n'était assuré que pour les activités de service de base (nettoyage, entretien, transports notamment), qui sont, elles aussi, l'objet d'une concentration au profit de grosses entreprises, comme c'est déjà le cas dans la restauration.

Le ministère se heurte à une contradiction entre les objectifs de soutien aux PME et l'objectif central des externalisations : la recherche d'économies de fonctionnement. C'est ce qu'illustrent les difficultés rencontrées dans le développement des contrats de gestion des fonctions support (« *facility management* »²⁶⁶). Les règles d'allotissement des marchés publics, prévues par l'article 10 du code des marchés publics, qui protègent les PME, semblent devoir être strictement interprétées, comme l'a montré le jugement du tribunal administratif de Lyon (Société du groupe Pizzorno environnement, 7 avril 2008) relatif à l'annulation du marché d'externalisation de prestations de service pour le camp de Canjuers.

Il serait donc utile que le ministère développe ses méthodes d'identification et de recensement des marchés externalisés attribués aux PME, directement ou en sous-traitance de grands groupes. Ce

²⁶⁶ Gestion des fonctions support de l'entreprise, englobant la gestion des prestations multitechniques (services aux bâtiments) et la gestion des prestations multiservices (services aux occupants), par des prestataires de services tiers spécialisés.

recensement est indispensable, pour aider au pilotage de cette politique et à la réalisation des objectifs qui ont été affichés.

D - Les gains économiques

La réalité des gains économiques procurés par les externalisations apparaît, de façon générale, difficile à apprécier.

1 - L'absence quasi généralisée de comptabilité analytique

Une part importante des externalisations de la dernière décennie a été engagée sans connaissance précise des coûts « en régie ». Pour les activités auparavant exercées par des appelés, le calcul aurait été artificiel et peu utile. Pour les autres activités, la Cour constate que cette comparaison n'a pas été systématique, soit que le ministère n'ait pas d'autre option, soit qu'il se soit heurté à l'absence de comptabilité analytique pour déterminer la réalité des coûts. Depuis 2005 cependant, le ministère systématise les comparaisons de coûts. Toutefois, en l'absence persistante de comptabilité analytique, les problèmes méthodologiques restent nombreux, d'autant que l'évolution des cahiers des charges et des périmètres est souvent importante dans le temps.

2 - Le coût des personnels

Compte tenu des différences de rémunération et de la disponibilité effective des personnels, les externalisations de services de main-d'œuvre font mécaniquement apparaître des gains importants. Toutefois, ces gains, bien réels pour le site concerné, ne le sont pas pour le ministère, quand, les postes étant supprimés, les personnels demeurent rémunérés sur son budget.

Pour les externalisations engagées depuis 2005, il semble que deux tiers des personnels touchés ont été mutés au sein des armées et que la quasi-totalité des autres ont été mis en retraite. Le ministère n'a pas de connaissance précise du devenir des personnels mutés. Les cas étudiés montrent qu'il est parfois confronté à des difficultés de réaffectation de personnels dont il n'a plus besoin (cas des personnels qui géraient les véhicules de la gamme commerciale). Dans d'autres cas (Dax, Cognac), les personnels libérés sont, selon le ministère, utilisés pour combler des manques dans des unités opérationnelles.

Il est donc aujourd'hui possible d'évaluer les avantages et les coûts d'un projet au niveau d'un service donné, mais pas de tirer le bilan global pour le ministère.

En effet, si celui-ci maintient les personnels concernés dans ses effectifs en les mutant, il continue de supporter le coût budgétaire de leur rémunération, tout en finançant dans le même temps un service externalisé. Si ces agents sont affectés en surnombre ou sur des emplois moins qualifiés, cette situation n'est pas tenable dans la durée. Évaluer un gain d'ensemble pour le ministère suppose de pouvoir évaluer l'avantage tiré par leur nouvelle affectation au regard de l'ancienne. À ce stade, faute d'une telle connaissance, il sera difficile de faire le départ entre les gains économiques tirés des réductions d'emploi liées aux externalisations et ceux dus à la diminution générale du volume des emplois au ministère qui, sur la durée de la loi de programmation militaire 2009-2014, devrait concerner 54 000 emplois militaires et civils.

3 - Le calcul des gains dans la durée

La plupart des externalisations engagées ont fait l'objet de contrats de courte durée, souvent trois ou quatre ans. L'intérêt économique réel des externalisations ne pourra être réellement apprécié qu'après plusieurs renouvellements de contrat, pour s'assurer que les renouvellements successifs n'en modifient pas substantiellement l'architecture au détriment de l'Etat. Un tel suivi est encore rare : celui de l'expérimentation de Varennes-sur-Allier semble être une exception. Il montre que, lorsque la concurrence joue, l'Etat bénéficie de conditions durablement favorables. En revanche, quand le ministère est confronté à des situations quasi-monopolistiques (cas du maintien en condition opérationnelle des sous-marins nucléaires, par exemple), le renouvellement des contrats ne satisfait pas l'intérêt économique de l'Etat.

Des contrats de longue durée peuvent être signés, lorsqu'ils concernent la fourniture d'un service nécessitant des investissements importants de la part de l'opérateur privé, ou lorsqu'ils reposent sur des partenariats publics-privés. Trois ont été conclus à ce jour : ORRMA (gestion du stock de pièces détachées aéronautiques) et Cognac (fourniture clé en main d'heures de vol pour la formation initiale des pilotes de l'armée de l'air) conclus pour dix ans, et Dax conclu pour 22 ans. Dans ces cas, l'évolution des contrats dans le temps et les avenants nécessaires devront être gérés avec soin par le ministère pour que leur économie générale ne se modifie pas aux dépens de l'État.

Face à ces difficultés, le ministère a développé des méthodes diverses, plus ou moins empiriques, d'analyse des gains économiques. Les progrès ont été importants, mais les résultats ne sont pas encore suffisamment fiables. Les méthodes doivent être rendues homogènes. Il est, en particulier, nécessaire que le ministère travaille à identifier les

gains qui tiennent à l'externalisation proprement dite (c'est-à-dire, le fait de confier une activité à une entreprise privée plutôt que de l'exercer en régie), en les distinguant de ceux qui résultent de la réorganisation et de la rationalisation d'un service, que l'externalisation a accélérées, voire permises, mais qui auraient peut-être pu être obtenus en régie. Compte tenu des conséquences parfois irréversibles d'une externalisation, il est indispensable de vérifier qu'aucune autre option n'était envisageable pour aboutir à des gains substantiels.

Parmi les dossiers examinés par la Cour, une évaluation de l'impact économique n'a été possible que pour six d'entre eux.

Gains économiques liés à six dossiers d'externalisations

Nom du dossier	Coût initial en régie	Coût théorique en régie optimisée	Coût du service externalisé	Gain économique annoncé
Vareennes sur Allier	5,1 M€ / an (valeur 2009)	Non connu	Env. 3 M€ / an (valeur 2009)	2,1 M€ / an (gain de 41%)
Cognac	22,6 M€ / an (valeur 2006)	Non connu	17,43 M€ / an (valeur 2006)	5,17 M€ / an (gain d'environ 22 %)
Dax (périmètre complet)	Non connu	985 M€ actualisés TTC sur 22 ans	977 M€ actualisés TTC sur 22 ans	8 M€ actualisés sur 22 ans (gain de 0,9 %) ²⁶⁷
Véhicules de la gamme commerciale	84,7 M€ / an (valeur 2003)	Non connu	Environ 65,2 M€ / an (montant max : 79 M€)	19,1 M€ / an soit un gain de 22 %
Sécurité de 5 bases aériennes	9,93 M€ / an (valeur 2009)	Non connu	Entre 3,66 et 4,39 M€ / an (valeur 2009)	Entre 5,5 et 6,3 M€ / an (gain de 56 à 63 %)
Location avec option d'achat (LOA) de deux A 340	Sans objet (changement de type d'appareils)	18,5 € TTC / siège/heure de vol (valeur 2005)	28,15 € TTC / siège / heure de vol (constaté fin 2009)	Ecart défavorable de 9,65 € / siège / heure de vol (1)

(1) : Soit, par rapport au coût théorique, +52 % en euros constants, et +4,8 % en valeur actualisée nette ramenée aux conditions économiques de 2009, selon le ministère de la défense.

Source : Cour des comptes

Pour l'une des opérations étudiées, le bilan est négatif : la location avec option d'achat de deux Airbus (voir *infra*) ; pour une autre (Dax), il est suffisamment faible pour pouvoir être considéré à ce stade comme incertain ; quatre opérations présentent des gains économiques importants.

²⁶⁷ Les valeurs TTC indiquent le coût supporté par le ministère. Hors taxes (du point de vue du ministère des finances), le coût en régie optimisée est évalué à 941 M€ et celui du service externalisé à 898 M€, soit un écart maximal probable de 43 M€ (gain de 4,5 %)

III - Des risques particuliers à éviter

Les externalisations peuvent constituer un levier puissant de transformation et permettre des économies importantes. Mais, il ne peut être décidé d'y recourir pour des raisons extérieures à leur objet propre, notamment l'insuffisance de moyens budgétaires.

A - L'analyse de quelques externalisations

L'analyse des dossiers relatifs aux avions de l'école de pilotage de Cognac et aux véhicules de la gamme commerciale fait apparaître des gains supérieurs à 20 %, par rapport à une situation initiale de régie, qui aurait pu être améliorée. Le périmètre a été profondément modifié à l'occasion de l'externalisation (réduction importante et rajeunissement des flottes), et améliore le résultat post-externalisation. Aussi, ces gains sont en grande partie liés à une réorganisation profonde de la prestation.

L'externalisation des véhicules de la gamme commerciale

En 2004, le ministère de la défense était propriétaire d'un parc de 22 000 véhicules légers, caractérisé par une hétérogénéité et une ancienneté importantes (20 % du parc avait plus de 10 ans d'âge). La gestion et la maintenance étaient assurées en régie par 3 233 personnes, soit 1 181 ETPT (équivalent temps plein travaillé). Un rapport commandé par le SGA souligne que le rapport gestion/maintenance pour chaque véhicule était de 60 % / 40 % contre 20 % / 80 % dans les entreprises spécialisées.

Il a alors été décidé de vendre le parc automobile ancien (pour un montant évalué à 137 M€) et de le remplacer, en une fois, par un parc automobile neuf, dans le cadre d'une location longue durée, avec externalisation de la gestion et de la maintenance. Le principal objectif était de réaliser une économie de l'ordre de 20 %, grâce à la réduction des personnels affectés, au rajeunissement et à la réduction du parc automobile.

Le marché a été conclu en décembre 2006. Il comporte quatre postes à montant forfaitaire : location de 20 120 véhicules avec option d'achat, entretien et gestion de la flotte, mise en place et suivi de la flotte, remplacement des pneumatiques. Sa durée est de 7 ans et 7 mois. Les premiers véhicules ont été mis à la route en avril 2007.

Début 2010, le SGA a procédé à une revue approfondie du coût de l'externalisation : il a été évalué à 65,62 M€. Un fonctionnement en régie « optimisée » (c'est-à-dire prenant en compte les modifications apportées, notamment à la taille du parc automobile) aurait coûté, selon cette étude, environ 80,8 M€ par an (contre 91,7 M€ en fonctionnement en régie de 2004). Le bilan général de l'externalisation serait donc nettement positif, permettant une économie de 19,1 M€ par an (gain de 22,5%), par rapport à la situation de 2004, et de 15,3 M€, par rapport à un fonctionnement en régie optimisée (gain de 19 %).

Ces bilans doivent cependant être nuancés. Tout d'abord, la comparaison avec le système en régie de 2004 ne permet pas de quantifier l'intérêt économique de l'externalisation par elle-même, car une part importante du gain est liée à la modernisation du parc. Les calculs pour simuler le coût en régie optimisée appellent, eux aussi, des réserves. Ainsi, le coût réel de la maintenance n'est pas retracé précisément, faute de comptabilité analytique. Enfin, l'étude n'intègre pas, dans le calcul du coût de la régie optimisée, les économies de carburant entraînées par le renouvellement du parc automobile et la modification de sa composition. L'écart entre la situation externalisée et le coût en régie optimisée est donc inférieur aux 19 % annoncés.

Il est, en revanche, incontestable que l'externalisation a permis de bénéficier rapidement d'un parc de véhicules neufs et a facilité la réforme de l'organisation interne, ce qui a permis d'en réduire la taille depuis la signature du contrat initial. Il n'y avait, en 2009, que 19 511 véhicules, et ce nombre a encore été réduit en 2010.

Au total, les économies sont sans aucun doute significatives, même si elles ne peuvent pas être calculées avec précision. Cependant, s'il y a bien eu une très importante diminution des effectifs en ETPT assurant la fonction, les personnels ayant été reclassés en interne, on ne peut en déduire une économie globale au niveau du ministère.

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

S'agissant de l'externalisation de la sécurité des bases aériennes, les gains apparaissent considérables (entre 56 et 63 %) ; ils portent sur des dépenses qui sont presque exclusivement de personnel.

En revanche, le contrat d'achat d'heures de vol d'hélicoptère de la base école de Dax (*infra*, encadré), pour lequel une comparaison a été faite avec une situation en régie optimisée, ne donne qu'un faible avantage au mode de gestion retenu. Celui-ci poursuivait une double finalité, puisqu'il permettait aussi un renouvellement immédiat de la flotte d'entraînement.

Le contrat de partenariat public-privé d'achat d'heures de vol d'hélicoptère de la base école de Dax

L'école de formation des pilotes d'hélicoptères de l'aviation légère de l'armée de terre (ALAT) de Dax assure la formation initiale de 130 pilotes et 60 instructeurs par an. L'école disposait d'une flotte de 53 hélicoptères Gazelle dont l'entretien et la mise en œuvre étaient assurés par un effectif de 175 personnes.

En 1998, l'ALAT a réalisé les premières études sur le remplacement de la flotte vieillissante de Gazelles, mais d'autres priorités budgétaires ont conduit l'armée de terre à repousser son renouvellement. C'est dans ce contexte qu'elle a, en 2003, réagi à l'appel à projets innovants, lancé dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme (SMR). Elle a proposé le montage d'un partenariat public-privé (PPP), permettant la fourniture d'heures de vol d'hélicoptère « clé en main », par un opérateur privé se chargeant de la fourniture et de la maintenance des appareils. Des loyers annuels d'un montant maximal d'environ 24 M€ à partir de 2012 seront versés par l'Etat pendant vingt ans ; la formation reste, en revanche, assurée par des instructeurs de l'armée.

Ce partenariat public-privé, le premier - et, pour le moment, le seul - conclu par le ministère de la défense, constitue un banc d'essai pour de futurs programmes d'externalisation complexes. Notifié début 2008, il est encore en phase initiale de mise en œuvre, ce qui n'autorise qu'une évaluation partielle²⁶⁸. Les trois premiers hélicoptères ont été mis à disposition en octobre 2009 et la formation des futurs instructeurs a commencé immédiatement. La fin de livraison est prévue pour février 2011. A elle seule, la procédure aura duré quatre années et demi entre le lancement de l'étude préalable et la notification du contrat ; elle aura duré huit ans jusqu'au remplacement complet de la flotte de Gazelles. La complexité des études préalables à l'engagement d'un PPP est ainsi manifeste.

²⁶⁸ Il n'est pas encore possible de vérifier le montant exact du contrat en année pleine et donc le coût, d'une heure de vol. Cette question devra être suivie attentivement car, en 2009, l'école n'a effectué qu'environ 17 000 heures de vol sur Gazelle et est ainsi actuellement proche de la limite basse des engagements pris dans le cadre du contrat (minimum de 16 000 heures de vol).

Les études préalables ont comparé trois scénarios (maintien total en régie, acquisition des appareils par l'Etat et maintenance confiée à un opérateur privé, externalisation dans le cadre d'un PPP). Elles ont fait apparaître que le gain à en attendre pour l'Etat était au maximum de 4,5% sur le périmètre complet (service externalisé, exploitation, soutien de l'activité, carburants) et de 8,4 % sur le seul périmètre externalisé²⁶⁹. Certaines hypothèses sur lesquelles ont été construites les comparaisons ont semblé cependant à la Cour désavantager le scénario d'un maintien en régie. Leur correction réduirait le gain attendu, mais ne conduirait vraisemblablement pas à reconsidérer les choix.

Le contrat prévoit la possibilité pour l'opérateur privé de percevoir des revenus tiers. Ces revenus, qui devraient permettre « *dans des conditions a priori réalistes une réduction du coût neutralisant la charge financière supportée par le ministère de la défense dans le cadre du partenariat* » sont un élément important de l'attrait financier du projet. L'Etat peut, ainsi, percevoir une participation forfaitaire aux recettes par heure de vol ou de maintenance commercialisée. Dans la pratique, le potentiel de développement de ces revenus tiers par une utilisation civile des hélicoptères semble cependant très limité, compte tenu des contraintes d'exploitation qui pèsent sur l'opérateur.

Au total, davantage que d'un intérêt économique et financier significatif, le recours au PPP semble surtout se justifier par la possibilité offerte de disposer rapidement d'une flotte renouvelée, payée en 22 loyers annuels, ce qui était difficile en cas d'acquisition patrimoniale. Sa mise en œuvre sera l'occasion de s'assurer de la réalité des gains attendus et de l'intérêt de développer ou non ce type d'opération à l'avenir.

B - Quelques exemples de dérive

Les opérations d'externalisation peuvent être conduites avec l'objectif de contourner un obstacle budgétaire, en remplaçant un investissement, lourd et immédiat, pour lequel les financements budgétaires ne sont pas disponibles (dépenses d'investissement, relevant du titre 5 du budget de l'Etat), par un flux, limité mais durable, de loyers (dépenses de fonctionnement, relevant du titre 3) : c'est en partie l'intérêt des PPP (école de Dax). Cela peut conduire aussi à biaiser les choix et

²⁶⁹ Les gains espérés pour le ministère de la défense sont nécessairement plus réduits car, en recourant à l'externalisation, celui-ci doit supporter une fiscalité (en particulier TVA) qui était beaucoup plus réduite lorsque l'activité était exercée en régie. En revanche, du point de vue de l'Etat, l'impact de la fiscalité est nul puisqu'il la récupère. Cette situation alimente un débat récurrent sur la nécessité ou non de rétrocéder la fiscalité perçue pour rendre les externalisations plus attractives.

renchérir les solutions, comme dans le cas de la location avec option d'achat de deux avions par l'armée de l'air.

La location avec option d'achat de deux Airbus A 340

Afin de faire face au retrait, programmé à courte échéance, des DC8 de l'armée de l'air (transport de passagers), l'acquisition de deux Airbus A 330 ou A340 a été envisagée en 2003. Au même moment, la réflexion était engagée sur le remplacement des avions ravitailleurs KC 135 par de nouveaux appareils multifonctions (ravitaillement en vol et transport de passagers), dits MRTT. Compte tenu de l'incertitude de ce programme, le ministère a retenu l'idée d'une location, avec option d'achat, de deux A340 d'occasion²⁷⁰. Cette opération était alors conçue comme une opération-relais, permettant d'assurer la continuité du service entre la disparition des DC8 et l'arrivée des MRTT. À l'issue d'une procédure d'appel d'offres, lancée en février 2004, pour la fourniture d'appareils d'occasion et leur maintien en condition opérationnelle, le marché a été attribué en juillet 2005 et la location des appareils a débuté en juin 2006.

Les calculs réalisés en 2005 indiquaient que l'achat d'appareils d'occasion était la réponse la moins onéreuse. C'est cependant le scénario le plus onéreux, celui de location avec réalisation de l'option d'achat, qui a été retenu. Pour justifier ce choix, le ministère de la défense indique que l'acquisition d'appareils d'occasion par l'Etat était aléatoire, en raison des durées de négociation. Quant à l'option d'achat, elle ne peut s'expliquer que par les incertitudes qui pesaient sur les programmes futurs.

Fin 2010, la valeur vénale de chacun des appareils était de 19,8 M€. Si les deux appareils étaient finalement acquis par l'exercice de l'option d'achat, ils reviendraient à 105,7 M€ (cinq ans de location, puis achat), au lieu d'environ 89 M€ pour une acquisition classique : le surcoût serait ainsi d'environ 16,7 M€ (+18,7 %). En valeur actualisée nette, il est de 5,7 %.

Au final, la décision de louer deux Airbus A 340 pour répondre à un besoin capacitaire urgent (le retrait de deux appareils vieillissants, coûteux et mal adaptés aux besoins des armées), s'explique par la forte incertitude du ministère sur les orientations pour l'avenir de sa flotte d'avions de transport et d'avions de ravitaillement (projet MRTT).

²⁷⁰ Les deux A 340 finalement retenus sont des avions d'occasion datant de 1995, comptabilisant plus de 40 000 heures de vol lors de leur acquisition.

Dès lors, bien que l'analyse ait conclu à l'intérêt d'une acquisition plutôt que d'une location, l'armée de l'air a choisi la location avec option d'achat pour deux A 340 de seconde main. Ce choix de la solution la plus coûteuse apparaît sinon comme un moyen contestable de contourner l'obstacle budgétaire, du moins comme l'effet collatéral malheureux d'une incertitude majeure et mal appréciée sur un programme d'équipement.

Des projets peuvent même voir le jour en ayant comme objectif principal de générer des ressources financières immédiates : ils constituent des opérations de contrats de cession-bail. C'est le cas du projet de vente de l'usufruit du système SYRACUSE, qui obéit plus à la volonté de créer des recettes exceptionnelles qu'à une opération d'externalisation.

L'opération NECTAR

L'opération NECTAR (Nouvelle Exploitation des Capacités de Télécommunications par satellite des Armées) a été lancée le 27 juillet 2008. Elle a pour objet, d'une part, la cession à titre onéreux de l'usufruit des satellites SYRACUSE 3A et 3B à un opérateur extérieur, auquel l'Etat louerait ensuite une partie de la ressource ainsi cédée, dans le cadre d'un contrat de service, et d'autre part, éventuellement, l'externalisation des fonctions de mise en œuvre des systèmes de télécommunications par satellite de la défense. Cette opération devrait apporter au ministère des recettes exceptionnelles évaluées à environ 400 M€ en avril 2010.

Enfin, la multiplication des opérations d'externalisation et des contrats de partenariat portant sur des opérations lourdes contribue à réduire les marges de manœuvre budgétaires en rigidifiant les dépenses relevant du titre 3 (fonctionnement) du budget de l'Etat.

Pour être pleinement justifiées, les externalisations doivent donc être analysées sur leurs mérites propres. Dans le contexte budgétaire particulièrement contraint des prochaines années, l'externalisation ne doit pas être confondue avec une « *finance inventive* », au service d'un contournement des obstacles budgétaires.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le ministère de la défense a développé une politique d'externalisation qui représente actuellement, au total, de l'ordre de 4 % du budget du ministère. Cette politique, qui n'a pas mis en cause à ce jour le caractère opérationnel des armées, est appelée à se développer. Bien encadrées, les externalisations peuvent offrir des marges de manœuvre pour accompagner la transformation des armées.

Le ministère doit cependant progresser dans la délimitation du « cœur de métier », aujourd'hui trop fluctuante, comme dans celle du socle des moyens à détenir en propre lorsqu'il envisage des externalisations de complément.

Par ailleurs, si depuis le milieu de la décennie, le ministère s'efforce de systématiser les comparaisons de coûts, inexistantes auparavant, les problèmes méthodologiques restent nombreux, en l'absence de comptabilité analytique. La réalité des réductions de personnels est également difficile à estimer. Enfin, pour les projets les plus importants comportant des investissements notables, - c'est le cas des PPP -, les évaluations de coûts doivent être faites sur longue durée, ce qui donne un caractère décisif à l'évaluation des différents risques.

Face à ces difficultés reconnues, le ministère a développé des méthodes diverses, plus ou moins empiriques. Les progrès ont été importants, tant dans l'organisation du ministère que dans les méthodes mises en œuvre, mais les analyses auxquelles a procédé la Cour montrent que les résultats ne sont pas encore suffisamment fiables et les méthodes homogènes. Il est, en particulier, nécessaire de continuer à améliorer la gouvernance de ces projets et d'assurer leur suivi, rigoureusement, dans le temps. Le ministère doit, notamment dans le cas des contrats de partenariat public-privé, constituer des équipes capables de maîtriser les risques, que l'évolution inéluctable de ces contrats complexes, conclus pour de longue durée, font courir à leur équilibre économique.

Le lancement d'un processus d'externalisation est l'occasion de connaître les coûts d'une fonction, de réfléchir à son optimisation, voire de s'interroger sur le bien fondé des besoins. Les externalisations peuvent constituer un levier puissant de transformation, et elles ont permis des économies importantes. Mais, il ne peut être décidé d'y recourir pour des raisons extérieures à leur objet propre, notamment pour pallier une insuffisance de moyens budgétaires.

Remplacer un investissement, lourd et immédiat, difficile à réaliser, par un flux, limité mais durable, de loyers constitue une facilité que le contexte budgétaire peut rendre tentante. La Cour souligne qu'en rigidifiant la dépense publique, cette pratique est un danger qu'il faut contenir. Pour être pleinement justifiées, les externalisations doivent donc être analysées pour leurs mérites propres. Dans le contexte budgétaire particulièrement contraint des prochaines années, l'externalisation ne doit pas être confondue avec une « finance inventive », au service d'un contournement des obstacles budgétaires. Elle doit demeurer un instrument d'efficacité accrue du ministère de la défense et, au-delà de lui, de l'Etat.

La Cour recommande donc de :

- clarifier la notion de « cœur de métier », ainsi que celle de « socle », lorsqu'il y est fait référence pour justifier le recours à des externalisations de complément ;*
- développer une comptabilité analytique solide, préalable indispensable à l'engagement d'un processus d'externalisation, pour pouvoir juger chaque projet sur ses mérites propres ;*
- renforcer les capacités d'analyse et de pilotage du ministère.*

**REPONSE DU MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE LA DEFENSE ET
DES ANCIENS COMBATTANTS**

La Cour note que les externalisations réalisées ont permis de maintenir la capacité opérationnelle des armées. Dans certains cas (transport stratégique), elles apparaissent même nécessaires pour la bonne réalisation des missions. Elle indique que les progrès ont été importants, tant dans l'organisation du ministère que dans les méthodes mises en œuvre.

La Cour recommande néanmoins de :

- clarifier la notion de « cœur de métier », ainsi que celle de « socle », lorsqu'il y est fait référence pour justifier le recours à des externalisations de complément ;

- développer une comptabilité analytique solide, préalable indispensable à l'engagement d'un processus d'externalisation, pour pouvoir juger chaque projet sur ses mérites propres ;

- renforcer les capacités d'analyse et de pilotage du ministère.

Il me paraît important de rappeler que les externalisations ne constituent pas un objectif de la réforme, mais un moyen au service de celle-ci, dès lors qu'un projet particulier en justifie l'intérêt et la faisabilité. Je souscris donc totalement à l'appréciation de la Cour selon laquelle « Bien encadrées, les externalisations peuvent offrir des marges de manœuvre pour accompagner la transformation des armées ».

A cet égard, la Cour cite à plusieurs reprises le chiffre de 16 000 suppressions de postes. Il convient de rappeler qu'il ne s'agit pas d'un objectif retenu par le ministère, mais d'un recensement opéré, en 2008, par l'équipe d'audit de la révision générale des politiques publiques (RGPP). L'objectif de 54 000 suppressions de postes correspond, exclusivement, à des opérations de rationalisation et non d'externalisation.

S'agissant de la notion de cœur de métier, ce n'est pas la loi du 14 avril 2003 qui la définit. Cette loi ne fait que reprendre les éléments d'incrimination relatifs au « statut de mercenaire ». Outre la référence à l'usage de la force, la notion de cœur de métier doit s'analyser au travers du critère de la « participation directe aux hostilités ». C'est la raison pour laquelle l'état-major des armées (EMA) a estimé que le soutien direct de certaines phases d'une opération et le soutien de contact de certaines formations relevaient normalement du cœur de métier.

S'agissant de la méthodologie, le ministère a notablement développé et renforcé l'ensemble de ses outils, et la méthode d'évaluation économique et sociale préalable développée par la mission partenariats public-privé (MPPP) permet d'obtenir une vision économique de départ complète, avec

des définitions de coûts permettant des comparaisons dans le temps. Ainsi, si la mise en place d'une comptabilité analytique est un objectif auquel je souscris, elle ne constitue pas un préalable aux opérations d'externalisation.

Le ministère est d'autant plus attaché à la rigueur et à l'efficacité de ces outils qu'il souhaite que ces projets apportent des gains économiques significatifs durables, sans affecter la conduite des activités opérationnelles, comme le demande la Cour.

Afin de pallier les difficultés rencontrées dans la mesure des gains économiques des externalisations, notamment du fait des lacunes du suivi des réductions d'emplois, le ministère a prévu de mettre en œuvre un dispositif spécifique d'assistance à l'attention des chefs de projets dans deux domaines :

- l'assistance en amont afin d'élaborer sur des bases solides l'évaluation préalable et de préparer la mise en œuvre après la signature du marché : description précise des populations concernées (par catégorie, qualification, âge...), recensement des volontariats, accompagnement du personnel ;

- l'assistance à la mise en œuvre après signature du marché et au suivi des relations contractuelles : reconversions internes au ministère et départs, suivi du personnel volontaire, transferts vers les prestataires, demandes ultérieures de retour.

S'agissant de la mesure de l'impact économique des réalisations, je note que la Cour considère qu'elles ont, de façon générale, généré des économies, à l'exception de la location avec option d'achat (LOA) de deux Airbus A-340. Or, dans le cas de ce dossier, la comparaison entre formule de LOA et acquisition classique a été établie par la Cour sur la base de chiffrages en euros constants, conduisant à un surcoût de 52 % sur le coût complet. Si la comparaison est effectuée sur les valeurs actualisées nettes ramenées aux conditions économiques 2009, le surcoût lié à la LOA est réduit à 4,8 %. De même, sur un plan patrimonial, le surcoût fondé sur la comparaison des flux de paiement actualisés n'est que de 5,7 %, le surcoût de 18,7 % reposant sur la comparaison des flux de paiement sans actualisation. Sur ces bases, l'opération ne constitue pas une dérive, mais résulte d'un choix raisonné entre la flexibilité et la souplesse offerte par l'option d'achat et son coût.

Le ministère est enfin particulièrement vigilant sur l'accompagnement social, ainsi que le relève la Cour. L'ensemble des textes permettant la mise à la disposition et l'extension des conditions de détachement auprès d'entreprises titulaires de marchés publics est adopté ou en voie d'adoption ; il convient, à cet égard de préciser que le décret d'application de l'article 43 de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique (mise à la disposition) a été signé le 21 septembre 2010 (décret n° 2010-1109). En complément, des projets de

conventions d'application détaillées de la mise à la disposition du personnel civil et du personnel militaire ont été rédigés.

**REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

Je partage l'essentiel des constats et des conclusions de ce document.

Je souhaiterais tout particulièrement insister sur la nécessité que souligne la Cour, d'améliorer la méthodologie d'analyse du rapport coûts/avantages, notamment en termes économiques et budgétaires qui doit présider à la décision en matière d'externalisation. De même, il importe de développer des modalités de suivi très fines de ces externalisations pour éviter que les emplois libérés par ces opérations ne soient décomptés au titre des économies devant être réalisées dans le cadre des schémas d'emplois.

Je souhaite par ailleurs apporter des éléments complémentaires à deux des observations formulées par la Cour.

D'une part, vous soulignez que «le dispositif d'accompagnement prévu par une loi de 2009²⁷¹, qui prévoit la possibilité de mettre des personnels volontaires à la disposition du prestataire d'une externalisation [...] n'est pas effectif : les décrets d'applications n'[ayant] pas encore été publiés. Les décrets en question sont actuellement en phase de signature.

D'autre part, vous pointez le risque de voir le recours aux externalisations motivé « pour des raisons extérieures à leur objet propre, notamment [par] l'insuffisance de moyens budgétaires». Toutefois, je crois utile de rappeler que le choix de recourir à une externalisation, par la voie d'un PPP, est encadré. Le contrôle de la soutenabilité pour les finances publiques est au cœur de l'analyse que mènent les différents services et notamment la direction du Budget. Elle s'attache ainsi à vérifier avec le ministère pilote que les externalisations envisagées présentent un véritable intérêt économique.

²⁷¹ Loi n° 2009 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

Vous évoquez enfin le projet « Nectar». Selon les termes de votre rapport, « le projet de vente de l'usufruit du système Syracuse, obéit plus à la volonté de créer des recettes exceptionnelles qu'à une opération d'externalisation ». Or, il convient de souligner qu'il s'agit là d'abord d'une opération de cession et d'externalisation. Ce projet complexe comporte en effet tant la cession de l'usufruit des satellites que l'externalisation de prestations liées à l'utilisation de ce réseau satellitaire. L'encaissement par l'État de recettes à ce titre sera la conséquence et non l'objectif unique de ce projet.

Egalement destinataire du projet d'observations de la Cour, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ne lui a pas adressé de réponse.