

Externalisations dans le domaine de la défense : éviter le piège idéologique

Orion*

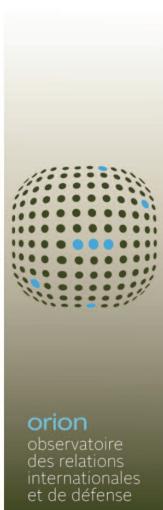
* *Orion, Observatoire des relations internationales et de défense au sein de la Fondation Jean-Jaurès et présidé par Louis Gautier, réunit des responsables politiques, des fonctionnaires civils et militaires, des universitaires et des experts.*

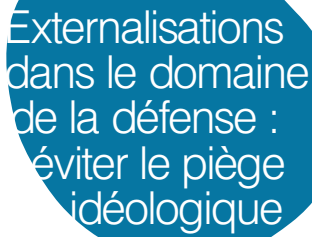
La publication par la commission des finances de l'Assemblée nationale d'un rapport qu'elle avait commandée à la Cour des comptes sur le bilan des externalisations engagées au ministère de la défense, et la livraison prochaine du dernier hélicoptère de l'école de formation des pilotes des armées à Dax, objet du premier partenariat public-privé avec le ministère de la défense, ont conduit le groupe Orion à s'interroger sur la pertinence des externalisations de défense dont le mouvement s'est accéléré depuis 2002. La note qui suit est le fruit d'un travail collectif de plusieurs semaines.

Externaliser (*to outsource* en anglais) est le fait pour une administration de « confier à un ou des opérateurs extérieurs spécialisés une fonction, une activité ou un service assurés jusqu'alors en régie, en responsabilisant cet opérateur sur des objectifs de qualité de service et de coût ».

Le ministère de la défense a depuis très longtemps fait appel à des opérateurs extérieurs, en particulier pour développer et entretenir ses matériels. Cependant depuis les guerres de Napoléon et en réaction aux nombreuses défaillances des services concessionnaires des armées, la plupart des fonctions de soutien avaient été « internalisées ». Traditionnellement, le ministère de la défense produisait donc en interne la quasi-totalité des tâches logistiques pour être en mesure de faire face en toutes circonstances, et notamment dans les crises, comme administration de dernier ressort.

Les transformations géopolitiques de l'après-guerre froide, qui ont conduit à une restriction des crédits et à la fin de la conscription, ont mis en question les moyens financiers et humains de cette logique de production interne. L'idéologie libérale qui inspire la droite au pouvoir depuis 2002 ne pouvait que contribuer à l'essor d'un processus de privatisation et de réduction de la fonction publique. Quel bilan peut-on tirer de cette décennie de profonde transformation pour le ministère de la défense et surtout quelle politique adopter en 2012 si la gauche revient au pouvoir ?





Externalisations
dans le domaine
de la défense :
éviter le piège
idéologique

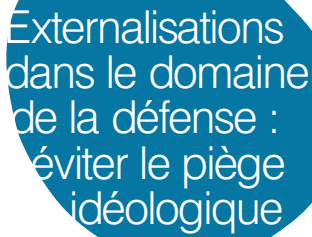
LES EXTERNALISATIONS : DU PRAGMATISME A L'IDEOLOGIE

Les transformations géopolitiques de l'après-guerre froide, les modifications du format et des missions des armées, puis la suspension du service national ont mis sous tension économique de nombreuses activités de défense. Le mouvement de transformation des anciens arsenaux militaires en sociétés autonomes, dans la perspective de regroupements à l'échelle européenne rendus nécessaires par le tarissement des crédits, en a été la première conséquence. A partir de la fin des années 1990, un mouvement d'externalisation portant sur les activités de services dits « ancillaires » (entretien des bases et des espaces verts, transport locaux de personnels, etc.) a démarré tandis qu'un certain nombre d'audits étaient lancés pour évaluer l'efficacité du ministère dans ses activités de soutien (maintenance, logistique et télécommunications notamment).

Dans le même temps, le mouvement idéologique néo-libéral de grande ampleur, lancé à la fin des années 1970 aux Etats-Unis, a conduit, en France comme ailleurs, les lobbies de droite à considérer l'Etat comme une source d'inefficacité et de gabegie. Le recours aux entreprises privées et aux règles du marché devait donc permettre une amélioration des performances, des économies de crédits publics et, partant, une réduction des prélèvements obligatoires. Le plein retour de la droite aux affaires en 2002 ne pouvait que renforcer la tendance aux externalisations, avec la volonté affichée de réduire massivement le nombre d'agents publics avec sans doute quelques arrière-pensées concernant l'évolution de la fonction publique.

Les différents gouvernements qui se sont succédés depuis 2002 ont ainsi organisé les conditions de mise en œuvre d'une politique d'externalisation renforcée par :

- L'ordonnance du 17 juin 2004 puis la loi du 28 juillet 2008 portant sur les contrats de partenariats public-privé ;
- La loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique complétée notamment par le décret du 21 septembre 2010 a procédé à divers aménagements du cadre législatif et réglementaire pour faciliter les mises à disposition d'agents publics dans des entreprises privées ayant contracté avec l'Etat dans le cadre d'une externalisation ;
- Enfin, quelques projets pilotes comme l'externalisation de la gestion et de la maintenance des avions et hélicoptères des écoles de Cognac et Dax ont permis de tester en grandeur nature les conditions de mise en œuvre de ces externalisations au ministère de la défense, tandis que, tous ministères confondus, plus de 77 contrats de partenariats public-privé étaient signés par l'Etat et les collectivités territoriales.



Externalisations dans le domaine de la défense : éviter le piège idéologique

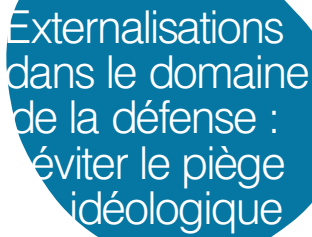
Les externalisations sont dès lors devenues, au moins comme un leitmotiv du discours, un élément majeur de la politique de « modernisation » et de « réforme » de l'Etat. Elles font partie intégrante de la « stratégie ministérielle de réforme » (SMR) adoptée en 2003 et elles doivent contribuer (dans des proportions qui ont été changeantes) à la réussite de la révision générale des politiques publiques (RGPP) au ministère de la défense.

Pour le ministère de la défense, la démarche est de surcroît justifiée par la priorité donnée au recentrage des militaires sur leur « cœur de métier ». Le transfert à des entreprises des activités de soutien est censé libérer les personnels militaires de ces tâches pour les affecter aux activités opérationnelles.

UN MONTANT ENCORE LIMITÉ MAIS DES ENGAGEMENTS IMPORTANTES QUI SERONT PRIS AVANT 2012

A ce stade, le montant des projets engagés reste relativement faible et les expériences sont limitées en nombre, étant données les difficultés auxquelles fait face le ministère : inexpérience, cloisonnement, décalage entre les intentions et la réalité, faiblesses des ressources allouées à ces projets, réticences des états-majors et plus généralement de la communauté militaire et enfin faiblesse de la concertation avec les syndicats des personnels civils.

Le ministère estime que, en 2009, le montant annuel des dépenses d'externalisation s'est élevé à 1,7 milliard d'euros, soit 4 % du budget hors pensions. La tendance au développement des externalisations depuis le début de la décennie est réelle. Mais la Cour des comptes a noté que le quasi doublement du volume des dépenses recensées entre 2005 et 2008 est essentiellement d'ordre statistique. Des activités de sous-traitance, en particulier de maintenance aéronautique, et les dépenses engagées en opérations extérieures (y compris les dépenses de transport stratégique), qui n'étaient pas comptées comme des externalisations jusque-là, ont été intégrées dans le décompte, pour accréditer le caractère tangible du volontarisme politique affiché. Les chiffres donnés par le ministère doivent donc être davantage considérés comme un ordre de grandeur que comme une réalité statistique établie. Sous cette réserve, le niveau d'externalisation enregistré est comparable à celui observé en Allemagne (5 % du budget) mais largement en deçà de ce qui est observé au Royaume-Uni (25 %).



Externalisations dans le domaine de la défense : éviter le piège idéologique

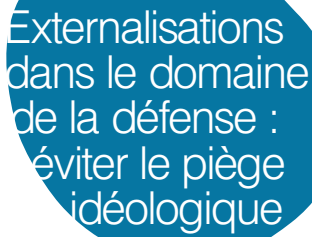
Les externalisations sont surtout développées dans l'armée de l'air (428 millions d'euros en 2008), puis l'armée de terre (337 millions d'euros en 2008), la marine (227 millions d'euros en 2008) et à la direction générale de l'armement (DGA) (176 millions d'euros en 2008). Elles concernent pour près de moitié des activités de maintenance, des services généraux (20 % du total) et les transports (16 %).

Le mouvement est appelé à s'accroître à la suite des audits conduits dès 2007 qui ont identifié 16 000 emplois « externalisables », dont la moitié dans le secteur « restauration, hôtellerie et loisirs », 2 200 dans les services d'infrastructure, 1 250 dans le secteur de l'armement et 1 200 emplois de maintien en condition opérationnelle terrestre. Face à ces projets, qui doivent permettre au ministère de la défense de remplir les objectifs de la RGPP, les syndicats de fonctionnaires civils ont exprimé leurs réticences. Ils ont réclamé non seulement un bilan des opérations déjà réalisées mais également une concertation sur les conditions de leur poursuite. A ce stade, le gouvernement n'a pas tenu compte de ces demandes.

LE BILAN INCERTAIN DES EXTERNALISATIONS

Selon le rapport public de la Cour des comptes, les externalisations engagées ne mettent pas en cause la capacité opérationnelle des armées à ce jour, même si dans certains cas, le fonctionnement externalisé est totalement intégré au processus opérationnel. C'est par exemple la situation en matière de transport stratégique (92 % du tonnage transporté le sont dans le cadre de contrats externalisés). On peut s'interroger toutefois sur le sens exact de la notion de « cœur de métier », aussi couramment utilisée que fluctuante. Tant que cette notion n'est pas mieux définie, il n'est pas possible d'affirmer que le processus d'externalisation peut être poursuivi sans risquer d'être un jour confronté à des difficultés opérationnelles.

L'impact humain des externalisations a été assez limité jusqu'à présent. La plupart des externalisations réalisées ont soit compensé la disparition des appelés, soit accompagné des restructurations, avec reprise majoritaire des personnels libérés dans d'autres structures de la défense. L'accompagnement social, portant sur des effectifs faibles, est jugé satisfaisant. A partir de maintenant, au-delà des projets pilotes en cours, des difficultés pourraient apparaître, avec la mise en œuvre des projets identifiés dans le cadre de la RGPP.



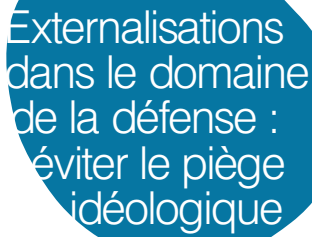
Externalisations dans le domaine de la défense : éviter le piège idéologique

La bonne participation des PME au processus, objectif affiché par le ministère, n'est pas mesurée. Elle semble surtout délicate à concilier avec les engagements financiers et humains demandés aux contractants qui favorisent les grands groupes. C'est le cas notamment dans le domaine des services avec la volonté de développer les contrats de « facility management » (FM), qui consistent à confier à une seule entreprise une large panoplie de services dont elle assure seule le pilotage, le bénéficiaire n'ayant qu'à s'assurer de la qualité du service produit. Or, cette politique très en vogue, en particulier dans la perspective du développement des bases de défense, se heurte au principe de l'allotissement inscrit dans le code des marchés publics pour garantir l'accès des PME aux marchés publics. L'arrêt « Canjuers » rendu en 2008 par le tribunal administratif de Lyon, en cassant un marché de FM pour non respect des règles de l'article 10 du code des marchés publics, est venu freiner les ardeurs. La question de la réalisation par un contrat global de mise à disposition des aménagements du site de Balard est à cet égard problématique.

Enfin et surtout, la réalité des gains économiques est très difficile à apprécier dans la durée. Dans de nombreux cas analysés, l'absence de comptabilité autre que budgétaire ne permet pas d'évaluer le coût de la production en régie. Des progrès importants ont certes été réalisés depuis le milieu de la décennie mais trop d'études ne distinguent pas encore les gains issus de la rationalisation du service de ceux nés de l'externalisation proprement dite. Cette distinction est pourtant indispensable, notamment lorsque l'externalisation risque d'entraîner une perte de compétence durable. Sous ces réserves générales, les externalisations peuvent permettre des gains en facilitant des réorganisations impossibles à réaliser autrement (véhicules civils du ministère) ou lorsqu'elles touchent des activités mobilisant un personnel important (gardiennage) du fait du différentiel de rémunération avec le secteur privé. Il faut en revanche être plus réservé à l'égard des marchés comprenant une part importante d'équipement. De faibles gains sont attendus à Dax (partenariat public-privé de fourniture d'hélicoptères pour la base école) tandis que des pertes sont enregistrées dans la location avec option d'achat des A340 de l'armée de l'air.

DES QUESTIONS DE FOND A ABORDER SANS PRESSION IDEOLOGIQUE

La gauche, en 2012 si elle est au pouvoir, héritera de nombreux projets d'externalisation engagés par la droite, sur lesquels il sera sans doute difficile de revenir mais qu'il faudra au cas par cas réexaminer. Il en est notamment ainsi du projet de « Balardgone », qui engagera les finances du ministère pour plusieurs



Externalisations dans le domaine de la défense : éviter le piège idéologique

dizaines d'années et alors que les premiers travaux sont engagés à marche forcée pour rendre le choix irréversible. Mais au-delà de l'héritage, il faut s'interroger sur l'opportunité de recourir ou non aux externalisations.

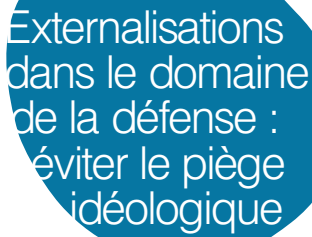
La gauche ne souscrit pas aux dogmes de la privatisation du service public qui orientent notre politique depuis 2002. Il n'y a pas de raison de principe à considérer que la gestion publique, à égalité de service et de sujétion, serait nécessairement moins performante que la gestion privée. Nous pouvons d'ailleurs pratiquement tous mesurer quotidiennement que les privatisations passées sont loin d'avoir tenu toutes leurs promesses en termes de qualité du service rendu et de protection des droits des salariés transférés.

Pour autant, dans un contexte de forte pression budgétaire, il faut s'interroger sur la façon la plus rationnelle et la plus économique d'utiliser des fonds publics rares. Or, l'organisation traditionnelle des armées induit encore aujourd'hui des lourdeurs et des surcoûts. Il doit y être répondu par des réorganisations, des restructurations internes et des solutions externalisées pour autant qu'elles fassent objectivement la preuve de leur efficacité.

Outre les économies attendues (mais qui doivent être démontrées et non acceptées par principe), les promoteurs des externalisations font valoir d'autres avantages qui doivent être aussi examinés attentivement : possibilité de mutualiser des équipements qui n'ont pas une vocation exclusivement militaire et/ou nationale pour réduire le coût de possession ; transparence des coûts et souplesse possible pour les ajuster aux besoins du ministère et à leur évolution ; possibilité d'établir des critères de performance et d'assurer un meilleur service au meilleur coût ; lissage dans le temps du coût de l'investissement ; meilleur respect des délais de livraison, etc.

Parmi les arguments avancés, notons également la possibilité qui pourrait être offerte de favoriser les coopérations européennes. Toujours complexes dans le secteur de la défense, quand elles passent par des arrangements interétatiques, elles pourraient être plus aisées à développer en passant par le biais d'entreprises industrielles proposant des contrats de nature commerciale.

Mais de la même façon qu'on ne saurait ignorer les avantages attendus des externalisations, il faut avoir en tête les objections particulières qu'elles soulèvent dans le secteur de la défense.



Externalisations dans le domaine de la défense : éviter le piège idéologique

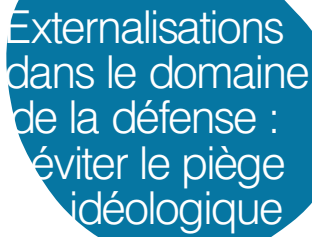
Confier en métropole l'entretien des bases, la restauration des personnels ou la gestion de l'accueil à des sociétés privées sur un marché concurrentiel qui permet d'espérer le meilleur rapport qualité/prix peut être tout simplement de bonne gestion. S'adresser directement à des industriels qui disposent de l'organisation nécessaire pour assurer le maintien en condition opérationnelle des matériels qu'ils ont construits peut bien entendu avoir du sens.

Encore faut-il :

- se donner les moyens en interne pour réussir des opérations délicates, assurer un pilotage de ces contrats et vérifier la qualité du service fait ;
- ne pas perdre de vue l'indispensable présence de civils dans l'institution militaire ;
- s'assurer que l'on ne contribue pas à la création d'un monopole de fait qui se retournerait contre les intérêts de l'Etat dans le moyen terme ;
- être en mesure de distinguer les économies liées à la rationalisation qui peut être réalisée en interne de celles qui sont indissociables du transfert à une société privée.

L'externalisation, en particulier dans le secteur de la défense, ne peut pas non plus être abordée sous l'angle unique de la rationalisation économique. Une part importante des tâches de soutien et de logistique doit pouvoir être assumée en toutes circonstances par les armées, en particulier sur des théâtres d'opération extérieure. Les armées doivent donc disposer des matériels et des hommes qui pourront travailler au plus près du feu, avec le statut juridique garantissant non seulement la légalité de leur action mais aussi la meilleure protection sociale pour eux et leur famille. Or, la tentation est grande de faire appel massivement à de la main-d'œuvre extérieure pour assurer des tâches logistiques et de soutien à un coût nettement inférieur. Ceci peut éventuellement se concevoir sur des théâtres d'opération stabilisés, où le recrutement de personnels locaux peut même s'apparenter à des opérations civilo-militaires facilitant la bonne acceptation de la présence militaire française, au Kosovo par exemple même s'il en va tout autrement sur un théâtre comme celui de l'Afghanistan.

Aujourd'hui, la plus grande partie du transport routier de matériels ou d'approvisionnement non sensibles en Afghanistan est assuré par des compagnies locales. La gestion de la base de Tora, dans la Kapisa, a été confiée par l'armée française à Sodexo. Outre les interrogations que l'on peut avoir sur la dimension sécuritaire de ces externalisations, il convient aussi de s'interroger sur la responsabilité de la France à l'égard de ces personnels. L'Etat français est-il en



Externalisations
dans le domaine
de la défense :
éviter le piège
idéologique

mesure de garantir que l'entreprise privée assure une protection sociale et juridique satisfaisante à ces personnels qui servent, qu'on le veuille ou non, notre pays et sont engagés dans nos opérations militaires ?

Au-delà des questions économiques et opérationnelles, il y a donc aussi une dimension éthique qu'un gouvernement de gauche ne saurait passer sous silence. Les opérations militaires ne peuvent pas être des opérations « bon marché » ou « meilleur marché », en tout cas pas par tous les moyens. Les États qui les conduisent doivent en accepter tout le prix économique et politique (la responsabilité directe de la vie de nos soldats), ce qui est sans doute le meilleur garde-fou pour éviter les dérives qui ont pu être observées dans la dernière décennie en Iraq puis en Afghanistan au travers des expériences britanniques et américaines.

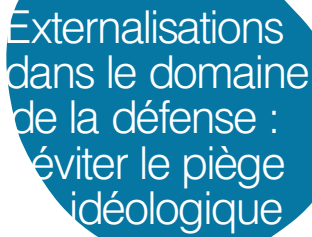
En métropole même, l'externalisation pose des questions quand elle entraîne la perte d'une compétence, parfois définitivement compte tenu du coût de ré-acquisition. Ce n'est pas un problème majeur quand il s'agit de nettoyer des locaux ou d'entretenir des véhicules commerciaux. Cela le devient quand sont en jeu des techniques spécifiquement militaires. L'Etat peut par ailleurs se retrouver face à des monopoles qui lui imposent leurs conditions. C'est déjà le cas dans le secteur des industries de défense et ces situations rendent complexe la négociation de contrats au meilleur intérêt de l'Etat. Cela peut rapidement devenir une réalité dans de nombreux autres secteurs, comme cela peut être constaté aujourd'hui au Royaume-Uni.

LES CONDITIONS DU RECOURS AUX EXTERNALISATIONS

Une observation objective du résultat des politiques conduites au Royaume-Uni et aux États-Unis ne peut qu'inciter à « désidéologiser » le processus. Il faut reprendre une démarche pragmatique basée sur le développement de compétences inexistantes au sein du ministère de la défense ou bien en voie de disparition.

En outre, les externalisations ne sauraient être un outil de destruction du statut de la fonction publique ni des spécificités des nombreux métiers militaires, y compris dans le domaine de la logistique et du soutien.

D'autant qu'elles ne sont pas nécessairement une source de gains importants et que, à tout le moins, des gains peuvent être obtenus en interne par des réorganisations si l'encadrement joue son rôle. Dans cette optique, le transfert d'une activité en régie



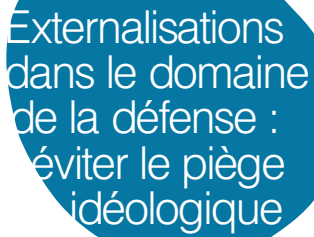
Externalisations dans le domaine de la défense : éviter le piège idéologique

ne peut être justifié que si les gains sont importants et incontestables et qu'il est démontré que l'administration n'est pas en mesure de les réaliser au moins en partie en interne. C'est indispensable pour justifier la perte, peut-être irréversible, d'une compétence. En Allemagne, le ministère de la défense considère ainsi qu'en deçà de 10 % de gains annuels garantis par rapport à une fonction réorganisée en interne, il ne faut pas externaliser.

Il existe par ailleurs des risques importants, en période de rigueur budgétaire, à chercher à contourner les règles budgétaires en remplaçant des dépenses d'investissement par des dépenses de fonctionnement obligatoires (sous la forme de contrats portant parfois sur des décennies). L'obstacle budgétaire n'est alors surmonté qu'en apparence... pour réapparaître avec la même force (voire plus) quelques années plus tard. C'est ce que le ministère de la défense britannique commence à vivre, après une décennie d'achats à crédit dans le cadre des contrats PFI (partenariats public-privé avec de lourds investissements, y compris dans des matériels duaux : avions ravitailleurs, satellites, etc.). 25 % du budget du ministère britannique sont désormais engagés chaque année dans des contrats d'externalisation (9 milliards de livres sterling, dont 1,5 milliard pour les seuls PFI). Les engagements PFI souscrits depuis 1997 (près de 9 milliards de livres sterling) imposent le paiement de 50 milliards de livres sterling de « loyers » PFI jusqu'en 2041...

Les externalisations peuvent aussi poser de sérieuses questions opérationnelles et même éthiques qui doivent être abordées avec la plus grande attention. Cela permettra en particulier de rafraîchir les ardeurs de ceux qui aujourd'hui tentent de vouloir développer l'externalisation dans le domaine de la sécurité voire aux frontières des opérations extérieures, en faisant évoluer la législation sur l'activité de mercenaire, en faisant reconnaître la légitimité de leur action, face à un Etat « qui ne peut pas tout faire » (sous-entendu défaillant) et en développant des argumentaires sur la nécessité pour les entreprises françaises du secteur de pouvoir prendre toute leur place sur le marché mondial dominé par les Anglo-Saxons. Un récent séminaire organisé en octobre 2010 par la Fondation pour la recherche stratégique permet de se faire une idée de la pression croissante du lobby des entreprises de sécurité en ce domaine où nous avons pourtant, avec les exemples des grandes sociétés américaines intervenues en Iraq (et de leur satellites étrangers), des exemples inquiétants des dérives potentielles.

Si les conditions fondamentales évoquées précédemment sont remplies, on ne doit pas exclure par principe de recourir aux externalisations dans un certain nombre de



Externalisations
dans le domaine
de la défense :
éviter le piège
idéologique

domaines. Elles ne pourront cependant être sérieusement examinées que si des compétences nouvelles ont été développées au préalable au ministère pour disposer d'une véritable expertise et d'une maîtrise d'ouvrage centralisée afin d'identifier les opérations, de mesurer efficacement les gains réalisables et de mener à bien ces opérations en garantissant le contrôle, le pilotage et la capitalisation des expériences.

Cette politique pragmatique et responsable devra être partagée avec les instances représentatives des personnels civils (syndicats) et militaires (CSFM/CFM) du ministère qui jusqu'à présent ont été écartées et mises devant le fait accompli sans jamais obtenir un bilan objectif.

A cet égard, un moratoire des externalisations semble indispensable pour permettre à cette concertation de se dérouler enfin sereinement, sur une période d'un an. Un bilan objectif des résultats des externalisations pourrait être rapidement dressé et discuté avec ces instances représentatives. Sur ce fondement, chacun des projets identifiés devrait faire l'objet d'une analyse précise, en termes opérationnels, économiques et sociaux, comparant les gains éventuels d'une externalisation à ceux d'une réorganisation interne.

Il est en tout cas indispensable de ne pas céder aux sirènes qui ont entraîné pour le pire la privatisation d'une part importante des armées américaines et britanniques sans qu'aucun succès militaire ne soit au rendez-vous.