1

Les achats de maintenance du ministère de la défense : un fort potentiel d'économies

PRESENTATION

L'État-acheteur inscrit son action dans le respect des dispositions du code des marchés publics, afin d'assurer l'égal accès des entreprises à la commande publique et de prévenir le risque de corruption. Il cherche à améliorer sa performance en se professionnalisant. Dans le domaine des achats courants tels que les dépenses de téléphonie, d'entretien, de matériels de bureau, etc., la création, en 2009, du service des achats de l'État et, parallèlement, des missions achat dans les ministères, a contribué à améliorer la performance et les méthodes des acheteurs de l'État en s'inspirant notamment de celles du secteur privé.

Le ministère de la défense qui est le premier acheteur de l'État – ses versements aux entreprises étaient de 13,3 Md€ en 2010 – participe à cette action.

Il s'est, par exemple, fixé comme objectif pour ses achats de biens et services courants de réaliser, entre 2009 et 2014, une économie cumulée de 400 M€.

Des objectifs de cette nature devraient être définis pour les achats qualifiés d'« achats métiers ». Parmi ceux-ci, figurent les achats d'équipements (véhicules, aéronefs, navires, systèmes d'armes), effectués par la direction générale de l'armement (DGA) ainsi que les achats de prestations de maintenance des équipements¹.

¹ La maintenance désigne les actions d'entretien, de réparation, de révision, de contrôle des équipements militaires. Les opérations de maintenance sont effectuées en interne : dans les forces et dans les services techniques des armées (ateliers de la flotte, ateliers aéronautiques, service de la maintenance industrielle terrestre) et/ou en externe auprès des industriels.

La Cour a étudié plus particulièrement les achats de maintenance, dont les crédits représentent plus de 3 Md€ par an². Inscrits au programme budgétaire 178 « Préparation et emploi des forces » de la mission « Défense », ils sont utilisés par trois services de maintenance spécialisés à vocation interarmées, pour les matériels navals, terrestres et aéronautiques.

Ces achats des prestations de maintenance des matériels d'armement ont pour particularité commune d'être concentrés sur un nombre réduit d'industriels. Sur les 33 marchés nouveaux passés en 2011 par la SIMMAD³, 23, représentant 85 % de la valeur totale des achats, l'ont été, sans mise en concurrence, auprès de 16 industriels en position de fournisseurs uniques. La moitié des crédits de la SIMMT⁴ ont été alloués à quatre industriels, les trois-quarts de ceux du SSF⁵ à une seule entreprise. Ces marchés ont également pour caractéristique d'être passés fréquemment selon des procédures négociées sans mise en concurrence et pour des durées longues.

Le SSF, la SIMMT et la SIMMAD doivent être des services acheteurs performants afin que les armées disposent des équipements utilisables pour remplir leur contrat opérationnel au coût le plus réduit possible. Cette nécessité est d'autant plus impérative que, tendanciellement, le coût de la maintenance croît du fait, d'une part, de l'obsolescence de certains matériels et, d'autre part, des coûts de maintenance plus élevés des équipements de nouvelle génération.

Le contrôle effectué par la Cour des Comptes sur les achats de maintenance du ministère de la défense a permis d'examiner un échantillon de dix-huit marchés de maintenance et de huit enquêtes de coûts réalisés entre 2008 et 2011.

La Cour estime que des économies importantes peuvent être obtenues dans ce domaine d'achat en exerçant une pression plus importante sur des fournisseurs qui sont relativement peu nombreux, mais qui interviennent fréquemment en situation de monopole.

Une économie de 10 % par comparaison avec les coûts actuels, représentant de l'ordre de 300 M€, apparaît comme un objectif que le

² Ce périmètre ne comporte pas les coûts de maintenance initiale de matériels militaires qui viennent d'entrer en service.

³ Structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère de la défense (SIMMAD).

⁴ Structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres (SIMMT).

⁵ Service soutien de la flotte (SSF).

ministère de la défense pourrait se fixer et que l'organisation actuelle du ministère ne permet pas d'atteindre.

La Cour relève que, dans un environnement dont les contraintes rendent la mission d'acheteur difficile (I), l'État ne met pas en œuvre les moyens humains nécessaires (II); il ne dispose pas de mécanismes de contrôle interne satisfaisants (III); il utilise insuffisamment les pouvoirs d'enquête sur les coûts de revient des entreprises-fournisseurs que lui donne le code des marchés publics (IV); enfin, les contrats de maintenance des équipements nouveaux, au-delà des premières années, sont conclus tardivement avec des industriels souvent en situation de monopole (V).

Les services de maintenance interarmées du ministère de la défense

La structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres (SIMMT) a été créée en octobre 2010. Elle compte 798 agents en 2012. Elle conçoit, contractualise et pilote la maintenance des équipements et en assure la logistique. La SIMMT a repris les missions de la direction centrale du matériel de l'armée de terre (DCMAT) qu'elle exerce désormais pour l'ensemble des armées et des services du ministère.

Les marchés de maintenance qu'elle passe consistent principalement en l'achat de pièces de rechange pour les véhicules militaires mais aussi en achat de prestations de maintenance d'équipements complexes comme les chars Leclerc ou les véhicules blindés de combat d'infanterie (VBCI). Elle a consommé 500 M€ de crédits budgétaires en 2011.

Le service du soutien de la flotte (SSF) a été créé en juin 2000 pour assurer la maîtrise d'ouvrage de la maintenance des bâtiments de surface et des sous-marins de la Marine nationale. Son effectif est de 788 agents en 2012. Il achète des services de réparation et d'entretien de navires pour 840 M€ en 2011.

La structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques (SIMMAD) a été créée en décembre 2000 alors que le taux de disponibilité des avions militaires était très dégradé. Elle dispose d'un effectif de 977 agents en 2012. La SIMMAD achète des prestations d'entretien et de réparation pour tous les matériels aéronautiques militaires des trois armées (moteurs, transmissions, et autres sous-systèmes des avions, télémétrie, canons, systèmes de conduite de tir, etc.) pour un montant total de 1,75 Md€ en 2011.

Toutefois, elle ne contractualise pas la totalité du budget dédié à la maintenance aéronautique, puisqu'une part significative est versée au service industriel de l'aéronautique (SIAE), qui a un caractère public, et une autre part, en croissance, est destinée aux programmes internationaux.

I - Un acheteur sous contraintes

A - Une position de négociation particulière

Le montant global annuel des crédits dont disposent les différents services pour les achats de maintenance est public dès le projet de loi de finances initiale comme sa ventilation entre les différents utilisateurs de matériel. Les fournisseurs, qui, par ailleurs, connaissent les matériels qu'ils ont livrés précédemment, savent, dès l'automne précédent, le montant dont disposera le service pour, par exemple, entretenir les avions de l'armée de terre. De ce fait, les crédits budgétaires sont perçus par les fournisseurs comme une sorte de droit de tirage qu'il s'agit de capter le mieux possible.

De plus, ces fournisseurs sont souvent en position de monopole. Le ministère de la défense est un client captif des sociétés qui lui fournissent des équipements ou des services spécifiques, de haute technologie ou liés à la souveraineté nationale. La maintenance est, dans la plupart des cas, assurée, quand elle n'est pas réalisée en interne, par les entreprises qui ont livré les équipements dont ils maîtrisent l'ensemble des données techniques et il n'est pas toujours possible de s'adresser à d'autres fournisseurs.

Enfin, pour des raisons historiques, les fournisseurs connaissent mieux le ministère de la défense que celui-ci ne les connaît. Il en résulte à une asymétrie de l'information, qui ne peut que desservir les intérêts de l'acheteur.

B - Des objectifs multiples

L'État ne se contente pas d'être un acheteur qui viserait à obtenir le meilleur service au meilleur prix.

Par sa politique d'achats, il consolide la base industrielle et technologique de défense (BITD), composée des entreprises qui concourent à la production et à l'entretien des systèmes d'armes et des équipements militaires. Le ministère évalue leur nombre à 2600.

En 2010, 11,1 Md€ ont été versés à 2257 entreprises faisant partie de cette base⁶.

En tant qu'actionnaire de certains de ses fournisseurs, il accompagne le développement des entreprises publiques du secteur. Comme actionnaire, il est également attentif aux résultats de ces entreprises dans une perspective patrimoniale et espère un retour sur investissement en bénéficiant des dividendes servis.

Ces différentes logiques peuvent entrer en contradiction.

Sa présence dans des comités spécialisés où sont présentées les offres faites à l'État-client, même si les instances compétentes du ministère de la défense assurent de l'étanchéité entre les différentes fonctions, montre que certains représentants de l'État se trouvent en position de « vendeur » tandis que d'autres, pour le même produit ou la même prestation, sont en situation d'« acheteurs ».

C - Un exemple d'ambiguïté

La relation entre le service de maintenance des matériels navals (SSF) et DCNS illustre ces ambiguïtés de positionnement.

Parmi les marchés en cours du service de maintenance, 82 % en valeur sont passés avec DCNS. Du point de vue de DCNS, ce client représentait à lui seul 30 % de son chiffre d'affaires en 2011. La relation bilatérale entre le service de maintenance des matériels navals et DCNS est donc déterminante pour les deux parties. DCNS est, de loin, le premier consommateur des ressources budgétaires des sous-actions 48 et 49 de l'action 3 « Préparation emploi des forces navales » du programme budgétaire 178 de la mission Défense⁷. Elle en connaît les montants prévisionnels de l'année à venir dès le mois d'octobre précédent.

Certains marchés ont été attribués à DCNS après mise en concurrence mais la plupart, notamment les plus importants en volume, ont été conclus alors que la concurrence est, de fait, inexistante, notamment la maintenance du porte-avion Charles de Gaulle ou celle des sous-marins nucléaires. Si, pour certains marchés de petite envergure (bâtiments moins complexes), la concurrence peut s'accroître, la situation ne peut pas être modifiée, notamment pour les bâtiments à propulsion nucléaire.

⁶ Source : ministère de la défense, *Annuaire statistique de la défense 2011-2012*.

⁷ Sous-action 48 : « soutien de la force d'action navale » ; sous-action 49 : « soutien de la force sous-marine ».

Jusqu'en 2000, DCNS était une direction du ministère de la défense, la direction des constructions navales (DCN). Elle est depuis devenue service à compétence nationale puis entreprise publique en 2001. Son actionnariat s'est ouvert au secteur privé en 2007 avec, notamment, l'intégration des activités navales du groupe Thalès. Malgré ce changement de statut, cette société reste particulièrement bien acculturée à son acheteur :

- une part importante de l'encadrement, personnel resté après le changement de statut ou arrivés depuis, est issue du corps des ingénieurs de l'armement ou des officiers des armes ;
- DCNS dispose d'implantations de maintenance au sein des bases navales de Toulon et de Brest ;
- la plupart des bâtiments de la Marine nationale ont été réalisés par DCNS qui sait à quelle périodicité et avec quelle ampleur il faudra assurer leur maintenance.

L'État est resté au capital de l'entreprise dont il détient 65 %. L'ouverture du capital s'est accompagnée d'une attention accrue aux performances et à la rentabilité de l'entreprise. L'État-actionnaire, qui perçoit des dividendes de sa participation, en bénéficie. Des représentants de l'agence des participations de l'État (APE) et du ministère de la défense siègent au comité des offres de DCNS où sont présentées les offres faites à l'État-client.

La négociation des contrats relève donc de logiques multiples dont certaines ne dépendent pas du service de soutien de la flotte, même si ce dernier est, formellement, pouvoir adjudicateur. Comme l'écrit le ministre de la défense, « compte tenu des montants de l'ensemble des contrats passés entre l'État et DCNS, le SSF ne saurait être considéré comme seul acteur des négociations ».

Cet exemple met en évidence la position de « l'acheteur défense », qui est pris dans un faisceau de contraintes rendant sa tâche difficile à mener. Pour autant, le ministère de la défense ne mobilise pas tous les outils dont il pourrait disposer pour améliorer ses capacités de négociation.

II - Des acheteurs professionnels trop peu nombreux

Les services de maintenance des matériels naval, aéronautique et terrestre ont été créés pour exercer, au profit des états-majors d'armées, le

rôle de maître d'ouvrage délégué des opérations de maintenance des matériels.

Ils sont chargés de formaliser l'expression des besoins des armées et de passer les marchés d'acquisition de rechanges et de prestations de maintenance. Ils gèrent les crédits budgétaires alloués et réalisent des opérations de logistique, notamment la distribution des pièces de rechange. Comme l'indique le code de la défense à propos du service de la maintenance des matériels terrestres (SIMMT)⁸, ils participent à l'ajustement entre « les objectifs [des armées] et l'enveloppe financière correspondante ».

Pour effectuer cette mission et acheter au mieux, la SIMMT est la structure qui dispose des effectifs les plus importants, y consacrant un peu plus de 8 % de son personnel. Les effectifs affectés au sein des services de maintenance naval (SSF) et aéronautique (SIMMAD) sont plus faibles. Au sein de ces services, les effectifs d'acheteurs ne représentent que 6 % (50 agents) des effectifs au SSF et 2 % (21 agents) à la SIMMAD.

Tableau n° 1 : effectifs et paiements des trois services de maintenance en 2012

	Matériels aéronautiques SIMMAD	Matériels navals SSF	Matériels terrestres SIMMT
Effectif total	977	788	798
Effectif d'acheteurs	21	50	66
<i>% du total</i>	<i>2 %</i>	<i>6 %</i>	<i>8 %</i>
Nombre de contrats notifiés	268	1168	426
<i>Nombre de marchés > 125 000 HT</i>	<i>33</i>	<i>294</i>	<i>426</i>
<i>Nombre de marchés < 125 000 € HT</i>	<i>235</i>	<i>874</i>	<i>0</i>
Paiements annuels	1749 M€	842 M€	500 M€
Paiement rapporté au nombre d'acheteurs	83 M€	17 M€	8 M€

Source : données des services de maintenance

⁸ Article R. 3233-32 du code de la défense.

Le format de ces équipes est inadapté aux enjeux financiers, techniques et opérationnels des marchés qu'elles doivent passer.

Cette inadéquation apparaît, notamment, dans la comparaison avec le nombre des acheteurs affectés aux achats courants des armées, tels que des prestations de gardiennage, d'entretien de locaux, d'entretien d'espaces verts, etc.

Le personnel affecté aux achats courants au sein des groupements de soutien des bases de défense (GSBdD), est au minimum de 780 unités, répartis dans 58 bases de défense pour une valeur d'achats estimée à 48 M€ en 2011. Pour le seul groupement de Bourges, d'une taille moyenne, 19 personnes, soit un effectif voisin de celui de la SIMMAD, ont passé des marchés pour un montant de 1,48 M€ au cours de l'année 2011. Le volume d'achat moyen rapporté au nombre de personnes y est donc de 77 900 € d'achat par an.

Par comparaison, les paiements annuels rapportés au nombre d'acheteur sont de 8 M€ pour la SIMMT, de 17 M€ pour le SSF et 83 M€ pour les acheteurs de la SIMMAD.

Les écarts éventuels de qualification ne sont pas de nature à pallier cette insuffisance numérique, particulièrement marquée dans les domaines navals (SSF) et aéronautique (SIMMAD).

La situation du service de maintenance des matériels aéronautiques est la plus préoccupante. Ce service engage les crédits budgétaires de l'État pour des marchés longs, complexes et onéreux, et il dispose du nombre d'acheteurs le plus faible. Sur un effectif de près de 1000 agents, en juin 2012, seuls 21 sont affectés aux achats. La situation n'a cessé de se dégrader depuis 2007 puisque le nombre des acheteurs était alors de 39. Cette réduction de près de moitié en cinq ans n'est donc pas conjoncturelle. Contrairement aux indications fournies par le ministère de la défense, est antérieure au projet de déménagement de la structure à Bordeaux.

Comme pour chacun de ses services, le ministère de la défense a défini un effectif théorique, intitulé « référentiel en organisation ». Celui-ci représente les emplois dont pourrait disposer au maximum le service pour remplir ses missions. A la SIMMAD, ce nombre est de 43 mais, en juin 2012, le service ne compte que 21 acheteurs,

Le ministère de la défense estime que cette pénurie d'acheteurs résulte de la réduction générale des effectifs qui s'applique à tous les services. Cette vision reflète une absence de réflexion stratégique sur les domaines essentiels et les zones de risque pour la gestion du ministère de la défense. En effet, à la SIMMAD, la réduction des effectifs a affecté

bien plus fortement les acheteurs, qui ne représentent que 50 % de leur effectif théorique, que l'effectif total de la structure, qui représente 86 % de son total théorique.

Alors que l'organisation ne semble plus en mesure de garantir que le ministère de la défense achète dans des conditions satisfaisantes de prix et de niveau de prestation, aucun système d'alerte ne fonctionne pour signaler cette dégradation dès lors que le service peut continuer à effectuer les achats prioritaires, demandés par les états-majors pour assurer ses missions opérationnelles.

Dans ses réponses, le ministère de la défense sollicite à l'excès ce raisonnement en faisant observer que le premier indicateur de la performance est l'absence de rupture opérationnelle. Cette logique ne prévient pas le risque de consacrer des crédits budgétaires excessifs à la maintenance d'un nombre réduit d'engins.

La qualification des acheteurs des services de maintenance n'est pas non plus de nature à permettre au ministère d'acheter les prestations nécessaires au meilleur coût. Les équipes sont très hétérogènes et font coexister des personnels d'exécution⁹, spécialisés dans l'application des procédures du code des marchés publics pour des marchés simples, et quelques acheteurs de catégorie A, chargés de mener des négociations complexes avec les entreprises-fournisseurs et les donneurs d'ordre. Ces derniers sont trop peu nombreux.

Au regard des risques et des enjeux financiers associés à l'achat de prestations de maintenance, le nombre d'acheteurs professionnels et expérimentés pour mener le dialogue avec les entreprises-fournisseurs est insuffisant. Les effectifs doivent être renforcés de manière urgente, en particulier à la SIMMAD, grâce aux marges de manœuvre dont dispose le ministère de la défense.

III - Des services de maintenance peu contrôlés

Les services de maintenance exercent des compétences multiples :

- la négociation des marchés avec les représentants des entreprises-fournisseurs ;
- la conclusion et la signature des marchés puisque chacune de ces structures est pouvoir adjudicateur, au sens du code des marchés publics, c'est-à-dire que les directeurs et leurs

⁹ Agents de catégorie B et C.

collaborateurs, qui ont reçu délégation de signature, ont le pouvoir de signer personnellement les marchés de maintenance et d'engager l'État ;

- la gestion des crédits budgétaires qui leur ont été délégués par les chefs d'état-major, responsables des budgets opérationnels de programme et la faculté d'ajuster, en tenant compte des priorités des armées, les diverses demandes de maintenance à la consommation des crédits.

Ils sont, en outre, garants vis-à-vis du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, du caractère raisonnable de la rémunération versée au fournisseur.

Les services acheteurs qui sont les principaux négociateurs, attestent eux-mêmes de la « convenance¹⁰ » des prix dans les rapports de présentation qui accompagnent les marchés. Ils y relatent les étapes de la négociation et exposent, sans réelle contre-expertise possible, les données du marché¹¹.

Les services d'achat rendent compte de leur action au sein d'instances (comités de gestion ou comités de pilotage) auxquelles participent les états-majors concernés. Cependant, ces comités ne se réunissent pas à une fréquence soutenue et surtout, ne sont pas en mesure d'examiner le contenu financier et technique du marché, ni de connaître la teneur des négociations qui ont précédé sa conclusion.

Quant aux quelques projets de marchés qui, du fait de leur montant élevé, nécessitent un examen préalable par la commission ministérielle d'investissement (CMI), les dossiers de présentation sont établis par les états-majors sur la seule base des informations qui leur sont fournies par les services acheteurs eux-mêmes.

¹⁰ La « convenance des prix » résulte de l'analyse faite par le service acheteur pour justifier du caractère convenable du prix du nouveau marché par rapport à la meilleure référence possible (prix à jour du marché précédent avec un périmètre le cas échéant redéfini, prix d'un matériel ou d'une prestation comparable, etc.).

¹¹ La SIMMAD utilise, notamment, comme indicateur de sa performance d'achat la notion de « gain de négociation », qui mesure la différence en montant entre la première proposition financière du fournisseur et le prix finalement retenu dans le marché. Cet indicateur n'est pas pertinent puisqu'il ne rend pas compte de l'évolution objective du coût de la maintenance dans le temps, d'un marché à l'autre. Certes, les comparaisons d'un marché à l'autre à périmètre identique sont difficiles à établir. Cependant, cette difficulté ne rend pas pour autant l'indicateur du gain de négociation plus utile. Il peut donner des résultats en apparence très positifs alors même que le fournisseur aurait présenté une première offre manifestement surévaluée et que le résultat de la négociation ne serait pas objectivement favorable à l'État.

Le contrôle général des armées qui fournit un avis à la commission ne joue pas le rôle de contre-expert qui impliquerait une analyse de toutes les informations disponibles sur les projets de marché, y compris celle des enquêtes de coût pertinente lorsqu'elles existent. De plus, cette possibilité n'existe que pour les marchés dont les montants sont les plus élevés et elle intervient à un stade tardif.

Le contrôle interne sur les achats des services de maintenance au ministère de la défense paraît donc limité.

Quant aux contrôles externes a priori obligatoires, exercés jusqu'en 2004 par les commissions spécialisées des marchés (CSM) puis, de 2004 à 2008, par la commission supérieure des marchés publics de l'État pour les marchés d'un montant supérieur à 6 M€ hors taxe, ils ont été supprimés depuis. Jusqu'à 2008, ces instances indépendantes examinaient les marchés dépassant certains seuils. Elles pouvaient formuler des remarques ou des recommandations sur l'organisation du marché, les prix, les marges, etc. Leur fonction de tiers indépendant chargé d'une contre-expertise des projets de marchés de l'État n'a pas été maintenue.

L'organisation en place ne permet donc, à aucun moment, de s'assurer que l'acheteur obtient les prestations demandées par les états-majors au meilleur coût. Elle repose sur les seules qualités des acheteurs en place et non sur des règles de gouvernance qui garantiraient un équilibre des pouvoirs dans le processus de l'achat public.

Cette situation n'est ni saine en terme de gestion et de risque, ni conforme à des objectifs d'amélioration de la qualité des dépenses publiques.

Le ministère de la défense estime que la réunion des pouvoirs budgétaires, financiers et contractuels est une constante dans les nouvelles organisations qui sont responsables et qui s'« auto-contrôlent ». Cette concentration permettrait aux services acheteurs d'être plus efficaces et réactifs, tout en diminuant les effectifs.

Le principe même d'« auto-contrôle » appelle de sérieuses réserves, s'agissant de services acheteurs. Le renforcement de modalités de contrôle qui leur soient externes est nécessaire.

IV - Une utilisation insuffisante des informations sur les coûts et les marges des industriels

La SIMMAD, le SSF et la SIMMT ont en commun de passer des marchés avec des industriels fréquemment en situation non-

concurrentielle. Cette situation est, par nature, déséquilibrée puisque ces entreprises sont en mesure d'imposer une marge de monopole¹².

A - Un droit d'enquête sur les coûts de revient des fournisseurs en situation de monopole

La question du contrôle des prix d'achat de matériels militaires ou de prestations d'entretien de matériel est ancienne. L'État a toujours cherché, par la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique, à rétablir un équilibre dans la relation client-fournisseur. Cet effort repose sur l'exercice d'un droit de regard sur les coûts de revient et sur les marges des entreprises intervenant dans un domaine non concurrentiel.

Concrètement, un droit d'enquête et des pouvoirs d'investigation importants sont confiés au personnel habilité de la division des enquêtes de coûts (BEDC) de la direction générale de l'armement.

La division des enquêtes de coûts (BEDC) est une des divisions du service central des achats, au sein de la direction des opérations de la direction générale de l'armement. Elle compte 32 enquêteurs.

Le champ de compétences de la division, encadré par des textes réglementaires, couvre trois domaines :

- la réalisation d'enquêtes de coût de revient : il s'agit de l'examen détaillé, a posteriori, des coûts de revient des fournisseurs de l'État pour des postes achevés de marchés ou en fin d'exécution. Le droit d'accès des enquêteurs aux informations internes de l'entreprise titulaire du marché est complet¹³. Dans le cas d'un marché passé avec un maître d'œuvre industriel, ce dernier doit répercuter cette clause dans les marchés qu'il passe avec ses sous-traitants ;

- la définition, avec les entreprises du secteur de la défense, des éléments comptables de valorisation ou ECV (coût d'heures d'atelier, coût horaire d'ingénieur, d'ouvrier, taux de frais généraux etc.). Cette démarche s'apparente à la négociation d'une grille de tarif ;

¹² « Le prix pratiqué par un monopole sera en toute circonstance le prix le plus élevé qu'il pourra obtenir », Adam Smith, *De la richesse des nations*, 1776.

¹³ Les marchés passés par les services de maintenance du ministère de la défense contiennent une clause dite d'« obligation comptable particulière ». En outre, depuis septembre 2011, le code des marchés publics prévoit dans son article 289 que le service contractant a le droit de demander au titulaire du marché de fournir tous renseignements sur les éléments techniques et comptables du coût de revient des prestations. Ces dispositions sont complétées par d'autres textes réglementaires qui organisent un droit d'accès aux informations de gestion internes des fournisseurs. Ces pouvoirs ont été maintenus après les réformes du code qui ont modernisé les conditions de l'achat public.

- les avis de prix, qui consistent en une analyse, à la demande des services acheteurs, du contenu des offres des industriels en cours de négociations, sur la base de ces éléments comptables de valorisation.

B - Une mise en œuvre limitée des prérogatives d'enquête

1 - Des enquêteurs peu nombreux

La plupart des pays qui réalisent un effort de défense et investissent des budgets importants dans les équipements militaires et leur maintenance disposent de services d'enquête dont les prérogatives et l'objectif sont similaires à ceux de la division d'enquête des coûts (BEDC).

En Grande-Bretagne, l'homologue du BEDC, le *Cost Assurance and Analysis Service* (CAAS) compte 390 enquêteurs et 40 estimateurs, qui analysent les coûts en phase projet. L'analyse des coûts a priori est en principe obligatoire avant la notification d'un contrat. Son avis doit permettre de certifier que le prix est raisonnable.

En Allemagne, l'homologue du BEDC¹⁴ dispose de plus de 100 enquêteurs. Son travail repose sur le contrôle de l'engagement des fournisseurs de prix raisonnables et sincères, et sur leurs coûts associés à un niveau de marge. Toute déclaration erronée est susceptible d'engager la responsabilité de l'industriel avec application de sanctions civiles (reversement du trop-perçu) ou/et pénales.

Aux États-Unis, le *Defense Contract Audit Agency* pratique un système de contrôle des dépenses dans les phases d'études, de recherche et de développement, éventuellement avec un intéressement des industriels. La phase de production se fait ensuite plutôt sur la base de prix forfaitaires, parfois avec compétition.

¹⁴ *Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAtBw.).*

**Tableau n° 2 : comparaison internationale des effectifs
consacrés aux enquêtes de coût (2008)**

	États-Unis	Royaume Uni	Allemagne	France
Nombre d'enquêteurs	4000	390	100	32
Périmètre d'intervention total ¹⁵	160 Md€	7,8 Md€	6 Md€	7 Md€
Périmètre d'intervention en M€ par an par enquêteur	40 M€/h	20 M€ /h	60 M€ /h	220 M€/h

Source : Direction générale de l'armement/division des enquêtes des coûts.

En France, les effectifs des enquêteurs sont beaucoup plus réduits. Fin 2008, alors que l'organisation de référence de la division d'enquête prévoyait 40 enquêteurs, ils n'étaient que 32.

En 2012, le ministère de la défense s'est fixé comme objectif de relever leur nombre à 50, d'ici 2014. Cependant, en juin 2012, l'effectif n'est encore que de 35. Seuls 5 enquêteurs supplémentaires sont en cours de recrutement, soit la moitié des 10 recrutements initialement prévus pendant cette période.

Le montant moyen susceptible d'être examiné par agent est aujourd'hui de 200 M€/ H/ an. Si l'objectif de 50 enquêteurs était atteint, ce montant descendrait à 140 M€/an/h. Il reste, en tout état de cause, très éloigné des pratiques observées en Allemagne ou au Royaume-Uni.

2 - Un positionnement institutionnel à reconsidérer

Le responsable de la division des enquêtes de coût (BEDC) dépend du directeur du service central des achats, lui-même rattaché à la direction des opérations de la direction générale à l'armement (DGA).

Ce positionnement hiérarchique lui confère une faible autorité pour dialoguer avec les fournisseurs.

Le ministère devrait conférer à la division des enquêtes de coût un rôle allant au-delà de celui de simple pourvoyeur d'informations de coût de revient pour les services qui notifient les marchés. Son rattachement hiérarchique devrait être suffisant pour lui garantir une relative autonomie de programmation et d'action, y compris un pouvoir d'initiative pour

¹⁵ Périmètre calculé par la direction générale de l'armement (DGA) correspondant aux marchés passés sans mise en concurrence

sanctionner les entreprises qui ne respectent pas leurs obligations de transparence.

3 - Des pouvoirs d'investigation limités

La réglementation actuelle ne donne aux enquêteurs et aux acheteurs un accès complet à l'information que pour l'examen a posteriori des marchés (ou des tranches de marché), déjà exécutés ou en cours d'exécution. Or, qu'il s'agisse des achats d'équipements ou de leur maintenance, la faculté d'accéder à une information complète avant conclusion permettrait aux services de s'assurer qu'ils sont en mesure de respecter les principes posés par la circulaire du 10 octobre 1969.

Cette circulaire du Premier ministre, toujours considérée comme un texte de référence par les acheteurs de la direction générale de l'armement, définit la notion de « marge raisonnable » qui doit guider l'achat public, pour les marchés négociés sans mise en concurrence¹⁶. Toutefois, les textes réglementaires qui organisent les conditions d'enquête du BEDC et qui limitent ses pouvoirs d'investigation aux marchés ou tranches de marchés déjà achevés, ne lui donnent pas tous les moyens nécessaires pour contribuer au respect de marges raisonnables dans les marchés du ministère de la défense.

L'examen d'un échantillon de huit enquêtes réalisées par la division des enquêtes de coût permet de constater que, lors des enquêtes sur les marchés en cours, les entreprises titulaires de ces marchés ne respectent pas toutes leurs obligations. La faculté accordée au pouvoir adjudicateur de sanctionner l'obstruction aux enquêtes n'est, par ailleurs, pas toujours utilisée.

Cette obstruction peut prendre plusieurs formes : refus d'accès aux données de comptabilité analytique de l'entreprise, de justifier les coûts unitaires utilisés pour les calculs de devis et de prix, ou absence de répercussion, par le titulaire d'un marché de maîtrise d'œuvre, de la clause de transparence comptable sur ses sous-traitants en méconnaissance des clauses du marché principal.

¹⁶ La circulaire rappelle que « dans tous les secteurs industriels où la concurrence peut jouer efficacement, sa mise en œuvre constitue le mode normal de sélection du fournisseur et de détermination du prix ». Lorsque cette mise en concurrence se révèle impossible, « une appréciation des coûts et du montant souhaitable de la marge doit être effectuée ». Pour les prestations d'une certaine importance, les coûts de revient doivent être analysés et la marge décomposée en trois sous-catégories dites A, B, C, dont le total atteint au maximum 12 % du coût de revient.

L'article 289 du code des marchés publics¹⁷ prévoit que, si un industriel ne respecte pas ses obligations d'information, le pouvoir adjudicateur, c'est-à-dire l'autorité qui a signé le marché, peut prononcer une suspension de paiement. Elle peut être transformée en retenue définitive après deux mises en demeure infructueuses¹⁸.

Au regard des enjeux financiers associés aux marchés, la Cour estime que le ministère de la défense doit faire pleinement respecter les obligations de transparence auxquelles ses fournisseurs ont souscrit dans les marchés dont ils bénéficient. Elle recommande que les pouvoirs adjudicateurs utilisent pleinement les prérogatives dont ils disposent pour se faire communiquer toute information utile.

En outre, une modification des dispositions législatives et réglementaires est nécessaire afin de rendre possible l'examen détaillé, non seulement, des dépenses a posteriori mais, encore, des devis proposés par les industriels en vue d'obtenir les marchés. Cette évolution est également souhaitée par le ministère de la défense.

4 - Un accès limité au service d'enquêtes de coûts

Les équipes de la division des enquêtes de coût (BEDC) sont utilisées à près de 80 % pour les besoins propres de la direction générale de l'armement (DGA). Les services de maintenance du ministère de la défense n'ont accès que de manière limitée aux services de cette division. De 2009 à 2011, le BEDC a établi un total de 130 rapports d'enquêtes, dont 28 seulement au profit des services de soutien, soit 22 %. Or, leur situation d'acheteur captif, pour la maintenance, des entreprises qui ont fourni les équipements, nécessiterait, au contraire, un recours important aux dispositifs d'enquête afin de rééquilibrer leur position de négociation.

Pour la première fois, en janvier 2012, le BEDC a demandé aux services de maintenance de lui indiquer leurs besoins d'enquêtes pour l'année à venir, ce qui va dans le bon sens.

¹⁷ L'article 289 du code des marchés publics (troisième partie) a repris les dispositions de l'article 7-12 du cahier des clauses administratives générales des marchés industriels (CCAG-MI) utilisé de manière constante par la direction générale de l'armement (DGA).

¹⁸ En 2005 et 2006, la possibilité de suspendre les paiements a été utilisée dans deux cas d'obstruction. Elle s'est révélée efficace et a permis d'obtenir la transparence nécessaire de la part des deux industriels concernés. Plus récemment, en 2011, la mise en demeure ou la menace d'une mise en demeure ont été utilisées par la division des enquêtes de coût (BEDC) pour obtenir des informations dans un délai raisonnable. Pourtant, dans un autre cas d'obstruction ou de refus d'accès aux informations internes, la division a eu une réaction beaucoup moins énergique, sans pour autant que le dialogue qu'il espérait ait eu toujours les résultats souhaitables.

5 - Des résultats d'enquêtes à la discrétion des services acheteurs

Lorsqu'elles sont disponibles, les conclusions de la division des enquêtes de coût fournissent des informations utiles pour la négociation des contrats de renouvellement (coûts de revient réels, niveaux de marge réalisés sur les contrats précédent, montant sous-traité à l'étranger). Cependant, l'usage de ces résultats est laissé à l'appréciation des seuls services acheteurs.

Ainsi, l'examen par la Cour de plusieurs rapports de présentation de marchés pour lesquels le marché précédent avait fait l'objet d'une enquête de coût, a montré que le champ et la précision des informations fournies par les services acheteurs étaient très variables. Les informations sur les coûts et marges réalisées par les titulaires des marchés précédents ne sont pas restituées. Elles ne sont, en effet, considérées que comme une aide apportée à la négociation et non pas comme un moyen d'attester que le prix du marché suivant est convenable.

Les prix et marges pratiqués doivent être « raisonnables » au sens de la circulaire du 10 octobre 1969, au regard des coûts de revient de l'entreprise titulaire constatés antérieurement. Huit enquêtes de coûts effectuées sur des marchés ou fractions de marchés passés par les services de maintenance ont été examinées. Cet échantillon n'est pas nécessairement représentatif de l'ensemble des marchés passés par ces services. Il montre, cependant, que les marges réalisées par les fournisseurs du ministère de la défense, pour ces marchés ou tranches de marchés enquêtés, a été supérieure aux préconisations de la circulaire du 10 octobre 1969.

V - Une négociation tardive de la maintenance des nouveaux programmes

Le déroulement des programmes d'armement est régi par deux instructions du ministre de la défense¹⁹ qui définissent les stades successifs des programmes : initialisation, orientation et élaboration (développement du projet), puis réalisation, utilisation par les forces armées et, enfin, retrait du service.

Chacun de ces stades de développement comporte une réflexion sur la maintenance future des équipements et contribue à définir, de plus

¹⁹ Instruction n° 1514 du 7 mai 1988, puis instruction n° 1516 du 15 avril 2010.

en plus précisément, ce que sera le coût global de possession²⁰, y compris le coût de maintenance, pendant toute la durée de vie de l'équipement. L'enjeu est essentiel pour les forces armées. Selon les données des documents de programme de la direction générale de l'armement, les coûts prévisionnels de maintenance d'un armement se situent entre 45 % et 60 % du coût d'acquisition. Dans une acception plus large, intégrant la modernisation des équipements, ils peuvent représenter, pour les avions, jusqu'à deux fois les coûts d'acquisition. L'intégration très en amont de la question de la maintenance²¹, pour évaluer le coût complet des programmes d'armement jusqu'à la fin de leur vie constitue un progrès notable par rapport aux pratiques antérieures.

Toutefois, cette amélioration progressivement mise en œuvre ne porte que sur la prévision des coûts complets. Elle n'a pas entraîné de modification des conditions de négociation des prestations de maintenance avec les industriels concernés.

Un premier marché, ou marché de « soutien initial », est ainsi passé pour l'acquisition et la mise en service des équipements. D'une durée variable, négocié en règle générale par la direction générale de l'armement et financé sur les crédits du programme budgétaire 146 « Equipements des forces », il contient les prestations de maintenance et de fourniture de rechanges des premières années.

Il revient, ensuite, aux services de maintenance de négocier, sur les crédits du programme budgétaire 178 « Préparation et emploi des forces », les marchés, dits de « soutien en service », exclusivement dédiés à la maintenance, qui se succéderont pendant toute la durée de vie des équipements.

Certes, dans l'industrie en général, le prix des prestations de maintenance est établi avec une marge plus élevée que celle pratiquée sur les équipements. Ce phénomène peut être accentué lorsque les fournisseurs disposent d'un monopole sur les prestations à réaliser et peuvent imposer un prix. Or, dans les négociations relatives à la maintenance, l'industriel peut rarement être mis en concurrence en raison de la spécificité des matériels qu'il a fournis. Il est donc en situation d'obtenir les prix les plus élevés possibles pour les prestations qu'il doit exécuter.

²⁰ Le coût global de possession correspond à l'ensemble des coûts associés à un programme d'armement, à chacune des phases de ce programme, y compris la phase finale de démantèlement.

²¹ Définition des objectifs (à l'heure d'utilisation du matériel ou au coût horaire de maintenance), organisation en interne par un service maître d'œuvre ou déléguée dans un marché, dates des grands jalons de maintenance préventive, estimation des volumes d'heures nécessaires, etc.

De telles conditions de négociation conduisent l'État à se voir imposer des conditions financières plus défavorables pour la maintenance des matériels militaires que pour l'équipement initial.

Exemples de baisses de prix obtenues par l'effet d'une mise en concurrence des fournisseurs de la SIMMAD

Quatre marchés ont été examinés, pour lesquels la SIMMAD a pu procéder à une mise en concurrence alors que le marché précédent était négocié sans mise en concurrence :

- la maintenance des quatre avions Awacs et de leur informatique associée, en 2007 ;
- la maintenance des quatorze avions Boeing C 135F ravitailleurs en vol, en 2007 ;
- la maintenance des quarante-sept hélicoptères EC 145 de la gendarmerie nationale et de la direction de la sécurité civile, en 2009 ;
- la maintenance d'un système de détection de satellites, en 2011.

Dans deux des quatre cas, le titulaire précédent a été reconduit dans le nouveau marché et, dans les deux autres, il a été remplacé par un titulaire plus compétitif. La réduction de prix obtenue grâce à la mise en concurrence est allée de 25 % à 50 % et a atteint en moyenne 39 %. Sur la base des montants maximaux hors taxes pouvant être commandés, l'économie pour les forces armées atteint, pour le même périmètre, 69 M€ HT par an sur le cumul des quatre marchés.

L'observation est d'ailleurs réversible. Quand, pour un marché complémentaire d'achat de chandelles à oxygène pour sous-marins, le SSF a préféré négocier sans mise en concurrence avec le titulaire du précédent marché pour maintenir une homogénéité dans les matériels utilisés, les prix d'achat ont augmenté de 32 %.

Cette situation est dommageable pour quatre raisons principales :

- le ministère de la défense n'achète pas ces prestations au meilleur rapport qualité prix ;
- le coût complet de l'acquisition et de la possession des équipements est mal évalué lors des décisions initiales d'investissements ;

- l'importance et la croissance des coûts de maintenance sont porteuses de futures impasses budgétaires et donc, à terme, de manque de disponibilité des équipements achetés ;
- elle n'encourage pas la maîtrise des coûts et l'amélioration des méthodes de production des entreprises titulaires.

Tant le ministère de la défense que celui du budget, conscients de cette situation, recherchent des solutions.

Pour sa part, la Cour estime que les services de maintenance devraient être mieux associés à l'évaluation des coûts de possession futurs des matériels en développement. Selon les procédures actuelles, ces services sont sollicités, pour leur expertise, dans les stades de développement en tant que de besoin et dans la mesure où leurs ressources humaines le leur permettent. Les directions de programme devraient être tenues de les associer pleinement aux décisions ayant des incidences sur les coûts de possession des matériels à tous les stades des programmes, y compris lors de la définition des caractéristiques des matériels en amont.

En outre, afin de remédier à la situation actuelle, dans laquelle les services acheteurs de maintenance sont en position de faiblesse face à des fournisseurs seuls à même d'assurer ces prestations, une meilleure articulation entre l'acquisition des équipements et celle de leur maintenance doit être activement recherchée. Les services de maintenance interarmées concernés doivent être mieux associés à la négociation, par la direction générale de l'armement, des marchés de maintenance initiale, disposer de leurs clauses et être en mesure de les analyser.

Il pourrait être envisagé que les industriels qui s'engagent sur la maintenance initiale définissent avec l'administration, dès le moment de l'acquisition des équipements, les grandes lignes des coûts futurs du soutien en services ainsi que ses principaux éléments de cadrage, tels des prix plafonds. Toutefois, le fait que le fournisseur est incertain de l'évolution de ses coûts futurs, alors que le client l'est de l'emploi effectif qu'il aura des matériels, incite toutefois à ne pas chercher à donner de caractère contraignant à ces engagements.

Il est, dans tous les cas, essentiel que les services chargés des achats de maintenance participent à la préparation et à la conclusion des négociations menées en vue de l'acquisition des équipements pour renforcer leurs capacités de négociation.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au total, la Cour a observé des insuffisances dans l'organisation des achats de prestations de maintenance pour les équipements militaires. Les effectifs d'acheteurs sont inadéquats, en particulier à la SIMMAD, au regard de la complexité, du volume financier et des conséquences opérationnelles des achats. Le positionnement institutionnel de la division des enquêtes de coût (BEDC) ne lui confère pas une autorité suffisante pour garantir son autonomie de programmation et d'action. Enfin, alors que sa position de négociation est très défavorable vis-à-vis de fournisseurs en position de monopole, le ministère de la défense n'utilise pas toutes ses prérogatives pour rééquilibrer cette relation.

Faute de maîtriser la dépense et dans un contexte budgétaire très contraint, les états-majors peuvent être amenés à revoir à la baisse leur activité opérationnelle ou l'étendue de la maintenance demandée afin de faire correspondre les marchés à l'enveloppe financière. D'ores et déjà, le coût de la maintenance des matériels navals n'a pu être stabilisé autour de 630 M€ par an depuis 2005 qu'au prix d'une baisse de l'activité : retrait anticipé du service actif de plusieurs bâtiments, espacement entre les arrêts techniques des sous-marins nucléaires d'attaque et des frégates anti-sous-marins et arrêt de sous-marins nucléaires d'attaque neuf mois avant un arrêt technique majeur.

Une mise sous contrainte des fournisseurs, dont les effets seraient équivalents à ceux d'une mise en concurrence réelle, permettrait aux forces armées de faire des économies importantes. La Cour a ainsi constaté des réductions de prix de 25 % à 50 % des coûts de la maintenance dans les situations - assez rares - où la maturation des technologies employées a permis de passer d'une situation de monopole à une mise en concurrence réelle.

Il n'est, toutefois, pas possible d'extrapoler les observations faites sur un échantillon à la totalité des marchés passés par les services de maintenance. En outre, les solutions envisagées ne donneraient pas le même levier qu'une réelle mise en concurrence et ne sauraient aboutir au même résultat. La Cour estime, en définitive, qu'une baisse de prix de l'ordre de 10 %, soit une économie de 300 M€ sur le total des contrats notifiés chaque année, constitue un objectif réaliste pour les opérations de maintenance futures du ministère de la défense.

Pour y parvenir, la Cour recommande de :

- 1. renforcer par redéploiement et professionnaliser les effectifs d'acheteurs des structures des armées chargées de la maintenance ;*
 - 2. modifier les dispositions législatives et réglementaires afin de renforcer les pouvoirs des enquêteurs de la division des enquêtes de coûts de la direction générale de l'armement (DGA), dans le cas de l'examen a priori de devis, afin que les acheteurs étatiques puissent apprécier le caractère raisonnable des marges des contrats conclus avec des fournisseurs en situation de monopole ;*
 - 3. rattacher la division des enquêtes de coût directement au délégué général à l'armement ;*
 - 4. renforcer, au sein du ministère, les mécanismes de contrôle ou de contre-expertise sur l'action des services acheteurs afin d'éviter une concentration excessive des fonctions ;*
 - 5. donner toute leur place aux services de maintenance dans la définition des coûts prévisionnels de possession, à tous les stades de développement du programme ;*
 - 6. anticiper, dès l'acquisition des équipements, une partie de la négociation avec les industriels fournisseurs sur les coûts de maintenance prévisionnels futurs.*
-

Sommaire des réponses

Ministre de la défense	32
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	34

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

Je partage l'appréciation de la Cour sur la nécessaire professionnalisation des acheteurs. D'ailleurs, la direction générale de l'armement (DGA) cherche, dans toute la mesure du possible, à affecter au sein des structures de soutien (SSx) des agents ayant acquis une expérience en son sein, qu'il s'agisse des acheteurs ou, plus généralement, de personnel spécialisé dans la conduite de projet d'acquisitions complexes (managers, experts techniques, experts financiers notamment). Cependant la problématique des acheteurs s'inscrit dans celle plus globale de réductions d'effectifs au sein du ministère, à laquelle s'ajoute les récentes limitations de recrutements de civils, alors que les départs d'acheteurs vers l'extérieur restent toujours élevés.

Je suis tout à fait favorable à l'implication des SSx dans la conduite des opérations d'armement afin, notamment, d'être en mesure de mieux anticiper les coûts prévisionnels de soutien et d'améliorer encore la cohérence globale de l'approche de l'État acheteur dans le domaine de l'armement sur l'ensemble du cycle de vie. La mise en place récente des responsables du soutien en service (RSS) constitue à cet égard un progrès notable.

J'adhère en particulier au principe d'une anticipation « dès l'acquisition des équipements, d'une partie de la négociation avec les industriels fournisseurs sur les coûts de maintenance prévisionnels futurs ». C'est pourquoi, la DGA privilégie aujourd'hui des stratégies contractuelles globales agrégeant acquisition des systèmes et maintien en condition opérationnelle (MCO) sur une durée suffisamment longue, selon la nature et le degré de maturité des systèmes, pour engager les maîtres d'œuvre sur la durée.

L'instauration d'une nouvelle gouvernance des investissements au sein du ministère contribue, par ailleurs, à la démarche de renforcement attendu du lien entre le soutien initial et la maintenance, à la fois par l'adoption d'une approche cycle de vie et par le développement du coût global de possession. De même, avec la présentation des dossiers de lancement de l'utilisation (DLU), le comité ministériel d'investissement (CMI) dispose désormais d'une vision plus en amont des projets de marchés de soutien.

Toutefois, la maîtrise des prix des industriels sur le segment de la maintenance n'est pas liée à la seule performance de l'achat, en raison du faible niveau de concurrence dans le domaine de la maintenance, d'ailleurs souligné par la Cour, et des prix pratiqués qui tiennent compte des risques que l'industriel est prêt à assumer.

Dès lors, la maîtrise des prix par les services de soutien me semble devoir faire l'objet d'une approche d'ensemble, incluant les acheteurs, mais

aussi les managers et les spécificateurs techniques, qui apprécient le niveau de risque acceptable pour l'État et pour l'industrie.

Concernant le recours aux enquêtes de coût, je partage la vision de la Cour sur son apport à la meilleure négociation possible des marchés, et la DGA a d'ores et déjà entrepris un renforcement de cette fonction au profit du ministère.

La proposition de « modifier les dispositions législatives et réglementaires afin de renforcer les pouvoirs des enquêteurs de coûts [...], dans le cas de l'examen a priori des devis [...] » me paraît également de nature à faciliter un recours accru aux compétences des enquêteurs dans le cadre de la préparation et de la conduite des négociations, notamment dans le cadre des marchés à fort enjeu.

Les porteurs de projets d'investissement, lors des franchissements de jalons en commission exécutive permanente (CEP), sont cependant déjà incités à recourir à l'expertise du bureau des enquêtes de coûts (BEDC) de la DGA. La CEP est chargée de l'examen de la cohérence physico-financière du contenu de l'opération d'investissement en vue de préparer, selon l'état d'avancement du projet, la décision de la direction de projet ou la décision ministérielle en CMI.

En revanche, je ne partage pas l'avis de la Cour sur l'intérêt d'un rattachement direct du BEDC au délégué général pour l'armement. Ce rattachement ne paraît pas en lui-même porteur de gains d'efficacité ni même d'autorité. L'autorité d'un service d'enquête repose avant tout sur les dispositions législatives et réglementaires en vigueur qui rendent possible l'exercice de son activité. Une directive interne pourra définir le cadre général et la politique de recours au dispositif des enquêtes de coûts dans le cadre des acquisitions du domaine de l'armement. Une telle directive pourrait formaliser également la politique actuelle de « tolérance zéro » en matière de manque de transparence de la part des industriels de l'armement dans le cadre des enquêtes.

Enfin, la recommandation de la Cour de « renforcer, au sein du ministère, les mécanismes de contrôle ou de contre-expertise sur l'action des acheteurs, afin d'éviter une concentration excessive des fonctions » appelle également des réserves de ma part. Elle semble supposer la mise en place de structures expertes dans le domaine de l'acquisition qui soient externes aux services acheteurs. Pourtant, pour exercer dans les meilleures conditions les responsabilités qui sont les leurs, les services acheteurs doivent plutôt disposer de toute l'expertise étatique disponible dans leur domaine, surtout dans un contexte de ressources rares, comme la Cour l'a souligné, s'agissant des acheteurs. Ces services bénéficient par ailleurs des audits et enquêtes tant internes qu'externes au ministère et des dispositifs généraux de contrôle interne et de maîtrise des risques.

**RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE
DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET**

La Cour met en évidence des disparités importantes entre les services acheteurs en termes de volumes et de nombres d'actes. Je considère à ce titre comme la Cour qu'une globalisation accrue des marchés passés par les bases de défense et les structures de soutien devrait permettre de libérer des ressources au profit des marchés à forts enjeux budgétaires.

Je partage également l'objectif de la Cour d'améliorer la transparence des coûts industriels dans les situations de monopole. Je considère qu'en la matière, la priorité est d'appliquer les dispositions existantes et de généraliser les enquêtes de coût a posteriori afin de disposer de références utiles lors du renouvellement des marchés de maintenance.

Je suis en revanche plus réservé en ce qui concerne la proposition de la Cour de modifier les dispositions législatives et réglementaires de manière à faciliter l'examen a priori des devis industriels. En effet, les éléments comptables utiles pour la négociation des marchés de maintenance sont en principe déjà accessibles, dans l'état actuel du droit, au travers des enquêtes de coût sur les marchés antérieurs passés avec les industriels concernés. En outre, il me semble utile de maintenir une forte responsabilité des industriels quant à l'évaluation des moyens nécessaires et des risques liés à l'exécution des marchés, qu'un examen comptable poussé des devis a priori pourrait affaiblir.

La Cour relève que l'organisation actuelle ne permet pas de garantir que les prestations de maintenance sont achetées au meilleur prix dans la mesure où les services acheteurs attestent eux-mêmes de la convenance des prix sans que celle-ci fasse l'objet d'une quelconque contre-expertise ou contrôle tant au sein du ministère qu'au niveau interministériel. Ainsi, comme le relève la Cour, les services acheteurs sont, seuls, garants devant le contrôleur budgétaire et comptable ministériel du caractère raisonnable des prix. Je partage entièrement ce diagnostic, c'est pourquoi j'ai souhaité engager une réflexion avec le ministère de la défense et le contrôleur budgétaire et comptable ministériel de ce ministère afin de développer ces mécanismes de contrôle et de contre-expertise au niveau interministériel.

Je m'associe volontiers à la recommandation de la Cour d'anticiper, dès l'acquisition des équipements, les négociations sur les coûts de maintenance ultérieurs. J'observe à cet égard que dans de nombreux cas, les coûts de maintenance sont suffisamment prédictibles pour obtenir des engagements fermes des industriels dans la durée.

La Cour estime qu'à défaut de mise en concurrence effective, la mise sous contrainte des fournisseurs permet d'escompter une baisse des prix de l'ordre de 10 % sur les contrats de maintenance à venir. Je serai attentif à ce

que les prochains projets de marché qui seront examinés par mes services tendent effectivement vers cet objectif.

Enfin, la Cour souligne à juste titre que l'absence de rupture opérationnelle ne préjuge pas de l'efficacité de la dépense dans le domaine de la maintenance. J'envisage à cet égard d'étudier, en lien avec le ministère de la défense, les modalités selon lesquelles l'évolution du taux de marge des contrats de maintenance pourrait faire l'objet d'un suivi régulier au même titre que la disponibilité des matériels, afin de mieux rendre compte des différents aspects de la performance en matière de maintenance.