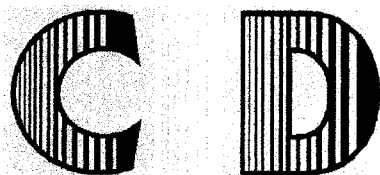


200-210

COLLEGE INTERARMEES DE DEFENSE
GROUPEMENT ENSEIGNEMENT GENERAL
CYCLE ETUDE ET RECHERCHE



**LA DIVERSIFICATION
DES POLITIQUES D'ACHAT
DE PRESTATIONS
DU MINISTERE DE LA DEFENSE**

**Mémoire réalisé par
le capitaine de frégate Franck MAGARIAN
le lieutenant colonel Igor PUCHKOV
le commandant Ludovic ROY
de la division D**

Directeur de stage : Monsieur Francis DOUBLET
Directeur adjoint de la Direction des Affaires Financières

Mai 2002

SOMMAIRE

PARTIE I :

QU'EST-CE QUE L'EXTERNALISATION ?

DE LA SOUS TRAITANCE A L'EXTERNALISATION

AVANTAGES ET LIMITES DE L'EXTERNALISATION

EXEMPLES D'EXTERNALISATION EN FRANCE

LES EXEMPLES AMERICAIN, BRITANNIQUE ET ALLEMAND

PARTIE II :

POURQUOI EXTERNALISER

LA DIRECTIVE MINISTERIELLE DU 3 AOUT 2000

PARTIE III :

PROBLEMATIQUE DE L'EXTERNALISATION

POLITIQUE

ECONOMIQUE

FINANCIER

JURIDIQUE

ASPECTS HUMAINS

CONDUITE

PARTIE IV :

DEFINITION DU PERIMETRE D'EXTERNALISATION DE LA DEFENSE

PARTIE V :

PROPOSITIONS

PILOTAGE

APPRECIATION DU COUT

COMMUNICATION

CALENDRIER

REMERCIEMENTS

Nous tenons à exprimer notre gratitude et nos sincères remerciements à toutes celles et ceux que nous avons été amenés à rencontrer tout au long de cette étude. Les intervenants nous ont fait partager avec chaleur et pédagogie leurs connaissances et leur intérêt pour un sujet passionnant. Enfin, nous avons été très sensibles à la qualité de l'accueil qui nous a été réservé dans tous les organismes que nous avons pu visiter.

Nous remercions tout particulièrement :

Monsieur Jacques de LAJUGIE, directeur des Affaires Financières au SGA,
Monsieur Francis DOUBLET, son adjoint, directeur pour notre stage,
Monsieur François POINAT secrétaire général de l'observatoire économique de la défense (OED),
Le chef d'escadrons Régis BRAUT et le lieutenant Vincent MEDINA, chargés d'études à la DAF,
Messieurs Frédéric MARTY et Arnaud VOISIN, chargés d'études à la DAF/OED, qui nous ont suivis tout au long de cette étude,

Monsieur le Contrôleur des Armées Gérard BLONDE, secrétaire général du conseil économique de la défense,

Monsieur le Contrôleur Général FÖLLMI, Président du groupe de travail sur l'externalisation au Comité pour la Réforme et l'Innovation Administratives (CRIA),

Monsieur Thierry CARLIER, de la direction général de l'armement (DGA/DPM/SDA), chef du bureau de la politique d'achat,

Monsieur l'ICETA JUBIEN, adjoint au directeur logistique de la SIMMAD,

Monsieur Michel MAJOREL, directeur commercial de la Société EADS Service,
Monsieur Jean-François PETIT-JEAN, EADS Service,
Monsieur Thierry SCHLAGDENHAUFFEN, EADS Service,

L'Observatoire Economique de la Défense qui nous a apporté son soutien pour les recherches documentaires.

INTRODUCTION

Il est couramment admis que l'externalisation est né aux Etats-Unis à la fin des années 60 au sein du monde de l'entreprise sous le terme générique d'outsourcing. Ce terme apparaît en France pour la première fois en 1991 et aujourd'hui, l'expression a gagné la sphère de l'administration publique ainsi que le domaine de la défense. C'est un concept qui trouve sa justification dans l'analyse stratégique et l'identification du cœur de métier de l'entreprise afin d'y favoriser la flexibilité et la réactivité. L'externalisation a touché ensuite le monde de l'administration et de la défense, du fait de contraintes budgétaires et des réductions d'effectifs. En effet, la professionnalisation de nos armées a amené à *faire faire* par des entreprises privées, un certain nombre de tâches ancillaires autrefois assurées par les appelés telles que la maintenance immobilière, l'entretien des espaces verts... Dans ce cas, on parle plutôt d'une externalisation quasi imposée qui se traduit généralement par des dépenses supplémentaires par rapport à la situation ante.

De plus, la recherche d'économie budgétaire à un moment où les crédits de la défense ne cessent de se réduire a conduit les armées à se restructurer en mutualisant les charges. A cette occasion des organismes interarmées ont été créés tels que la SIMMAD (Structure Intégrée de Maintien en condition opérationnelle des Matériels Aéronautiques de la Défense) pour les matériels aéronautiques mais aussi d'autres organismes équivalents pour les matériels terrestres et maritimes (SIMTERRE, SSF).

Parallèlement à cette première étape de mutualisation, l'externalisation permet de confier à un partenaire privé un certain nombre de prestations pour l'acquisition de services ou de capacités (programme FSTA : Future Strategic Tanker Aircraft pour le Royaume Uni ou projet ORRMA : Optimisation du Réapprovisionnement des Recharges consommables des Matériels Aéronautiques des forces Armées françaises pour la SIMMAD). Ce dernier projet s'inscrit dans une démarche volontariste de gain de productivité, d'amélioration du service et de réduction des coûts pour le ministère de la défense.

Le recours à l'externalisation est inéluctable car c'est un moyen de moderniser le fonctionnement des armées mais il ne peut en aucun cas être considéré comme une fin en soi. L'externalisation doit être un outil au même titre que la mutualisation et l'interarmisation, pour faire face à la professionnalisation et aux réductions budgétaires et permettre aux militaires de se recentrer sur leur cœur de métier. Néanmoins, à l'image d'autres pays comme les USA, la Grande Bretagne et l'Allemagne, la voie de l'externalisation ne sera défrichée que si le ministère de la défense et celui des finances collaborent étroitement dans leurs intérêts. Les avantages retirés

doivent bénéficier aux deux parties sous forme pécuniaire (intéressement aux économies, réduction de la dette publique) ou autre (amélioration du service, diminution du nombre de fonctionnaires).

Le but de cette étude est, au travers des expériences déjà menées ou en cours, de permettre de mieux cerner les enjeux économiques, juridiques et sociaux liés à l'externalisation et de proposer une stratégie et des solutions afin de bénéficier des atouts de l'externalisation au travers d'une volonté politique.

PARTIE I : QU'EST CE QUE L'EXTERNALISATION

1.1. DE LA SOUS-TRAITANCE A L'EXTERNALISATION

L'externalisation est un mot qui n'apparaît pas encore dans tous les dictionnaires français, il prendrait son origine du verbe anglais « to externalize ». Par ailleurs, on peut remarquer que sa distinction avec la sous-traitance s'avère parfois subtile. Néanmoins, la seule définition que nous retiendrons pour notre étude est celle de la fiche 1 du guide de l'externalisation du Secrétariat général pour l'administration (SGA):

« opération contractuelle, impliquant un partenariat plus ou moins étroit, par lequel un organisme de la défense décide de confier ou de transférer avec obligation de résultats à une structure externe au département, une fonction, un service ou une activité qu'il assurait antérieurement ce qui peut parfois impliquer des transferts d'actifs ».

Dans le sens de l'administration et plus particulièrement de la défense, l'externalisation repose donc sur trois aspects principaux:

- la nécessité d'un partenariat entre les parties au contrat ;
- l'obligation de résultats et non pas de moyens ;
- la possibilité ouverte à des transferts d'actifs.

La sous-traitance, contrairement à l'externalisation, possède une définition juridique (article 1 de la loi 75-1334 du 31 décembre 1975) :

« opération par laquelle une entreprise confie par un sous-traité et sous sa responsabilité, à une autre personne appelée sous-traitant, tout ou partie de l'exécution du contrat d'entreprise ou du marché public avec le maître de l'ouvrage ».

L'externalisation se distingue donc de la sous-traitance essentiellement par un transfert de responsabilité avec obligation de résultats qui porte sur des fonctions, services ou activités plutôt que sur des prestations isolées et par la recherche d'un partenariat avec le fournisseur choisi avec

possibilité de cession d'actifs. Dans la pratique, la distinction entre sous-traitance et externalisation n'est pas aussi simple. Mais après tout, l'externalisation ne serait-elle pas une évolution de la notion de sous-traitance?

1.2. AVANTAGES ET LIMITES DE L'EXTERNALISATION

L'externalisation poursuit plusieurs objectifs comme la réduction des coûts de gestion, la réactivité et la flexibilité accrues d'une structure plus légère. Appliquée à la défense, elle permet de recentrer l'activité des militaires vers leur cœur du métier en se déchargeant des tâches autrefois effectuées par les appelés (entretien, nettoyage, gardiennage, infrastructure...). Elle doit également permettre une meilleure connaissance des coûts, le prestataire et les services se soumettant aux contraintes d'une relation contractuelle de nature commerciale. Les gains de productivités ou au contraire les dépassements peuvent être isolés et analysés. L'externalisation peut être une réponse à une pénurie de main d'œuvre liée à l'impossibilité de garder des compétences internes dans un domaine technologique en évolution importante et qui nécessite des investissements financiers lourds. Enfin, cet outil pourrait être générateur d'un mode de management moderne fondé sur une culture du résultat avec une plus grande décentralisation des responsabilités.

L'externalisation doit être vécue comme une chance pour les armées de réussir leur professionnalisation par l'établissement de nouvelles relations avec les entreprises privées. De même que la baisse des budgets de défense a largement contraint des entreprises de défense à des regroupements et restructurations pour survivre, elle les a obligé à améliorer leur compétitivité et donc à garder une place significative sur le marché mondial de l'armement.

Le monde militaire dispose d'atout sérieux pour réussir cette évolution : son organisation forte, son pragmatisme et son sens de l'efficacité.

Les limites de l'externalisation sont plus liés à la spécificité du domaine de la défense qui impose la continuité du service dès le temps de paix. Un service minimal devra alors être garanti par le fournisseur de prestations à travers des clauses contractuelles. De même, une vulnérabilité dans les domaines des approvisionnements et des réparations avec un risque de rupture de stock est intolérable. La deuxième contrainte est liée au problème d'exposition au risque des militaires : certaines activités sont difficilement externalisables.

Enfin, dans toute démarche d'externalisation, il convient de bien prendre en compte le fait de pouvoir disposer d'équipes compétentes pour définir, préparer et suivre l'exécution des contrats et veiller à assurer la bonne reconversion du personnel dont les tâches auront été externalisées.

1.3. EXEMPLES D'EXTERNALISATION EN FRANCE

Les exemples d'externalisations sont nombreux dans le monde de l'entreprise civile surtout dans les domaines où la technologie évolue rapidement. C'est le cas de l'infogérance pour la gestion du parc informatique qui tend à se banaliser mais également d'EDF qui étudie la possibilité d'externaliser la maintenance de ses centrales nucléaires. Cependant dans ce domaine la France accuse un retard par rapport à ses partenaires européens. Les plus avancés sont les pays anglo-saxons et plus particulièrement, le Royaume Uni fait figure de précurseur et n'hésite pas à expérimenter l'externalisation de nombreux services et fonctions au sein du MoD (Minister of Defense). A cet égard, il est tout à fait intéressant et formateur de suivre de près ce qui se fait outre Manche.

Les quelques exemples suivants permettent de mieux appréhender les possibilités qu'offrent l'externalisation.

1.3.1 Exemple extérieur au ministère de la défense : le programme 13 000

En 1986, le Ministre de la Justice, Monsieur Chalandon, décidait de lancer un programme de grande ampleur en faisant appel au secteur privé. Le but de cette démarche était de répondre à la croissance de la population pénale et d'alléger les contraintes matérielles pesant sur la capacité et qui nuisent à la qualité des établissements pénitentiaires.

Moyennant quelques dérogations au code des marchés publics, une loi (validée par le conseil d'Etat) autorisait la passation de marchés consécutifs portant d'abord sur la construction puis sur la délégation partielle de la gestion des nouveaux établissements. Seules étaient exclues du champ de la délégation les fonctions de direction, de greffe et de surveillance.

Les marchés de construction puis de fonctionnement prévoyaient la construction de 25 établissements offrant 12 500 places (d'où le nom programme 13 000) ainsi que la délégation partielle de la gestion de leur fonctionnement (maintenance, transport, restauration, lingerie, santé, organisation du travail pénitentiaire et formation professionnelle).

Ces établissements ont été mis en service en 1992. Un contrat a été signé en 2001 pour reconduire l'externalisation des services pour ces 21 établissements et construire sept nouveaux établissements de deux tranches de 4000 places en y incluant les fonctions de réinsertion des détenus.

Des stagiaires de l'Ecole nationale d'administration ont établi un rapport très riche en enseignements sur cette expérience qui est unique pour l'administration française, quant à la durée du contrat (10 ans) et à son enveloppe financière (610 millions d'Euros).

Ce projet a permis une amélioration incontestable des conditions de détention par rapport à la situation moyenne des établissements classiques. En revanche, la gestion mixte n'a pas eu sur la modernisation du service public pénitentiaire tout l'impact voulu ; le programme 13 000 n'a pas fait l'objet des mesures d'accompagnement nécessaires, notamment celles qui auraient permis de lever les appréhensions du personnel pénitentiaire. Pour que le renouvellement, voire l'extension du mode de gestion délégué soit encore plus profitable, il convient d'en déterminer les conditions de succès, à la lumière de l'expérience acquise : celles-ci résident dans une définition et un contrôle plus précis des missions imparties aux acteurs impliqués dans la gestion mixte, ainsi que dans un effort de formation du personnel et de communication.

Mais au-delà de cette analyse, une raison essentielle justifie la poursuite du recours au secteur privé: la présence d'un tiers dans le système pénitentiaire constitue un choc susceptible d'inciter à la modernisation d'une administration dont les marges d'évolution sont traditionnellement réduites. L'intervention des entreprises favorise une meilleure prise en compte des objectifs de réinsertion, et devrait pouvoir conduire à une amélioration des mesures et des modes de gestion de l'ensemble du parc pénitentiaire.

Trois enseignements majeurs sont à retenir de cette expérience :

- La nécessité de contrat global,
- La durée du contrat entre 8 et 10 ans,
- La qualité des relations de confiance entre l'administration et le prestataire.

Il faut cependant se rendre compte que si cette expérience a bien fonctionné, c'est en particulier dû à la nature de l'appel d'offre qui correspondait à la construction de nouveaux établissements, pour lesquels il ne s'agissait pas de reconvertir des personnels de soutien de l'administration vers de nouvelles tâches. Il est clair que la création de nouveaux établissements se prête beaucoup plus facilement à l'externalisation, que la reconversion d'établissements existants (marché plus attractif, structure nouvelle, pas de nécessité de reconversion du personnel). D'ailleurs, il n'est pas certain qu'un appel d'offre pour externaliser ces fonctions dans des établissements anciens aurait mobilisé ces mêmes sociétés.

1.3.2 Exemples au sein du ministère de la défense

1.3.2.1 Au sein de l'armée de Terre

De toutes les forces armées, c'est l'armée de terre qui connaît le choc culturel et organisationnel le plus important du fait de la suspension du service national décidée en 1996.

Tout comme la gendarmerie, son efficacité opérationnelle se caractérise, à la différence de l'armée de l'Air et de la Marine, par une part beaucoup plus importante des hommes sur les matériels.

L'armée de Terre se devait, avant tout, de réussir à relever le défi majeur de sa « refondation », ce qui apparaît aujourd'hui comme quasiment acquis.

C'est dans ce contexte que sont actuellement entrepris les premiers travaux relatifs à l'externalisation. Toutefois, la mise en œuvre de l'externalisation d'un certain nombre de fonctions - dont la nature et le périmètre restent à définir au cas par cas avec précision - peut être génératrice de bouleversements, tant les enjeux opérationnels, financiers, humains et culturels sont importants.

L'armée de Terre a décidé dans un premier temps d'accroître sa connaissance encore trop embryonnaire qu'elle a dans ce domaine. Dans ce but, elle a lancé la mise en œuvre d'expérimentations d'envergure en matière d'externalisation, mais limitées au soutien général. Ces expérimentations, qui sont accompagnées d'un plan de communication destiné à mettre en évidence les objectifs retenus par l'armée de Terre, concernent les sites et domaines suivants :

- Les pôles de soutien de Metz/Nancy,
- Les CIEC (Centre d'Instruction Élémentaire de Conduite) de Mourmelon et de Montlhéry,
- Le camp de Mourmelon,
- Un organisme de formation.

En ce qui concerne le camp de Mourmelon, les prestations ont débuté au 1^{er} juillet 2001. Les offres ont été suffisamment nombreuses pour assurer une prestation de qualité. Alors que l'estimation financière était d'environ 18,7 MF (2,85 M d'Euros), le montant cumulé des offres s'élève à un peu plus de 14,3 MF (2,18 M d'Euros), soit une économie de 4,4 MF (0,67 M d'Euros) qui s'explique notamment par un montant des offres pour l'entretien des espaces de manœuvre inférieur de 1,9 MF (0,29 M d'Euros) au montant estimé, par l'abandon du contrat transports en commun et par du « dumping » sur le contrat électricité.

Parallèlement à l'externalisation des sites évoqués supra, l'armée de Terre a défini quatre grands domaines d'externalisation potentielle :

- le soutien des opérations extérieures de présence ou de maintien de la paix, en situation stabilisée,
- le soutien des matériels et systèmes d'armes, en dehors des tâches relevant des utilisateurs et de l'échelon de contact,

- l'aide à la formation, et l'entraînement du personnel,
- le soutien général au niveau territorial.

Ces quatre grands domaines offriront vraisemblablement davantage de potentialités d'externalisation au cours de la prochaine décennie. Cependant, l'interaction forte entre l'externalisation et la réorganisation des entités constitutives milite très fortement pour une réflexion approfondie sur la détermination du noyau dur de ses activités et à partir de là, des possibilités offertes.

1.3.2.2 *Au sein de l'armée de l'Air*

La politique générale de l'armée de l'Air est pragmatique et volontariste. Elle s'appuie sur une communication solide et sur une maîtrise complète du processus. Elle est ciblée sur des domaines d'intérêt identifiés et s'accompagne d'une exigence de qualité. Dans ces conditions, elle peut conduire à remettre en question les actuelles manières de faire.

Les actions engagées aujourd'hui, de plus ou moins grande ampleur, permettent d'obtenir une expérience variée, sur des sites pilotes, dans tous les domaines possibles tout en respectant la directive ministérielle du 3 août 2000.

Ces actions concernent des domaines ponctuels comme le transport du personnel, le soutien technique des véhicules de la gamme commerciale, la location de véhicules spéciaux (transport et engins de levage), l'entraînement à la guerre électronique, la tierce maintenance du parc informatique sans oublier les Niveau Technique d'Intervention 2 et 3 (NTI 2 et 3) pour un certain nombre de systèmes d'arme.

Une action plus globale, décidée par l'armée de l'Air, a permis d'externaliser en 2001 l'ensemble du soutien général de la base Aérienne de Varennes sur Allier, dédiée au stockage de matériel, en ne gardant en interne que le soutien administratif de proximité (commandement de la base, administration financière et gestion des ressources humaines). Le périmètre de l'externalisation est assez large puisqu'il concerne :

- l'infrastructure, à l'exception des constructions neuves,
- les fonctions d'accueil, de filtrage, de protection et de sécurité incendie,
- les prestations de transport, de restauration et d'hôtellerie,
- la médecine préventive du personnel civil.

Dans le cadre de cette expérimentation, les personnels civils concernés ont été reclassés en les transférant du soutien général vers le soutien opérationnel. Ceux-ci sont cependant d'un nombre relativement limité (16 civils représentant 10% de la population concernée). Deux agents de droit privé ont été mis à disposition du prestataire. En tout sur 600 postes, l'externalisation a fait gagner

190 emplois militaires (130 parmi les 270 du soutien général et, corrélativement, 60 dans le soutien administratif).

L'expérience enseigne qu'il convient de raisonner, vis à vis de l'entrepreneur, en termes de résultats à obtenir et non de moyens à mettre en œuvre et de veiller à ce que la qualité de sa prestation soit bien identique du point de vue du service rendu.

Les gains financiers doivent aussi être appréciés prudemment. Varennes coûte annuellement en régie 3,81 millions d'Euros et avec les pensions, 4,88 millions, tandis qu'en sous traitance, la dépense est ramenée à 3,05 millions d'Euros. Ce gain de 20% hors pensions résulte de la polyvalence des agents du prestataire, de la meilleure prise en compte de l'amortissement des matériels et d'un coût du personnel inférieur aux militaires, dont une partie de la rétribution rémunère des tâches spécifiquement militaires.

Pour ce cas et en dehors des aspects sociaux, les difficultés les plus marquantes concernent la gestion des ressources financières, la maîtrise du corpus juridique des marchés publics et l'apprentissage de la fonction de maîtrise d'ouvrage, ainsi qu'une bonne prise en compte de la communication interne.

1.3.2.3 Au sein de la Marine

La motivation profonde de la démarche d'externalisation au sein de la Marine est le recentrage sur le cœur de métier et non une économie budgétaire immédiate. Il est à noter que la spécificité des opérations de projection constitue, pour elle, une contrainte moins importante que pour les autres armées, la Marine étant plus autonome et moins liée aux théâtres d'opérations. La démarche d'externalisation est pragmatique : les initiatives sont souvent locales et portent sur de petits contrats. La Marine souhaite rationaliser cet héritage historique, constitué par strates successives. Estimant pouvoir réaliser un gain économique substantiel, elle s'efforce de regrouper les contrats de même nature, en veillant à maintenir les conditions de concurrence par une pluralité maîtrisée des contrats et donc des prestataires.

Une distinction est faite entre les fonctions déjà existantes qu'on se propose d'externaliser par petites touches et les fonctions nouvelles qui, compte tenu de contraintes sociales moins fortes, sont plus faciles à externaliser. Le périmètre des fonctions externalisables peut tout à la fois concerner des fonctions basiques non spécifiques et clairement hors du cœur du métier et des fonctions très pointues sous l'angle technologique, exigeant des investissements très importants.

L'externalisation peut également être décidée dans des domaines où l'organisme n'a pas la compétence requise, ne souhaite pas maintenir la prestation en interne, ou n'entend plus investir. Cela a été le cas pour les remorqueurs de service public, qui demandaient un investissement important, les avions plastrons, ou le transport maritime en rade de Toulon. Près de la moitié du budget d'externalisation de la Marine concerne ce type d'actions, le reste ayant trait à des prestations de soutien général (entretien immobilier, espaces verts, nettoyage, restauration, gardiennage ...) et de formation (formation des pilotes dispensée aux Etats-Unis).

1.4. LES EXEMPLES AMERICAIN, BRITANNIQUE ET ALLEMAND

1.4.1 La situation aux Etats-Unis

1.4.1.1 Le contexte général

Au cours de ces dernières années, le ministère de la défense américain (DoD), dans un contexte général de globalisation de l'économie, a fortement misé sur l'introduction et la mise en œuvre des méthodes du secteur privé pour améliorer la gestion de ses ressources, non seulement à des fins de réduction des coûts, mais surtout pour disposer d'une structure et de méthodes de management plus efficaces. Le DoD s'est engagé activement dans une démarche appelée « competitive sourcing », dont il espère une réduction simultanée de ses coûts de fonctionnement et de ses effectifs.

Cette démarche de « competitive sourcing » comme l'a conçu le DoD, repose sur l'obligation pour tout responsable ou toute entité ayant à satisfaire un besoin donné, de comparer aussi bien les propositions internes au DoD que celles émises par le secteur privé. Après examen de toutes les propositions en concurrence, le DoD retient ensuite la plus économique.

L'externalisation n'apparaît alors que comme une des solutions possibles permettant d'atteindre les objectifs inhérents à la démarche de « competitive sourcing » qui met en concurrence les entités du DoD avec le secteur privé.

Une première solution peut conduire à conserver l'activité au sein du DoD, sous réserve que l'entité en charge de cette activité s'engage à réformer son mode de management pour être plus efficace et donc plus économique. La seconde solution qui conduit à envisager l'externalisation de l'activité concernée se traduit par l'utilisation d'une entreprise privée pour répondre, de la façon la plus efficace, au besoin qui a été ainsi identifié et formalisé. La solution la plus radicale concerne la privatisation, selon un processus qui va au-delà de l'externalisation, en impliquant un transfert de propriété du secteur public vers le secteur privé. Cependant, avant d'envisager puis de mettre en œuvre ce type de solutions, le DoD a mené de sérieuses réflexions sur son cœur de métier.

1.4.1.2 La mise en œuvre de cette politique d'externalisation

Avant de s'engager dans une politique d'externalisation de certaines fonctions, le DoD a été conduit à définir son cœur de métier, en distinguant les activités ou fonctions qui sont fondamentalement gouvernementales de celles qui ne le sont pas et qui relèvent ainsi du domaine commercial. Les activités ou fonctions gouvernementales ont été ainsi répertoriées par le Bureau du management et du budget (OMB), du fait qu'elles étaient intimement liées à l'intérêt public et qu'elles devaient être gérées et opérées par le gouvernement fédérale. A contrario, les activités ou fonctions qui ne sont pas qualifiées de gouvernementales, sont considérées comme de nature commerciale et doivent être soumises à compétition, selon les termes du règlement A76 (règlement de l'OMB concernant la compétition des fonctions dites commerciales). Le DoD a donc obligation de se mettre en compétition avec le secteur privé pour toute activité de type commercial, ou alors de faire une demande de dérogation.

Les dirigeants du DoD sont convaincus que la démarche de « competitive sourcing » avec possibilité d'externalisation ou de privatisation est un outil incontournable pour engager de sérieuses réformes de management. Le DoD met en œuvre de plus en plus ce type de solutions pour un grand nombre des fonctions qui ne relèvent pas de son cœur de métier, ceci afin d'améliorer sa productivité ainsi que ses coûts.

Les bénéfices qui peuvent être retirés de cette démarche de mise en compétition ne sont plus considérés comme possibles ou éventuels, ils sont devenus nécessaires et ont été intégrés en tant qu'économies dans la loi de programmation, à hauteur d'environ 12 Md\$ d'ici 2005. En particulier, le coût des activités du DoD liées aux fonctions de soutien et d'infrastructure représente plus de 70 % du budget de défense, soit un montant annuel considérable de 160 Md\$, considéré comme insupportable, compte tenu des besoins résultants de la nécessaire modernisation des forces.

1.4.1.3 Les obstacles rencontrés

Bien que presque tous les dirigeants du DoD reconnaissent que les coûts liés au soutien et à l'infrastructure sont trop élevés, la mise en œuvre d'une réforme significative n'est pas aisée. Le DoD doit en particulier faire face à des obstacles politiques, culturels ou réglementaires, liés pour ces derniers à une volonté de régulation.

En particulier, la commission « Tail-and-Tooth », présidée par l'ancien sénateur Warren Rudman, a publié un rapport accusant la Congrès américain de ralentir les efforts du Pentagone dans l'usage des procédures de mise en compétitions. La commission a noté que des pressions politiques, ainsi que des lourdeurs bureaucratiques avaient empêché le Pentagone d'ouvrir plus de

227 000 fonctions à la compétition alors que 279 600 fonctions avaient été identifiées comme non gouvernementales.

Sous l'aspect réglementaire, l'application des lois fédérales demande que 60 % des fonctions du maintien en condition opérationnelle (MCO) des armements soient assurés par le DoD, bien qu'il soit prouvé que les entreprises privées peuvent remplir les mêmes fonctions à un coût beaucoup plus intéressant et plus efficacement. Dans le même esprit, les lois fédérales exigent que les montants versés aux entreprises privées pour assurer le maintien des dépôts du DoD ne dépassent pas 40 % du coût complet associé à l'exercice de ces fonctions.

Mais de façon générale, les freins principaux à cette démarche sont liés à une préoccupation majeure : la sécurité de l'emploi. De ce fait, pour rassurer ses agents, le DoD a dû faire preuve de créativité en mettant notamment en œuvre un programme de « privatisation sur place », garantissant un emploi à ceux de ses personnels qui souhaitent intégrer l'entreprise ayant remporté le contrat.

1.4.1.4 Les résultats du DoD

A l'instar du secteur privé, le DoD s'est lancé de manière systématique et vigoureuse dans ce processus de mise en compétition, afin de réduire ses coûts et d'améliorer la performance des fonctions liées au soutien et à l'infrastructure.

Aujourd'hui presque toutes les fonctions de soutien et de service du DoD ont, une fois ou une autre, été externalisées. A titre d'exemple, 9 % des fonctions de santé, 12 % des fonctions liées à l'enseignement et à l'entraînement, 47 % des fonctions de production informatique, et 96 % des fonctions de soutien des bases militaires sont externalisées.

D'ici à 2005, les 279 600 fonctions déclarées comme non gouvernementales seront soumises au processus de mise en compétition A76, ce qui permettra au DoD d'orienter les 12 Md\$ prévus pour être économisés vers d'autres priorités, comme la modernisation des forces. Il devra cependant surmonter des obstacles bureaucratiques pour que les décisions prises deviennent une réalité.

De façon générale, une grande majorité des fonctionnaires est convaincue que les méthodes utilisées dans le secteur privé restent les mieux adaptées pour améliorer le fonctionnement du DoD ainsi que pour réduire ses coûts de fonctionnement.

A cet effet, le DoD travaille de façon intensive pour adapter au contexte qui est le sien, les meilleures pratiques qui ont permis aux entreprises privées de mieux se positionner dans le monde

concurrentiel. Des efforts considérables sont consentis par le DoD pour transformer sa gestion, en veillant à ce que les fonctions ou activités non gouvernementales soient systématiquement soumises à compétition, à des fins d'amélioration de la productivité et de réduction des coûts. Les résultats enregistrés par cette mise en compétition sont tangibles en terme de réduction des coûts et d'amélioration de l'efficacité opérationnelle.

La direction du DoD est claire, et aucun retour en arrière n'est envisageable : le processus de « competitive sourcing », et dans ce cadre, l'externalisation, voire la privatisation resteront des outils majeurs de gestion des ressources du Département de la défense américain.

1.4.2 La situation au Royaume Uni

1.4.2.1. La démarche britannique

Bien que les américains semblent constituer une référence crédible pour tous, ce sont les Britanniques qui attirent le plus l'attention en raison de l'étendue du domaine exploré et, surtout, des principes et des règles appliqués : le Royaume Uni constitue de fait un véritable laboratoire de l'externalisation. En effet, la situation britannique était particulière, le MoD, devant procéder à de lourds investissements dans de nombreux domaines, faute d'avoir pu financièrement les envisager auparavant, et alors même que ses futurs budgets ne le permettaient pas (même si l'on peut noter aujourd'hui une augmentation plus que sensible de son budget d'investissement).

Cette politique systématique de privatisation et de rentabilisation des services publics britanniques non spécifiques à la défense, s'est développée à la fin des années 80, dans un contexte de déficience des services publics (insuffisance des investissements, médiocre qualité de service, mauvais état de la majeure partie du patrimoine) et d'une diminution sensible du pouvoir des syndicats. Le processus de « Private Finance Initiative » (PFI) lancé en 1992 et défini comme une transformation du secteur public qui, de propriétaire d'actifs devient acheteur de services, a laissé place en 1996, sous le gouvernement de Tony Blair, au processus plus large de « Public Private Partnership » (PPP).

Une procédure de « Competing for Quality » (CFQ) a été élaborée en vue de mettre en concurrence l'Etat et le secteur privé, et en définitive de réaliser des économies substantielles. Dans certains cas, cette mise sur le marché d'activités s'est traduite par leur maintien au sein du MoD, celui-ci ayant amélioré sa compétitivité, notamment par le biais d'opérations de restructuration. La mise en oeuvre de la procédure CFQ, vis-à-vis d'une activité donnée, pouvait alternativement donner lieu à la suppression de l'activité, à la création d'une agence spécifique si un service du

MoD obtenait le contrat, à la mise sous contrat du fournisseur privé, et en dernier ressort à la privatisation.

L'approche des problèmes et la façon de les traiter ont donc été complètement repensées, avec une révision des objectifs, branche par branche, secteur par secteur, mais avec une très forte pression politique.

Dans ce cadre, le ministère de la défense britannique a donc choisi de transférer au secteur privé la charge de certains de ses investissements, mais aussi les risques afférents à leur exploitation, partant du principe que le risque financier est le lot quotidien du secteur privé et qu'il sait le gérer, ce qui n'est pas forcément le cas au sein de l'administration et encore moins dans les armées dont le savoir-faire ne concerne, par nature, que le risque militaire.

Le fait marquant est sans doute qu'il s'est trouvé des groupes industriels britanniques ou européens associés à des banques d'affaires pour relever le défi dans la durée, sachant qu'en fonction de la lourdeur des investissements, la durée des contrats varie de cinq à vingt cinq ans.

Les principales caractéristiques de l'externalisation des activités concernées au sein de la défense britannique sont les suivantes :

- un maintien des capacités au meilleur ratio coût/efficacité par le biais d'un partenariat avec les industriels, partant du principe qu'il y aura toujours des domaines, non spécifiques du métier militaire, où la défense ne saura pas faire aussi bien que le secteur privé,
- une prise en compte des investissements lourds par le secteur civil,
- une gestion du risque entièrement à la charge du prestataire industriel, qui a l'habitude de la gestion du risque économique ou financier et à qui il revient de trouver d'autres clients pour la prestation considérée de façon à élargir son volume d'activités.

Les principaux avantages du processus de PPP résident dans la mise à disposition rapide et éventuellement massive de capitaux que l'Etat ne saurait distiller qu'à petites doses par annualités budgétaires, une moindre vulnérabilité aux coupes budgétaires successives et une plus grande efficacité, l'industrie apportant sa capacité d'innovation et un service toujours à la pointe de la technologie.

Ce processus a toutefois été perçu par certains comme une manipulation budgétaire visant à faire supporter par des budgets ultérieurs, le coût des investissements publics indispensables une

année donnée, avec des taux d'intérêts supportés par les industriels supérieurs à ceux qu'obtiendrait l'Etat.

1.4.2.2 *La réalité de l'externalisation au sein du MoD*

La situation actuelle conduit à recenser une vingtaine de projets de contrats pour un montant annuel d'externalisation de l'ordre de 1,07 Md€, dont la liste suivante (non exhaustive) donne un aperçu :

- de nombreuses activités d'entraînements Air et Mer,
- le soutien d'établissements disposant d'armes nucléaires,
- une infrastructure de camp projetable,
- la mise à disposition d'avions ravitailleurs (projet FSTA),
- la mise en place par le biais d'un contrat signé en 1997 d'une école de formation de pilotes d'hélicoptères (formation annuelle de 230 personnes) : la Defence Helicopter Flying School à RAF Shawbury, résultant d'une joint venture entre FR Aviation, Bristow Helicopter Limited et Serco Defence Limited,
- le Medium Support Helicopter Aircrew Training Facility, mise en place sur la base d'un contrat de l'ordre de 430 M€ pour les 20 premières années (sur 40 années !)
- la rénovation des bâtiments du MoD,
- des centres d'instruction.

Un autre domaine où l'expérience britannique est intéressante a trait au soutien des matériels de niveau NTI 2 (niveau technique d'intervention n°2) et NTI 3. Ces prestations sont désormais assurées par l'Army Base Repair Organisation (ABRO), constitué d'un ensemble d'établissements du matériel regroupés en une agence, disposant d'un statut équivalent à celui d'un compte de commerce et soumis à la concurrence du secteur privé, et donc à une obligation de résultat. Cette agence est par définition condamnée à réussir ou à disparaître si elle n'est pas compétitive. Il lui a fallu 18 mois pour qu'elle se comporte comme un industriel et 24 mois pour que le ministère la considère effectivement comme une agence privée.

En matière de soutien en opérations extérieures, les expériences de contrats sur des théâtres d'opérations, en Bosnie et au Kosovo par exemple, méritent attention, ces contrats ayant été initiés lorsque les opérations étaient suffisamment avancées pour considérer que les risques étaient limités.

Cette approche n'est pas sans rappeler celle suivie par les militaires américains qui amènent, dès les premiers jours du déploiement, les personnels nécessaires pour « acheter » sur place les moyens de soutien général.

Les aspects de continuité de service en toute circonstance ont été résolus par les britanniques par le biais du recours à la réserve (sponsored reserve). Le prestataire utilise des anciens militaires, recrutés pour leur savoir-faire dans les spécialités concernées, et obtient de ceux-ci – c'est un critère d'embauche – qu'ils soient réservistes, ce qui laisse toute latitude au commandement pour les employer. Le prestataire doit prendre à son compte le problème que pose l'appartenance du salarié à la réserve.

Un comité de pilotage vient d'être mis en place pour aller encore plus avant dans cette démarche : il s'agit du comité CONDO (CONtractors on Deployed Operations), qui comporte trois groupes de travail réfléchissant sur le développement et la définition des capacités, sur le personnel, ainsi que sur les aspects commerciaux et contractuels.

Il est important de noter que cette démarche cherche à satisfaire les besoins des trois acteurs impliqués dans la réussite de ces opérations : le commandement militaire, le prestataire et les personnels concernés.

1.4.3 La situation en Allemagne

Tout en restant attachée à la conscription, l'Allemagne met en place depuis peu une vaste réforme de son armée, dont la réalisation suppose de confier les activités non stratégiques de la Bundeswehr à des prestataires privés. Le caractère récent des réformes entreprises doit cependant être souligné et il est encore beaucoup trop tôt pour en apprécier et a fortiori en mesurer les effets.

La participation de l'armée allemande à des opérations extérieures induit de nouvelles contraintes, auxquelles la réforme de la Bundeswehr cherche à apporter une solution. En particulier, le nouveau modèle d'armée qui a été défini, nécessite un moindre maillage et un recentrage des personnels militaires sur leur cœur de métier. La réduction souhaitée des effectifs reposera sur des dispositifs classiques de traitement social, comme les mesures de reconversion et d'incitation au départ anticipé en retraite. L'externalisation des fonctions ne concourant pas directement aux missions opérationnelles devient alors la conséquence logique de cette réforme. Le ministère fédéral de la défense, Monsieur Scharping, considère que le recours au secteur privé devrait également introduire une plus grande flexibilité des armées, par l'adoption des méthodes de gestion et d'achat des entreprises commerciales. De façon plus générale, cette démarche s'inscrit dans la logique de modernisation de l'Etat fédéral et de son administration.

Afin d'identifier les activités externalisables, mais aussi de piloter le recours au secteur privé, le ministère de la défense a créé une SARL dénommée GEBB (Société pour le développement, l'acquisition et le fonctionnement) dont il détient 100 % des capitaux. Cette

société, qui compte une majorité d'anciens responsables gouvernementaux dans son conseil de surveillance, doit aider le ministère fédéral à identifier les solutions les plus économiques, les opérations d'externalisation retenues étant alors conduites en partenariat avec l'industrie, sous forme de sociétés d'exploitation, d'agences ou de joint-ventures.

Dans le cadre de cette démarche, l'accord cadre signé en décembre 1999 entre le ministère de la défense et 300 industriels allemands, définit un certain nombre de projets pilotes, retenus par le ministère dans les quatre secteurs suivants :

- mise en œuvre des réseaux d'information et de communication pour les chaînes d'administration et de commandement,
- gestion des approvisionnements, du stockage et de la distribution de munitions, d'équipements et de pièces de rechange,
- instruction militaire technique, développement des moyens de formation et d'instruction,
- soutien logistique.

Par ailleurs, le ministère fédéral de la défense a souhaité associer le secteur bancaire à sa démarche, en signant avec six banques une déclaration d'intention sur la gestion des biens fonciers de la Bundeswehr. Les banques auront un rôle de conseil et d'ingénierie financière dans la constitution de filiales spécialisées de la GEBB.

Un an plus tard, la GEBB comprend une vingtaine de salariés et son activité est restée limitée à du conseil. Trois contrats d'externalisation ont été signés concernant la commercialisation des biens fonciers, la gestion des parcs de véhicules ainsi que le service d'entretien et d'habillement du personnel.

Mais le risque majeur de ne pas voir cette politique se mettre en place au rythme souhaité concerne la pérennité de la GEBB, dont le statut juridique de société privée à capitaux publics pose de sérieux problèmes constitutionnels :

- si la société est considérée comme une entreprise classique, le ministère de la défense ne pourra pas faire appel à ses services sans la mettre préalablement en concurrence : si par contre, elle est considérée comme une émanation de l'Etat, elle devra se soumettre aux procédures d'achat public,

- la Loi fondamentale de 1949 dispose par ailleurs que tout ce qui à trait aux forces et au personnel n'est pas externalisable : sauf à envisager une modification de la Loi Fondamentale, seule la gestion des installations immobilières peut être externalisée.

L'originalité du processus allemand réside dans le recours à une société privée à capitaux publics et dans sa volonté affichée d'associer l'industrie comme le secteur bancaire à cette démarche. Les domaines susceptibles d'être externalisés regroupent les activités identifiées comme telles au Royaume Uni comme aux Etats-Unis.

La mise en œuvre de cette politique, qui n'en est qu'à ses balbutiements, se heurte aux dispositions de la constitution allemande, qui en l'état interdit les transferts d'activités envisageables à la GEBB. Dans l'hypothèse où la GEBB serait amenée à restreindre ses missions aux seules activités de conseil, la Bundeswehr pourrait assurer en interne le pilotage des activités externalisées mais avec un enthousiasme modéré des industriels qui font état de la lourdeur des procédures administratives et d'un partage des risques contractuels en leur défaveur.

PARTIE II : POURQUOI EXTERNALISER

Jusqu'à la fin des années 90, les forces armées françaises ont eu globalement l'habitude de fonctionner en complète autarcie. Avec la baisse des budgets de défense et la décision de professionnalisation des forces, le ministère de la défense se retrouve dans un contexte plus proche de celui des entreprises, tout en gardant sa spécificité.

La sous-traitance puis l'externalisation constituent une réponse en terme de gestion des ressources qui ne peut plus être ignorée. C'est ainsi que, au travers de sa directive n°030892 du 3 août 2000, le ministère de la défense a souhaité fixer un cadre général à sa démarche. Il a été décidé d'adopter une politique relativement prudente, et corrélativement de ne pas publier de liste type de fonctions susceptibles d'être externalisées.

2.1. LA DIRECTIVE MINISTERIELLE DU 3 AOUT 2000

Par le biais de cette directive, le Ministre de la défense a clairement souligné que devait être placée au premier rang des raisons du recours à l'externalisation « *la modernisation des modes de fonctionnement du ministère et la disparition d'ici 2002 des ressources humaines fournies par les appelés du contingent* ». L'externalisation est aussi présentée comme le moyen « *de bénéficier de compétences très spécifiques, notamment dans des activités à évolution technique très rapide,*

de faire assurer des tâches peu attractives pour des personnels civils jusqu'alors assurées par des appelés du contingent, enfin de faire des économies, notamment dans des métiers très spécifiques ».

L'externalisation ainsi présentée, se pose comme une démarche volontariste, contribuant à moderniser la gestion du service public.

2.1.1 Les limites fixées par la directive

Le Ministre a souhaité fixer des limites à ces opérations d'externalisations qui ne doivent pas conduire à de nouvelles restructurations, ne doivent impliquer, pour les personnels civils, ni obligation de mobilité géographique, ni incitation à renoncer à leur statut.

Il a par ailleurs rappelé son attachement à un recours fréquent à des appels d'offres et sa préférence pour des marchés par fonction, plutôt que des marchés globaux par site, englobant toutes les fonctions concernées. La directive formalise ces réserves en reprenant l'idée de réversibilité souhaitable des externalisations.

Ce principe, appliqué de façon rigide, limite fortement l'intérêt économique d'une externalisation. Son application nécessiterait en fait de disposer de ressources équivalentes en interne à celles mises en œuvre par le prestataire, et capables de le remplacer instantanément. Dans la pratique, il serait préférable de lui substituer la notion de transférabilité, en veillant au plan contractuel à ce qu'un prestataire ne puisse pas avec le temps se retrouver de fait en situation de monopole.

PARTIE III : PROBLEMATIQUE DE L'EXTERNALISATION

L'externalisation est un des outils disponibles pour améliorer le fonctionnement des administrations. Comme tous les outils, son mode d'emploi doit être bien connu pour optimiser son rendement. Au cours de notre étude, différents points sont apparus comme déterminants.

3.1 POLITIQUE

L'aspect politique d'une externalisation est le point le plus important car il demande une volonté qui n'est pas toujours présente. En l'absence de cette volonté, aucun projet important d'externalisation ne pourra aboutir car un système n'évolue pas sans pression extérieure.

Aux Etats-Unis, cette pression extérieure prend la forme d'une obligation légale (enforcement) faite aux armées de publier la liste des activités externalisables. Le ministre de la défense a signé en janvier 1998 la *Defense Reform Initiative Directive* qui imposait la publication d'une telle liste par les armées. En octobre 1998, le congrès a imposé ce principe à toutes les agences fédérales dans le *Federal Activities Inventory Reform Act* (FAIR Act). Cette liste revêt un cadre contractuel pour ouvrir des droits aux industriels. Elle est mise à jour tous les ans. Pour le ministère de la défense, la liste a identifié 504 000 postes.

Sans aller jusqu'à autoriser les entreprises à ester son contenu, il nous semble intéressant d'inciter les armées à publier une telle liste pour les obliger à formaliser les possibilités qui sont offertes. En effet, une vision stratégique du métier et la transparence de la démarche sont déterminantes pour la réussite d'un projet d'externalisation.

3.2 ECONOMIQUE

L'analyse économique ne permet pas à elle seule de définir le périmètre des activités externalisables de la défense. C'est un des critères de choix principaux mais, auparavant, il faut définir le cœur de métier non externalisable.

Comme le fait remarquer François MANCY¹, la préoccupation première ne doit pas être la seule réduction des coûts mais aussi l'amélioration de la qualité et l'augmentation de la palette des services offerts. En effet, la règle du moins-disant se traduit automatiquement par une baisse de la qualité du service apportée par le prestataire (manque de flexibilité, innovation limitée, niveau de service inconstant dans la durée, pas de co-pilotage de la démarche, absence de partage d'information, approche opportuniste du prestataire).

3.3 FINANCIER

3.3.1 Financements innovants

Devant le resserrement du budget de la défense et les efforts budgétaires nécessités par la professionnalisation, le financement des programmes d'équipements devient délicat. Seul un recours à la dette permet, à enveloppe budgétaire constante, d'assurer un renouvellement du matériel. L'Etat dispose de deux formules, appelées parfois financements innovants, variant en fonction du niveau de risque et donc de responsabilité qu'il entend transférer au secteur privé : l'emprunt auprès de tiers et le crédit bail.

¹ François MANCY vice président de l'Association Nationale des Directeurs et Cadres de la fonction Personnel (ANDCP).

La *Private Finance Initiative* (PFI) anglaise revient à faire financer par un opérateur privé des investissements publics en échange d'un contrat de service d'une durée juste suffisante pour lui permettre d'amortir ses frais. Les avantages pour l'Etat sont un lissage du cycle budgétaire, avec la disparition de la bosse de financement correspondant aux investissements initiaux, et le transfert des risques liés à l'exploitation. La contrepartie est un coût final plus élevé si aucun réel gain de productivité n'est attendu ou si le service offert n'a aucun débouché commercial. L'exemple du ravitaillement en vol des avions britanniques, projet FSTA, montre qu'une solution de ce type est viable dans un domaine pourtant réputé stratégique. Elle permet même d'acquérir un volume de forces supérieur au besoin initial, en le faisant financer en partie par l'exploitation commerciale, et d'offrir la surcapacité à d'autres pays pour se positionner en leader dans ce domaine. L'innovation de l'industriel permettra au Royaume Uni d'assurer son autonomie stratégique et de devenir les ravitailleurs de l'Europe, tout en reconstituant ses marges financières.

En Italie pour le programme Eurofighter et en Espagne pour les programmes frégate F100, l'Eurofighter et le char Léopard, le ministère de la défense a recherché un financement auprès du ministère de l'industrie pour éviter de creuser le déficit public. Mais les problèmes budgétaires subsistent et les créances ont été prolongées jusqu'en 2026. Ces dernières ne peuvent pas être abandonnées sauf à creuser le déficit budgétaire et à être requalifiées en subventions déguisées par les autorités budgétaires européennes. Ces deux pays ont également expérimenté le crédit bail. Ainsi l'Italie a préféré louer des F16 plutôt que d'acquérir des Mirages 2000. Les espagnols envisagent de créer une entreprise publique, partiellement à capitaux privés, pour le renouvellement des bâtiments de la marine et des avions. L'Espagne loue déjà 106 chars Léopard à l'Allemagne et deux navires de transport aux Etats Unis. Le Portugal a institutionnalisé le recours au crédit bail dans ses lois organiques d'août 1999 et de novembre 2001.

Aux Etats-Unis, vu le volume annuel de renouvellement des forces, ces techniques sont moins utilisées. Néanmoins, dans le projet de loi FY02, le Sénat avait proposé des étalements pluriannuels de la dépense (*Advanced Appropriations*) mais l'Office of Management and Budget (OMB) a opposé son veto.

On voit donc que les différentes solutions ont été expérimentées. Le financement par des tiers ne fait que différer les problèmes sans vraiment les résoudre. Le crédit bail est à préférer surtout si l'industriel peut exprimer sa capacité d'innovation. Bien menée, ces opérations permettent aux Etats de retrouver une position stratégique déterminante en acquérant des capacités supplémentaires.

3.3.2 Incitations

Dans les contrats d'externalisation, la relation entre le contractant et l'administration doit être gagnant/gagnant car les deux partenaires doivent trouver un avantage à cette opération. Le partage de la valeur créée doit s'appuyer sur une base contractuelle précise. Le pourcentage de redistribution des gains sera défini contractuellement en commun par les deux acteurs. Pour aider à sa définition, la mise en œuvre d'un outil de mesure de la valeur reconnu par les deux partenaires apportera une transparence et facilitera la répartition des gains. Dans l'état actuel de l'estimation des coûts au sein du ministère de la défense, le prestataire est le mieux placé pour fournir l'outil d'évaluation. De plus, une baisse des dotations budgétaires équivalentes aux économies financières réalisées serait une source de démotivation pour la direction concernée. Par exemple, aux Etats Unis, le ministère de la défense va pouvoir réaffecter 12Md\$ d'économies vers d'autres priorités, comme la modernisation des forces.

Pour éviter les situations de monopoles ou garantir la conformité de la prestation, le donneur d'ordre doit recourir à des mécanismes d'incitation garantissant au contractant une rémunération dépendante de ses efforts constatés de productivité, de qualité et d'innovation. Comme pour les contrats *cost plus* ou *fixed price*, le degré d'incitation dépendra de la répartition du risque entre l'entrepreneur et l'Etat.

En interne, pour que les directions soient motrices dans les démarches d'externalisation, il faut qu'une partie des gains financiers soit rétrocédée. Ce principe a été admis pour la réalisation des actifs immobiliers des armées. Une transposition aux marchés externalisés permettrait d'accélérer le recours à cet outil.

3.3.3 Evolution à terme

La nouvelle loi organique de la loi de finance devrait, à l'horizon 2006, faciliter la contractualisation de prestation de services en donnant une plus grande transparence sur le coût réel d'un service. A plus long terme, elle sera un outil à la disposition des responsables du ministère pour décider en connaissance de cause et donc permettre des économies d'échelle au bénéfice des forces armées, à la condition que l'esprit de la loi ne soit pas détourné dans la pratique.

Il est de l'intérêt du ministère de la défense que l'application de la nouvelle loi organique de la loi de finance au sein du ministère de la défense en respecte l'esprit. Si son application est calquée sur le découpage actuel des services de l'administration, sa mise en œuvre sera facilitée mais elle ne permettra pas de rendre compte du coût d'un service, paramètre nécessaire pour optimiser une dépense. Or, l'appréciation de la valeur d'un service est nécessaire pour connaître les gisements d'économie et pour décider des opérations d'externalisation qu'il est souhaitable

d'effectuer. Afin d'éviter d'avoir deux outils comptables à tenir à jour, une approche plus novatrice doit être recherchée. L'application de cette loi doit être effectuée sur une approche fonctionnelle ou opérationnelle car une tâche administrative n'est là que pour satisfaire une tâche opérationnelle, elle n'est pas une fin en soi. La définition d'un tel outil aidera aussi à délimiter le cœur de métier et à affiner la vision stratégique des armées.

3.4 JURIDIQUE

3.4.1 Gestion sociale du changement

Les opérations d'externalisations sont encadrées, en France, par l'article 122-12 du droit du travail. Le transfert des salariés est très réglementé et limité aux « entités économiques autonomes ». Pour une externalisation dans le cadre de la fonction publique, le transfert de personnel n'est pas prévu. Si un transfert de fonctionnaires est souhaité, le libre choix doit être la règle et des dispositions particulières devront être prises pour reclasser les agents.

Pour leurs opérations d'externalisation, nos alliés anglo-saxons ont montré un souci d'éviter les licenciements secs, soit en maintenant les agents dans des emplois fédéraux comme aux Etats-Unis, soit, conformément à la directive européenne sur le transfert des salariés², en garantissant le statut des salariés au sein de leur nouvelle entreprise dans la législation TUPE (Transfer of Undertakings / Protection of Employment).

Sur dix ans, le Department of defense (DoD) américain a perdu 36% de ses effectifs civils pour passer de 1 150 000 à 732 000 agents. D'ici à 2005, le DoD doit encore diminuer de 11% ses effectifs. Des mesures d'accompagnement ont permis de reclasser le personnel, soit, pour 40 % d'entre eux, en les changeant de poste fédéral (Interagency Placement Program), soit par des mesures d'incitation au départ comme la reconversion (Voluntary Reduction In Force – VRIF), le pécule (Voluntary Separation Incentive Payment – VSIP) ou, pour seulement 11%, la pré-retraite (Voluntary Early Retirement Authority - VERA). En l'absence d'un plan de réduction des effectifs, une incitation au départ spontané est également offerte, (Voluntary Reduction In Force – VRIF). Comme leur nom l'indique, toutes les reconversions à l'extérieur de l'administration étaient basées sur le volontariat et offraient des compensations financières (en moyenne 25 000\$ et 18 mois d'assurance maladie). Le reclassement à l'intérieur de l'administration est souvent choisi pour sa proximité mais son effet pervers est un poste rarement en adéquation avec les compétences de l'intéressé. Par ailleurs, pour améliorer la transition vers les entreprises privées, le congrès a proposé la création de Transitionnal Benefit Corporations (TBC), structures à but non lucratif

² Directive 77/187/CE du 14 février 1977, modifiée récemment 2001/23/CE du 12 mars 2001.

chargées de développer des partenariats public-privé pour valoriser les actifs publics sous-utilisés. Les employés fédéraux conservent alors leur salaire et les droits acquis pendant un an. Mais dans tous ces processus, les critiques des agents comme des industriels portent sur la longueur de la mise en concurrence qui maintient dans l'incertitude tous les acteurs. Consciente de ces défauts, l'administration Bush a décidé d'accélérer le rythme des externalisations. Pour vaincre les résistances de l'administration, des garanties de procédures vont être accordées. Ces mesures permettraient de doubler l'objectif 2005 (203 000 postes externalisés, correspondant à une économie estimée de 9,2 milliards de dollars).

Dans sa législation TUPE, le Royaume Uni reprend les règles européennes en matière de transfert d'entreprise. Il conserve ses agents ou garantit leur statut en cas de transfert conformément à la directive européenne 2001/23/CE du 12 mars 2001. Cette directive insiste aussi sur les obligations en matière d'information des agents en étendant le champ d'application de la directive 77/187/CE.

Ces différents dispositifs sont assez proches de ceux utilisés dans le passé par l'administration française pour la mutation de la DCN ou le traitement du problème des dockers. Le reclassement, le transfert et l'incitation financière au départ sont des outils disponibles. Mais le dialogue social est impératif pour faciliter l'acceptation de la démarche d'externalisation. Par ailleurs, dans le cas d'une reprise des ouvriers d'Etat avec leur ancien statut, il faut éviter les effets pervers constatés lors de la création de la SNPE au début des années 1970, comme la possibilité offerte à l'entreprise de demander à l'Etat de reprendre dans ses établissements les ouvriers dont elle estime n'avoir plus l'emploi. Il est préférable que le nombre d'ouvriers d'Etat repris par l'entreprise soit un des critères de choix du prestataire. Concernant l'information des agents et de leur représentants, elle devra être la plus large possible avec comme seule limite le secret commercial nécessaire à la mise en concurrence.

3.4.2 Normes sociales

Le respect des normes sociales par les entreprises contractantes peut lui aussi devenir un des critères de choix dans l'attribution du marché.

En Angleterre, après s'être désintéressé du sort des employés transférés, le gouvernement considère maintenant que la protection des salariés est un moyen de garantir le succès des externalisations et de limiter les contentieux potentiels avec les salariés et les contractants. Le MoD dispose d'un *code of practice for TUPE transfers in MoD contracts*. Les rapports sociaux dans les entreprises soumissionnaires sont examinés sur les trois dernières années (politique d'emploi, salaires, hygiène, santé...). De plus, la commission d'examen des appels d'offres doit comprendre autant que possible des observateurs issus du secteur privé et du monde syndical. Ce critère social,

intégré dans la réglementation TUPE, est un des éléments de choix entre les contractants puis suivi, dans l'entreprise prestataire, par un rapport tous les trois mois. Ce dernier doit inclure les changements proposés, adoptés ou imposés pour les conditions de travail des employés transférés, les contentieux liés à la conformité aux dispositions TUPE qu'un syndicat représentatif juge non résolus et les actions en justice relatives à la violation de la législation TUPE.

En France, le principe du maintien des contrats de travail lors des transferts d'entreprise est acquis de longue date (1928). La loi de 1971 impose aussi la survie de la convention collective dans la nouvelle entité pour une durée d'une année. En complément, depuis le décret 2002-221 du 20 février 2002, les entreprises sont tenues de publier les informations sociales dans le rapport du conseil d'administration, en application de l'article 116 de la loi sur les Nouvelles Régulations Economiques (NRE). Des initiatives privées tendent aussi à codifier les informations révélatrices d'un management orthodoxe des entreprises. L'observatoire sur la responsabilité sociétale des entreprises (ORSE) ou l'agence de rating social et environnemental sur les entreprises (ARESE) traduisent la prise en compte de ce phénomène. En application des directives européennes et pour aider au succès de la procédure d'externalisation, la norme sociale devra être prise en compte dès la phase de soumission des prestataires car les anciens agents restent des acteurs importants dans une politique d'externalisation.

3.4.3 Code des marchés publics

Le code des marchés publics prévoit dans son essence la possibilité d'externaliser car la dépense publique est analysée sur le long terme. L'objectif est que le choix du « mieux disant » devienne la règle.

La durée du marché n'est a priori pas limitée dans le temps (art. 15) si une remise en concurrence périodique est prévue.

Les critères de sélection d'un prestataire sont le coût d'utilisation, la valeur technique, le délai d'exécution, les qualités esthétiques et fonctionnelles, la rentabilité, le service après-vente et l'assistance technique, la date et le délai de livraison. Le prix des prestations n'apparaît qu'en dernière position (art.53).

3.4.4 Modes de financement

On a vu l'importance des financements innovants pour réaliser des acquisitions de matériels coûteux dans un environnement budgétaire contraint. Seuls ces contrats permettent de lisser la dépense d'investissement sur la durée du contrat et évite donc la bosse initiale, obstacle souvent rédhibitoire aux programmes d'armement. Mais des barrières légales seront à franchir. Les reproches formulés par le Conseil d'Etat, la Cour des Comptes ou les tribunaux administratifs sur

les marchés d'entreprises de travaux publics³ montrent qu'il faut veiller à la conformité au cadre réglementaire, quitte à demander des évolutions, si nécessaire. Le principe de l'annualité budgétaire, l'interdiction de mettre en œuvre des paiements différés pour les marchés publics, la non assurabilité des risques pour les matériels en opérations et les conditions de leurs mises à dispositions ne doivent pas être des dogmes empêchant la France de retrouver une position stratégique.

Pour l'annualité budgétaire, force est de constater que de nombreux appels d'offre pour des tâches ancillaires, pour le transport de personnel ou pour l'entretien d'un parc de véhicules restent infructueux. En effet, aucune entreprise ne veut soumissionner si l'Etat ne s'engage pas sur une période plus longue, nécessaire à l'amortissement des investissements. L'établissement de contrat de très longue durée peut sembler contraignant pour les armées mais ces opérations ont déjà été réalisées dans des domaines comme l'immobilier ou le remorquage en haute mer. L'Etat et ses partenaires ont su trouver un juste équilibre à travers un contrat régulièrement négocié.

Pour éviter que l'externalisation soit considérée comme un paiement différé de marché public, il est important de bien louer un service ou une capacité. L'achat de matériel ne peut être concerné. La définition doit donc être fonctionnelle et non organique.

la non assurabilité des risques pour les matériels en opérations et les conditions de leurs mises à dispositions sont liés. L'Etat est son propre assureur et la réquisition est juridiquement bien encadrée.

3.5 ASPECTS HUMAINS

3.5.1 Dimension sociale

Devant les problèmes sociaux sous-jacents, des entreprises privées comme Peugeot ou Volvo se sont longtemps montrées réticentes. Il est paradoxal de voir que Renault, ancienne Régie, a été un précurseur dans ce domaine. Comme le fait remarquer Jean-François TROGRILIC⁴, pour obtenir la relative adhésion des fonctionnaires, il faut donner des explications et des garanties claires dès le départ de la stratégie d'externalisation. Il faut éviter de combiner la perte d'un statut clairement identifié avec une mauvaise visibilité dans l'avenir.

Si des problèmes sociaux sont à craindre, une politique d'externalisation ne servira que de révélateur. Le « mal être » vient plus d'une mauvaise information des fonctionnaires qui ont peur

³ Du Marais B. et Cossalter P. « Délégation de service public : la leçon britannique », Les Echos, du 4 septembre 2001.

⁴ Jean-François TROGRILIC, CFDT, secrétaire national chargé de la politique internationale et européenne.

de perdre leurs « avantages acquis » car, dans le passé, les évolutions se sont souvent faites à leur détriment (GIAT, DCN...). Il faudra donc les convaincre que cette politique est aussi à leur profit. Cela peut être complété par la prise en compte du « périmètre de confort » de l'entreprise prestataire, c'est à dire les avantages de type mutuelle, formation, bénéfice lié au comité d'entreprise... Et, bien conduite, « une externalisation contribue fortement à la lutte pour l'emploi et la cohésion sociale »⁵.

Pour résumé, les questions clefs⁶ du décideur sont :

- quelle communication mettre en place ?
- quelles modalités d'intégration du personnel dans la démarche ?
- quelle interaction entre le prestataire et le client à ce stade ?
- quel management de changement ?
- quelle politique de formation, de rémunération ?
- quelle capacité d'acquisition de compétences apportées par le prestataire ?
- quelles relations avec les partenaires sociaux de l'administration ?

3.5.2 Zone d'emploi

L'emploi de personnel civil dans des zones délicates n'est pas forcément un obstacle. Ainsi, Catering International Services est une entreprise marseillaise spécialiste de la restauration et l'installation de base vie en milieu hostile. Ses zones d'action sont les plus dangereuses et les moins bien équipées de la planète comme le désert du Tchad, le fin fond de la forêt guyanaise ou les sites nucléaires Kazakhs. Ses clients sont de grandes multinationales.

Le recours à des réservistes n'est donc pas un impératif sauf dans des emplois nécessitant des compétences spécifiques.

Par contre, il est évident que le soutien d'entreprises sous-traitantes se fera à distance du champ de bataille. Cette distance sera à définir au cas par cas mais on peut envisager la présence de sociétés privées dans les bases de soutien logistique avancées sans avoir besoin de modifier la législation. Charge aux militaires d'acheminer le matériel à réparer entre le front et cette base.

Si une implication de civils dans une zone plus délicate est envisagée, les modalités seront à préciser clairement dans le contrat car certains points sont à étudier dans le détail :

- D'un point de vue du droit du travail, une entreprise ne peut pas faire courir de risque à ses employés, surtout que la cour de cassation vient de modifier dans les faits le régime d'indemnisation des accidents du travail : « *en vertu du contrat de travail le liant à son salarié,*

⁵ Fernando VASQUEZ, direction de l'emploi et des affaires sociales de la commission européenne.

⁶ Management de l'externalisation, guide européen, MEDEF.

l'employeur est tenu envers celui-ci d'une obligation de sécurité de résultats.... ; Le manquement à cette obligation a le caractère de faute inexcusable lorsque l'employeur avait ou aurait dû avoir conscience du danger auquel était exposé le salarié, et qu'il n'a pas pris les mesures nécessaires pour l'en préserver »⁷. Le risque encouru par l'employé dans une zone « chaude », c'est à dire dans une zone où, par définition, l'employé est soumis à un danger, est donc de la responsabilité directe de l'employeur, c'est à dire pris en charge par l'assurance des employeurs et non par la sécurité sociale.

- D'autre part, toutes les entreprises ne sont pas prêtes à mettre en jeu leur image de marque dans des opérations à risques.
- Enfin, l'emploi de réservistes permet aux armées de disposer d'un réservoir de personnel utilisable dans des zones « chaudes ». Mais ce palliatif à l'exposition d'un salarié dans une zone à risque, se fait dans un cadre juridique bien précis avec une durée limitée à 120 jours par an. Mais ces réservistes sont juridiquement séparés de leur entreprise d'origine qui ne peut plus en tirer le bénéfice commercial. Or, un prestataire ne peut accepter que la raison de son activité soit récupérée par les armées juste au moment où il aurait pu en percevoir les dividendes. Un nouveau statut des réserves doit être défini pour permettre un contrat tripartite entre le réserviste, l'entreprise et l'état afin que les trois parties y trouvent leur intérêt à l'image des « sponsored reserved » anglosaxons. Ce statut permet aux anglais de disposer d'une ressource en personnel de qualité et au fait de la chose militaire sans en subir les charges financières et la gestion.

3.5.3 Lien Armées / Nation

L'un des bénéfices souvent noté dans une politique d'externalisation est l'ouverture de l'entreprise sur l'extérieur. Dans le cas des armées, cette ouverture devrait contribuer à renforcer un lien Armées Nation distendu depuis la perte des appelés. De plus, les contacts fréquents avec des partenaires d'expérience devraient faciliter la reconversion et le recrutement des militaires. Ces partenaires peuvent être des industriels comme des organismes de formation.

En Allemagne, un centre de formation aux nouvelles technologies de l'information et de la communication a été créé pour former des militaires comme des civils. L'intérêt de la création d'un tel centre est évident, aussi bien d'un point de vue technologique que humain. Il est le garant du maintien d'un savoir faire au sein des forces armées, sans parler de l'émulation réciproque ou des économies d'échelle. Ce centre de formation peut être aussi l'occasion de recruter des spécialistes uniquement en fonction des besoins. Les armées y trouvent également un moyen de se faire connaître et apprécier.

⁷ Chambre sociale de la cour de cassation, 28 février 2002.

3.5.4 Rotation

Pour la définition du volume de postes externalisables, les contraintes imposées au personnel en opérations extérieures sont à prendre en considération. Toute personne déployée doit pouvoir prendre ses permissions et s'entraîner, ce qui suppose une structure en métropole et des postes en conséquences. Ainsi, le cuisinier d'une unité de combat doit aussi bien exercer sur les théâtres extérieurs que dans son unité.

Le nombre de postes dédiés à des militaires dans les bases arrières est donc fonction du nombre moyen d'hommes déployés et de leur emploi. Si on accepte une moyenne de 120 jours d'absence par an, avec 45 jours de permissions, 15 jours de TAOPM et 11 jours fériés, il reste 110 jours à un militaire pour s'entraîner. La règle du 1/3, un homme en déploiement, un homme en entraînement et un homme en permissions, permet d'assurer la permanence d'une fonction en opération comme en métropole. Il faut donc conserver en métropole un nombre de postes équivalents au nombre d'hommes déployables en opérations extérieures.

Si la fonction assurée par le militaire n'est pas utile en métropole, un mode de fonctionnement proche de celui des travailleurs sur plates formes pétrolières peut être une bonne solution : trois semaines de travail pour deux semaines de permissions. Le volume de poste nécessaire en métropole est alors réduit à son strict minimum et le militaire peut être déployé environ 200 jours par an. Les 80 jours ainsi dégagés peuvent être utilisés en déploiement effectif ou en entraînement.

3.6 CONDUITE

Le passage d'une logique d'auto-production à une logique d'achat de prestation suppose la mise en place ou le renforcement de mécanisme de contrôle et d'expertise internes. L'opérateur public doit pouvoir contrôler l'exécution des prestations, apprécier leur contenu technique et connaître précisément leur coût. Il doit également préserver sa capacité à définir le cahier des charges, de renégociation à l'échéance du contrat pour éviter de tomber dans la « capture de la réglementation »⁸, c'est à dire la substitution d'un monopole public par un monopole privé. Mais il doit aussi laisser au prestataire sa capacité d'innovation en rapport avec la logique de résultats de la démarche. La conduite devient du co-pilotage car il consiste à mettre en commun deux approches distinctes d'un même objectif.

Pour ce faire, un organisme chargé de gérer les projets doit être désigné. La mise en place d'un tel organisme est souvent considéré comme une chose délicate. En effet, le souci doit être d'éviter de multiplier les interfaces, de permettre des échanges directs entre les différents

⁸ LAFFONT et TIROLE (1991) "the politics of decision making : a theory of regulation capture".

partenaires et d'obtenir un regard transverse des opérations d'externalisations. L'organisation interne doit être rigoureuse et clairement annoncée pour que, par contrat, les responsables du pilotage et les relais correspondants par direction ou service soient bien identifiés.

Une phase d'apprentissage est à prévoir. Dans le cadre du projet ORRMA, le fait qu'un des soumissionnaire ait été un cabinet de consultants, a fortement aidé les décideurs pour se doter d'outils afin de comparer les offres. Ainsi, l'appel à des tiers peut être une aide précieuse pour bénéficier d'une expertise qui nous fait défaut et former nos décideurs.

PARTIE IV : DEFINITION DU PERIMETRE D'EXTERNALISATION **DE LA DEFENSE**

D'après l'économiste industriel STIGLER⁹, l'externalisation correspond à la phase de maturité d'une entreprise. Elle utilise des sous-traitants spécialisés pour exploiter les économies d'échelle.

La définition du cœur du métier, partie non externalisable, de la défense résulte d'une analyse des contraintes opérationnelles et des spécificités du métier de militaire. Si la frontière entre activités périphériques et stratégiques est incertaine et variable, il faut néanmoins réaliser une carte des services et des fonctions susceptibles d'être externalisées. Cette carte n'est pas figée et évoluera naturellement en fonction des mutations du marché et de ses besoins propres.

Cette réflexion en amont pourra reposer sur un audit précis des variables concernées (hommes, coût, flux d'information...), sur des indicateurs d'activités (qualité de service...). Pour cette étude, un prestataire externe offre un œil neuf sur l'entreprise et sa méthodologie.

Actuellement, dans les entreprises privées, les principaux services externalisés sont les tâches ancillaires (Facilities management), l'informatique et les télécommunications. Mais la France accuse un certain retard en la matière. Le tableau suivant montre le pourcentage des entreprises qui externalisent au moins une fonction ou un service (source EDS, enquêtes nationales).

Royaume Uni	90 %
Suisse	74 %
Allemagne	70 %
Suède	54 %
Benelux	44 %
Italie	38 %
Espagne	32 %
France	28 %

⁹ G.J. STIGLER (1951) "the division of the labor is limited by the extend of the market".

Il est donc encore temps de prendre le train en marche, surtout que la palette des services externalisés se diversifie. En effet, sont concernés la logistique, la recherche-développement, les ressources humaines, la formation et l'e-formation, ce qui offre une plus grande variété des prestataires potentiels. Le tableau ci-dessous donne les services susceptibles d'être offerts.

Services offerts	Nomenclature non exhaustives
Administration, finance, fiscalité, juridique	Comptabilité, gestion de trésorerie, gestion de risque, affacturage, contrôle de gestion, fonds de pension, back office administratif...
Gestion de flotte automobile	Gestion flotte tous véhicules, location de longue durée...
Informatique, infogérance, systèmes d'information	Infogérance globale, infogérance d'exploitation, infogérance applicative, réseaux, gestion de documents, accès internet et réseaux, messagerie stockage de données...
Logistique	Transport, stockage, conditionnement...
Ressources humaines	Recrutement, formation, paie, gestion globale RH, produits d'épargne, épargne salariale, e-learning, gestion des compétences...
Télécoms et réseaux	Equipements, réseaux locaux, réseaux télécoms, télécoms, transmissions de données, gestion modems...
Facilities management, multiservices	Propreté, restauration collective, sécurité, chauffage, multitechnique, gestion des déchets, courrier, reprographie, manutention, archivage, accueil, courses rapides, gestion documentaire voyage, blanchisserie...
Maintenance industrielle, maintenance immobilière, énergies et fluides	Maintenance d'équipements, maintenance de sites, carburants, combustibles, air comprimé, gaz, eau, centrales de soudures....
Conseil, études, ingénierie	Benchmarking, veille sectorielle, organisation, conduite du changement, communication interne, stratégie sociale...

Pour établir la carte des fonctions externalisables, les spécificités propres au métier de militaire doivent être prises en compte. Les plus importantes sont les suivantes :

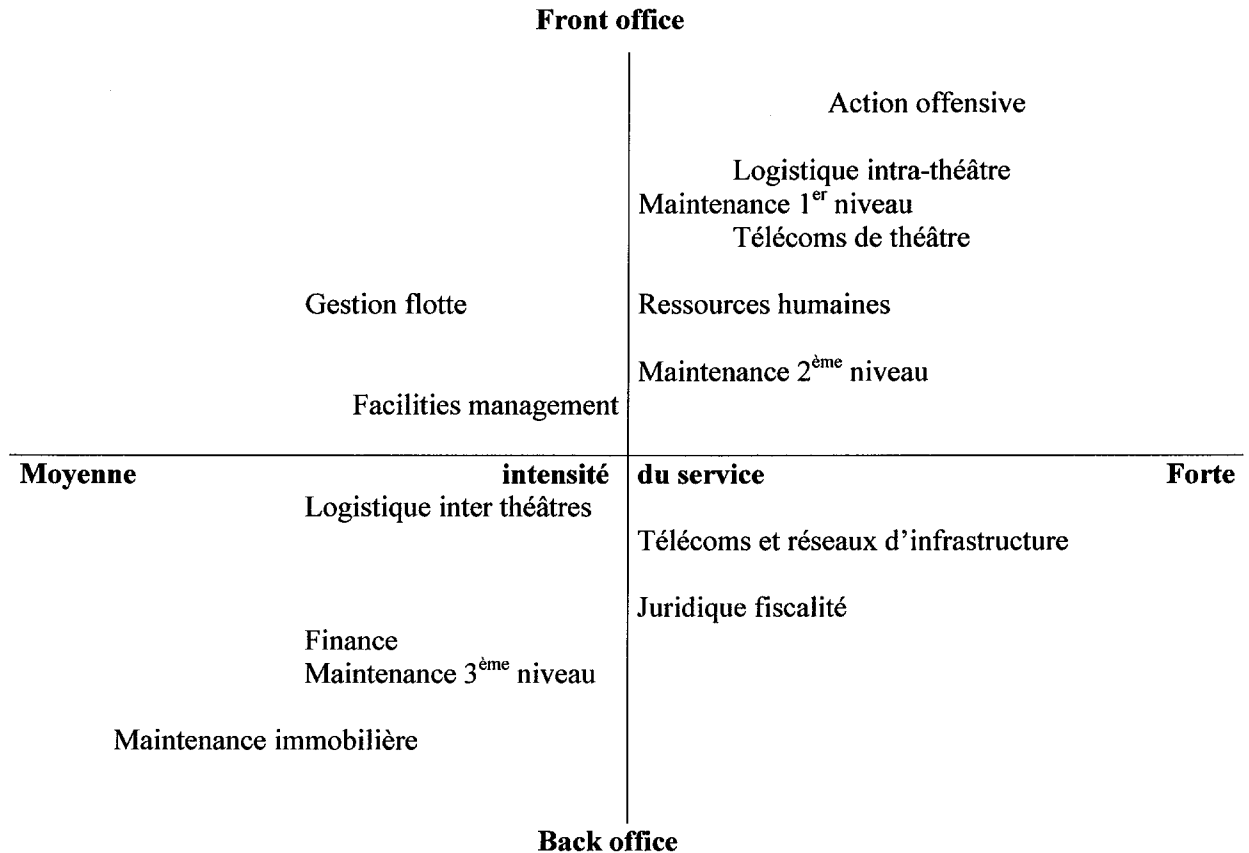
- l'exposition au risque : ce critère nous apparaît comme réellement spécifique du métier de militaire. Une échelle « front office / back office » semble assez judicieuse,
- le principe de continuité : l'efficacité des armées doit être en tout temps et en tout lieu, il n'existe pas de circonstances exceptionnelles pour échapper à ses obligations de service public.

Les problèmes de confidentialité sont connus des entreprises privées et ne constituent qu'un paramètre.

Pour ce qui est de la réversibilité, la crainte d'une perte de savoir-faire est un faux débat. L'externalisation de fonctions techniques traduit souvent l'impossibilité de conserver cette fonction en interne, soit pour des problèmes de ressources humaines (niveau de rémunération, attractivité du métier de militaire, pénurie sur le marché de l'emploi...), soit pour des problèmes de réactivité (innovation insuffisante, mutation technologique trop rapide...). La perte de savoir-faire est donc

inélucltable car la ressource financière ne permet plus de suivre l'évolution des meilleures pratiques dans le domaine concerné. L'abandon des logiciels prépondérants au profit de programmes développés dans le privé en est un bon exemple.

On peut ainsi dresser la carte suivante en première approche :



Par analogie avec les entreprises privées et dans le souci d'adopter une grille de lecture commune, le front office se définit par une forte relation et implication sur un théâtre d'opérations, le back office concerne les services support sans réelle interaction avec le terrain. L'intensité du service valorise l'enjeu de l'innovation du service.

Cette carte des fonctions externalisables peut être croisée avec un codage par type de fonction à l'image du tableau établi par le ministère de la défense des Etats Unis :

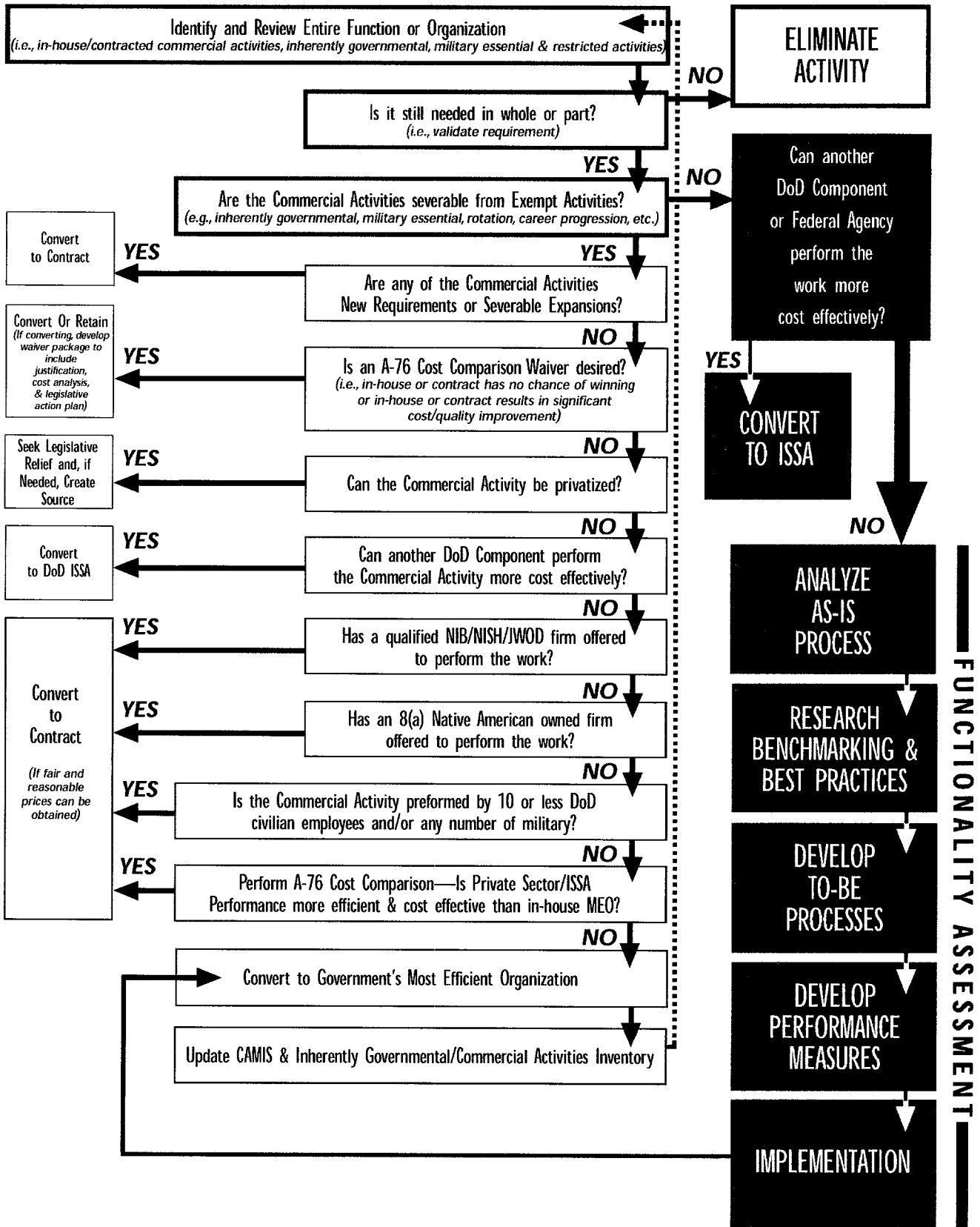
Manpower Criteria Codes			
Inherently Governmental ^a	Commercial but Exempt from Competition ^a	Type of DOD Manpower	
A Military Combat C Military Unique Knowledge and Skills	B Military Combat Augmentation D Military Image and Esprit de Corps E Military Rotation F Military Career Progression	Military Essential	Core Manpower
G Civilian Authority and Direction H Civilian Expertise and Control	I Civilian National Security and Operational Risk	Civilian Essential	
	J EO, Law, Treaty, or International Agreement L DOD Management Determination K Legislatively Mandated Floors	Restricted	Non-Core Manpower
Commercial and Subject to Competition or Direct Conversion		Not Restricted	
M Based on Cost Comparison N Pending Contract Award O Pending Cost Comparison Results P Pending Restructuring Decision Q Based on rminated Cost Comparison R Subject to Review			

^a Government performance is required.

Source: US Department of Defense.

Pour compléter, l'arbre de décision défini par le ministère de la défense américain est une bonne approche. Il prend en compte en plus des critères déjà évoqués précédemment, des critères très personnalisés comme « l'activité concerne-t-elle plus ou moins de 10 agents ? », « le propriétaire de la société est-il américain ? »...

ARBRE DE DECISION



PARTIE V : PROPOSITIONS

Dans le cadre de ce projet, à la lumière des expériences déjà réalisées, nous sommes arrivés aux propositions suivantes :

5.1 PILOTAGE

Les équipes de pilotage devront être capables d'agir sur des domaines très différents. Il est souhaitable de constituer des équipes pluridisciplinaires organisées plus par compétences que par secteurs d'activité. Un organisme mixte DGA/Armées est séduisant car l'expertise technique est soit chez l'industriel pour la recherche fondamentale, sauf pour un nombre très restreint de domaine, soit chez les militaires pour le besoin, l'exploitation et le retour d'expérience. L'expérience des ingénieurs de l'armement dans la conduite des projets complétera ces expertises. L'important sera d'éviter de créer une usine à gaz inefficace. Il est donc nécessaire de concevoir une structure légère avec peu de niveaux hiérarchiques mais directement en relation avec les différents services et directions.

Dans un premier temps, pour aider cette équipe dans ses choix, l'appel à des cabinets de consultants habitués à évaluer des appels d'offre constitue un accélérateur de formation.

5.2 APPRECIATION DU COUT

A défaut d'une comptabilité analytique, les coûts de fonctionnement pour un service sont difficile à appréhender. En l'attente d'un chiffrage précis, que nous apportera la nouvelle loi de finance à partir de 2006, on peut tenter d'estimer les coûts.

Actuellement, l'équipe chargée du suivi des actions d'externalisations au sein du Comité pour la Réforme et l'Innovation Administrative (CRIA) a choisi d'adosser la structure de recueil des dépenses d'externalisation sur la nomenclature statistique des activités économiques dans la communauté européenne (NACE) qui sert de base au recensement économique des marchés prévu par l'article 136 du code des marchés publics. Par la suite, l'idée est de recourir à la nomenclature Common Procurement Vocabulary (CPV) retenue par l'Union européenne. A ce titre, une cohérence de nomenclature devra être recherchée avec l'article 27 du code des marchés publics. Mais ces données ont plus une valeur informative que décisionnelle.

Pour aider les directions dans leur choix, il semble intéressant de s'inspirer des lignes directrices sur l'établissement des coûts des différents modes de prestations de service (DMPS) du ministère de la défense canadien. Sous forme de guide, ce document donne la méthodologie pour établir le coût de la situation de référence et évaluer les soumissions. Un tel guide serait d'une aide

précieuse pour l'équipe chargée de comparer les offres car il formalise la présentation des soumissions.

5.3 COMMUNICATION

La communication interne comme externe est une des clefs du succès d'une opération d'externalisation. Ainsi que le dit Jean-François TROGRILIC¹⁰, il ne faut pas négliger la gestion de l'information de nature stratégique et du projet d'entreprise donneuse d'ordre, mais veiller au contraire à ce que les éléments soient communiqués au sous-traitant afin de donner sens à la collaboration des deux entités. De même, les agents ont besoin d'être rassurés sur leur devenir. La cellule de pilotage aura donc à charge de veiller à l'information de tous les correspondants représentatifs des agents.

5.4 CALENDRIER

Le facteur temps est un élément clef dans une opération d'externalisation. En règle générale, la préparation d'une démarche n'est pas inférieure à 9 mois. Devant les tâches à accomplir, on peut raisonnablement penser que le ministère de la défense aura besoin de deux ans pour commencer d'ambitieuses opérations.

Tout d'abord, il faut environ six mois pour établir une première carte des services et des fonctions externalisables, à l'image de la directive A76 du gouvernement américain. En parallèle, il faudra définir la structure de pilotage, codifier les postes concernés et formaliser la méthode d'évaluation du coût d'un service. Cette première étape doit déboucher sur une refonte de la directive sur la politique d'externalisation au sein du ministère de la défense. Pour cela, les décideurs doivent pouvoir répondre aux questions suivantes :

- Quel est le cœur de métier, quels sont les métiers de base et les métiers traditionnels ?
- Quel sera le cœur de métier demain, vers quoi évoluera-t-il ?
- Quels sont mes objectifs stratégiques ?
- Quels sont mes avantages stratégiques ?
- Quelles sont les compétences phares ?
- Quels sont mes services forts et mes services faibles ?
- Quelle est ma vision des avantages potentiels de l'externalisation ?

En final, un document, semblable à la directive A76 américaine ou au cadre de travail du ministère de la défense canadien pour les différents modes de prestation de services, devra être

¹⁰ Jean-François TROGRILIC, CFDT, secrétaire national chargé de la politique internationale et européenne.

soumis au parlement pour légitimer ce processus. Cette validation peut paraître superflue mais elle est le garant de la pérennité du projet. De plus, une discussion publique au niveau politique engage les différents acteurs et assure la transparence de la démarche. Elle aura aussi le mérite de clarifier les priorités stratégiques du gouvernement et d'assurer la cohérence des moyens. Avec le niveau actuel du budget, l'immobilisme se traduirait par une baisse de posture et l'abandon du modèle 2015.

Par ailleurs, une telle validation permet, en interne, d'accélérer le changement car la démarche sera claire et les choix entre mutualisation et externalisation plus aisés.

CONCLUSION

Avec la professionnalisation, les armées ont perdu une importante main d'œuvre bon marché. Confrontées à la réalité avec ses conséquences, elles ont dû réagir devant l'impact de la disparition des appelés. L'externalisation des fonctions collectives ou des servitudes a été décidée car l'utilisation d'engagés n'était pas viable. Ces derniers sont surqualifiés pour ces tâches, ils coûtent trop chers et on les démotive.

Après cette externalisation « par le bas », les armées devront aussi externaliser par « le haut ». Avec une enveloppe budgétaire constante, la professionnalisation pousse à la mutualisation entre les armées et à l'externalisation. Ce dernier outil est un moyen de bénéficier de l'innovation d'un industriel pour gagner ou conserver des capacités opérationnelles qui seraient hors d'atteinte dans un budget contraint.

Or, une démarche d'externalisation est un projet complexe qui imbrique étroitement des métiers, des acteurs, des enjeux sociaux, économiques, politiques et stratégiques. En paraphrasant ce que disait Jeanne SEYVET¹¹, l'externalisation peut, en terme d'évolution et d'enjeux, être extrêmement bénéfique pour les deux parties mais également très déstabilisante si les précautions à prendre ont été négligées. Pour cela, il est impératif que l'opérateur public mène au préalable une réflexion stratégique sur son cœur de métier et qu'il ait, de plus, bien réfléchi à son contexte socio-culturel. L'aboutissement de cette réflexion est l'établissement d'une carte prospective sur les possibilités d'externalisations.

Une fois la réflexion menée, la gestion de l'information va être primordiale pour vaincre les résistances corporatistes. Mais, si le projet est bien construit et que cette politique s'inscrit plus dans la durée que dans l'urgence, les acteurs devraient y adhérer car ils ne peuvent qu'y gagner en terme d'image, de rémunération, de qualité de l'environnement de travail et d'amélioration du « périmètre de confort ».

Enfin, cet outil pourrait être générateur d'un mode de management moderne fondé sur une culture du résultat avec une plus grande décentralisation des responsabilités.

¹¹ Jeanne SEYVET, Directrice générale de l'industrie des technologies et de l'information au secrétariat d'état à l'industrie.

ANNEXE I

L'externalisation dans le domaine aéronautique : le projet ORRMA

Le projet ORRMA (Optimisation du Réapprovisionnement des Rechanges consommables des Matériels Aéronautiques des forces armées françaises) est né de l'idée de la filiale ISTI de la société Aéropastiale. Dans un premier temps, l'armée de l'Air qui fut sollicitée par l'industriel et compte tenu du contexte très difficile concernant le réapprovisionnement des pièces, approuva l'idée d'externaliser cette fonction. La Délégation Général de l'Armement et plus spécialement le Service des Programmes Aériens (SPAé) fut chargé de conduire l'étude de faisabilité et de rédiger le contrat en collaboration avec la SIMMAD (Structure Intégrée pour le Maintien en condition opérationnel des Matériels Aéronautiques de la Défense).

1. Rappel historique et données

Le projet ORRMA est né d'un contexte difficile. En effet, en 1995, nous avons assisté à un gel des crédits pour le réapprovisionnement des pièces et un certain nombre de contrats fut bloqué pendant plus de 18 mois. De plus, les crédits réservés aux pièces de rechange étaient souvent employés comme variable d'ajustement. Les résultats ne se firent pas attendre et de nombreux avions furent bloqués au sol faute de pièces. Ainsi en décembre 2000, la disponibilité des avions était tombée à 55% (score historiquement bas) dont 18% dû au manque de pièces (Avion Indisponible par Manque de Pièces ou AIMP) et 27% dû à la maintenance. C'est dans ce contexte de mauvais pilotage du MCO (maintien en condition opérationnel) que fut créée la SIMMAD qui gère les quelques 2200 avions de toutes les armées. L'objectif de la SIMMAD est de revenir à un taux de disponibilité de 67% en 2002 et de 75% en 2003.

Actuellement, la SIMMAD gère 700 000 références de pièces de rechange ce qui représente 20 000 commandes par an. Les marchés sont courts (3 ans) à bon de commandes et fragmentés. Ainsi l'éclatement des contrats et la durée du cycle d'approvisionnement particulièrement long (de 24 à 48 mois entre l'appel d'offre et la mise à disposition des pièces) associé à un manque crucial de personnel spécialisé dans la passation des marchés ont naturellement amené les armées à réfléchir à l'externalisation de la fonction de réapprovisionnement portant sur 400 000 références.

2. Le projet ORRMA

L'étude de définition a été lancée en décembre 2000, elle a permis de faciliter la spécification du besoin et l'évaluation du coût de la prestation. Le SPAé, Personnel Responsable du

Marché (PRM) a conclu quatre marchés d'études de définition avec quatre prestataires. Trois consortiums furent donc impliqués dans cette phase préalable, à savoir EADS Services, Suez via sa filiale Corys et Schlumberger/SEMA. Le quatrième contractant était le cabinet Arthur Andersen, lequel n'était intéressé qu'au titre du marché d'étude de définition. De ce fait, seulement trois offres ont été déposées pour l'ensemble de la prestation. Elles sont actuellement en cours d'analyse. Le choix de l'opérateur devrait se faire en octobre 2002. Le contrat ORRMA devrait représenter 300 millions d'Euros annuels et intéressera 400 000 références (dont 200 000 d'une valeur significative) sur un total de 700 000 que gère actuellement la SIMMAD.

Les avantages attendus de ce marché à prestation de service sont :

1. mise en place d'un fournisseur unique de pièces de rechange consommables pour tous les types d'aéronefs des armées
2. contractualisation sur 10 ans avec le prestataire avec obligation de résultats sur la base de 0 AIMP par heure de vol et type d'appareil avec des délais de réaction passant de 24 à 6 mois
3. réduction des personnels (pour la passation des marchés), des frais financiers (liés au stockage principalement) et des stocks de pièces d'où une économie non négligeable
4. meilleure appréciation des coûts liés à la maintenance.

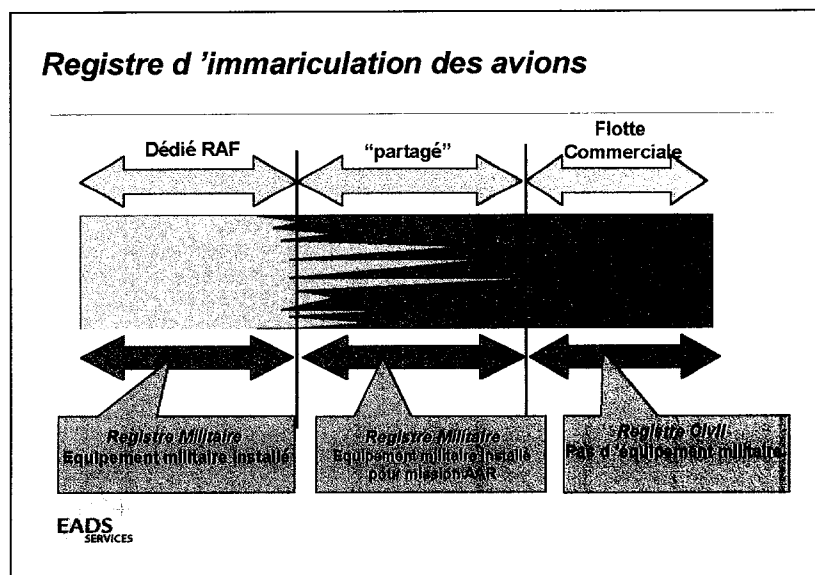
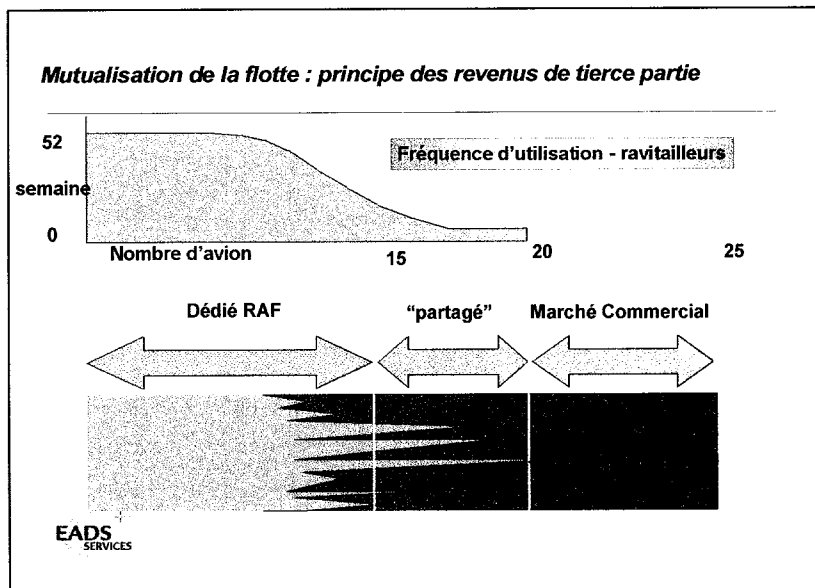
De plus, le projet ORRMA même s'il ne prévoit pas la réversibilité (illusoire), garantit la transférabilité en cas de dénonciation de contrat en cours et, à l'issue de la période contractuelle, en assurant la mise à disposition du système informatique développé par l'industriel et qui sera propriété de l'Etat au bout de 18 mois après la signature du contrat. Enfin, ORRMA a pour ambition de ne pas augmenter le budget Entretien Programmé des Matériels (EPM) des armées, ce qui suppose qu'il générera des gains économiques indirects importants (personnel, frais financiers, rationalisation des stocks). Sa montée en puissance s'effectuera sur trois ans pour, in fine, aboutir à un paiement du prestataire de manière forfaitaire et en fonction des heures de vol effectuées.

Mené dans un souci de rendre aux forces la disponibilité minimale de leurs aéronefs et ce, avec une approche économique tout à fait satisfaisante, le projet ORRMA s'inscrit bien dans une politique volontariste d'externalisation sur la base de gain d'efficacité et de coûts financiers.

ANNEXE II

Le projet britannique FSTA (Future Strategic Tanker Aircraft)

Afin de renouveler sa flotte de ravitailleurs en vol, la Royal Air Force a lancé une procédure de *Private Finance Initiative*, qui lui permettrait de disposer d'une flotte dimensionnée à ses besoins du moment. Ainsi, une dizaine d'appareils seraient entièrement dédiés aux missions de la RAF, cinq pourraient être rapidement modifiés pour fournir une capacité supplémentaire tandis que les cinq autres seraient militarisés dans le cas d'un conflit prolongé. Les appareils non utilisés par la RAF pourraient alors être exploités commercialement, en tant qu'avions de transport de fret ou de passagers.

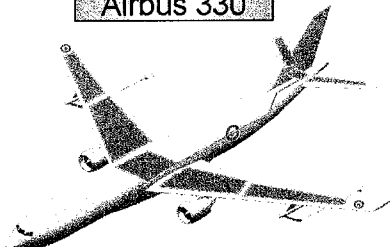


Deux consortiums s'affrontent sur ce contrat, EADS/THALES/Cobham/Halliburton/Rolls-Royce, utilisant une variante de l'Airbus A-330-200 et Bae System/Boeing/SERCO/SMM/British Airways, qui base son offre sur le Boeing 767.

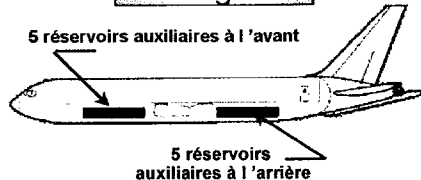
Les deux versions proposées sont les suivantes :

Comparaison des systèmes carburant

Airbus 330



Boeing 767



• **Système carburant existant**

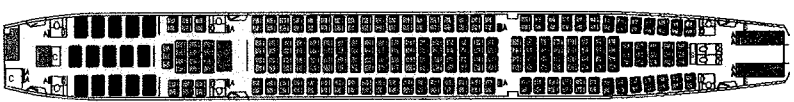
- design des nouveaux pylônes pour les Pods
- tuyauterie additionnelle pour point central de ravitaillement
- 6 pompes hydrauliques supplémentaires

• **Système carburant existant**


- tuyauterie additionnelle pour le point central et pour les pods
- capacité cargo incompatible avec la capacité AAR
- nouveau pylônes d'aile à définir

EADS SERVICES

Configurations Passagers



A330



B-767

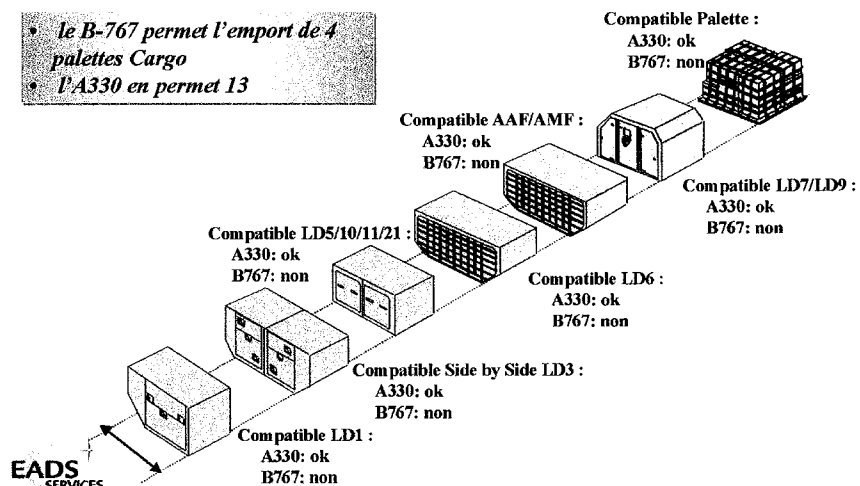
A330	B-767
<ul style="list-style-type: none"> • 256 Passagers en Configuration "tri-Classe" <ul style="list-style-type: none"> - (18) sièges 62" Première - (42) sièges 40" Affaire - (196) sièges 32" Touristes • 8 blocs toilettes • 5 Galleys (avant, arrière, central) 	<ul style="list-style-type: none"> • 241 Passagers en Configuration "tri-Classe" <ul style="list-style-type: none"> - (12) sièges 38" Première - (80) sièges 32" Affaire - (149) sièges 32" Touristes • 5 blocs toilettes • 2 Galley (avant et arrière)

L'A330 dispose d'un meilleur potentiel de revenus commerciaux

EADS SERVICES

Capacité Cargo en Configuration Passagers

- le B-767 permet l'emport de 4 palettes Cargo
- l'A330 en permet 13



Le projet FSTA, dans la logique britannique, va très loin dans le domaine de l'externalisation puisque la fonction ravitailleur est à la limite du cœur de métier. Néanmoins, elle s'inscrit dans une volonté d'optimisation des moyens avec un souci de rentabilité économique. La première livraison des avions est prévue en 2004 et la dernière livraison s'effectuera en 2010. Fort de cet exemple, l'armée de l'Air qui possède 14 ravitailleurs, pourrait à terme s'associer à l'initiative britannique.

ANNEXE III

Extrait du Rapport d'information N° 3595 de l'Assemblée Nationale

Armées ou service	Externalisation 2000			Prévisions 2002		
	En millions de francs	En millions d'euros	En % T III hors RCS	En millions de francs	En millions d'euros	En % T III hors RCS
Armée de Terre	976,0	148,79	16,6 %	1 158,0	176,54	18,7 %
Marine	551,6	84,09	20,2 %	606,6	92,48	20,5 %
Armée de l'Air	442,6	67,47	13,0 %	611,1	93,16	16,0 %
Gendarmerie	59,6	9,09	1,6 %	77,3	11,78	1,8 %
Service de santé	456,0	69,52	28,5 %	486,0	74,09	30,3 %
Service des essences	35,5	5,41	21,3 %	35,5	5,41	21,3 %
DGA	358,0	54,58	19,3 %	500,0	76,22	29,2 %
TOTAL	2 879,3	438,95	14,9%	3 474,5	529,68	16,8 %

ANNEXE IV

**EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT
OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET
WASHINGTON, D.C. 20503**

CIRCULAR NO. A-76 (REVISED 1999)

August 4, 1983

TO THE HEADS OF EXECUTIVE DEPARTMENTS AND ESTABLISHMENTS

SUBJECT: Performance of Commercial Activities

1. **Purpose.** This Circular establishes Federal policy regarding the performance of commercial activities and implements the statutory requirements of the Federal Activities Inventory Reform Act of 1998, Public Law 105-270. The Supplement to this Circular sets forth the procedures for determining whether commercial activities should be performed under contract with commercial sources or in-house using Government facilities and personnel.
2. **Rescission.** OMB Circular No. A-76 (Revised), dated March 29, 1979; and Transmittal Memoranda 1 through 14 and 16 through 18.
3. **Authority.** The Budget and Accounting Act of 1921 (31 U.S.C. 1 *et seq.*), The Office of Federal Procurement Policy Act Amendments of 1979. (41 U.S.C. 401 *et seq.*), and The Federal Activities Inventory Reform Act of 1998. (P. L. 105-270).
4. **Background.**
 - a. In the process of governing, the Government should not compete with its citizens. The competitive enterprise system, characterized by individual freedom and initiative, is the primary source of national economic strength. In recognition of this principle, it has been and continues to be the general policy of the Government to rely on commercial sources to supply the products and services the Government needs.
 - b. This national policy was promulgated through Bureau of the Budget Bulletins issued in 1955, 1957 and 1960. OMB Circular No. A-76 was issued in 1966. The Circular was previously revised in 1967, 1979, and 1983. The Supplement (Revised Supplemental Handbook) was previously revised in March 1996 (Transmittal Memorandum 15).
5. **Policy.** It is the policy of the United States Government to:
 - a. *Achieve Economy and Enhance Productivity.* Competition enhances quality, economy, and productivity. Whenever commercial sector performance of a Government operated commercial activity is permissible, in accordance with this Circular and its Supplement, comparison of the cost of contracting and the cost of

in-house performance shall be performed to determine who will do the work. When conducting cost comparisons, agencies must ensure that all costs are considered and that these costs are realistic and fair.

- b. *Retain Governmental Functions In-House.* Certain functions are inherently Governmental in nature, being so intimately related to the public interest as to mandate performance only by Federal employees. These functions are not in competition with the commercial sector. Therefore, these functions shall be performed by Government employees.
- c. *Rely on the Commercial Sector.* The Federal Government shall rely on commercially available sources to provide commercial products and services. In accordance with the provisions of this Circular and its Supplement, the Government shall not start or carry on any activity to provide a commercial product or service if the product or service can be procured more economically from a commercial source.

6. **Definitions.** For purposes of this Circular:

- a. A *commercial activity* is one which is operated by a Federal executive agency and which provides a product or service that could be obtained from a commercial source. Activities that meet the definition of an inherently Governmental function provided below are not commercial activities. A representative list of commercial activities is provided in Attachment A. A commercial activity also may be part of an organization or a type of work that is separable from other functions or activities and is suitable for performance by contract.
- b. A *conversion to contract* is the changeover of an activity from Government performance to performance under contract by a commercial source.
- c. A *conversion to in-house* is the changeover of an activity from performance under contract to Government performance.
- d. A *commercial source* is a business or other non-Federal activity located in the United States, its territories and possessions, the District of Columbia or the Commonwealth of Puerto Rico, which provides a commercial product or service.
- e. An *inherently Governmental function* is a function which is so intimately related to the public interest as to mandate performance by Government employees. Consistent with the definitions provided in the Federal Activities Inventory Reform Act of 1998 and OFPP Policy Letter 92-1, these functions include those activities which require either the exercise of discretion in applying Government authority or the use of value judgment in making decisions for the Government. Services or products in support of inherently Governmental functions, such as those listed in

Attachment A, are commercial activities and are normally subject to this Circular. Inherently Governmental functions normally fall into two categories:

(1) The *act of governing*; i.e., the discretionary exercise of Government authority. Examples include criminal investigations, prosecutions and other judicial functions; management of Government programs requiring value judgments, as in direction of the national defense; management and direction of the Armed Services; activities performed exclusively by military personnel who are subject to deployment in a combat, combat support or combat service support role; conduct of foreign relations; selection of program priorities; direction of Federal employees; regulation of the use of space, oceans, navigable rivers and other natural resources; direction of intelligence and counter-intelligence operations; and regulation of industry and commerce, including food and drugs.

(2) *Monetary transactions and entitlements*, such as tax collection and revenue disbursements; control of the Treasury accounts and money supply; and the administration of public trusts.

- f. A *cost comparison* is the process of developing an estimate of the cost of Government performance of a commercial activity and comparing it, in accordance with the requirements of the Supplement, to the cost to the Government for contract performance of the activity.
- g. *Directly affected parties* are Federal employees and their representative organizations and bidders or offerors on the instant solicitation.
- h. *Interested parties* for purposes of challenging the contents of an agency's Commercial Activities Inventory under the Federal Activities Inventory Reform Act of 1998 are:

(1) A private sector source that (A) is an actual or prospective offeror for any contract or other form of agreement to perform the activity; and (B) has a direct economic interest in performing the activity that would be adversely affected by a determination not to procure the performance of the activity from a private sector source.

(2) A representative of any business or professional association that includes within its membership private sector sources referred to in (1) above.

(3) An officer or employee of an organization within an executive agency that is an actual or prospective offeror to perform the activity.

(4) The head of any labor organization referred to in section 7103(a) (4) of Title 5, United States Code that includes within its membership officers or employees of an organization referred to in (3) above.

7.

Scope.

- a. Unless otherwise provided by law, this Circular and its Supplement shall apply to all executive agencies and shall provide administrative direction to heads of agencies.
- b. This Circular and its Supplement apply to printing and binding only in those agencies or departments which are exempted by law from the provisions of Title 44 of the U.S. Code.
- c. This Circular and its Supplement shall not:
 - (1) Be applicable when contrary to law, Executive Orders, or any treaty or international agreement;
 - (2) Apply to inherently Governmental functions as defined in paragraph 6.e.;
 - (3) Apply to the Department of Defense in times of a declared war or military mobilization;
 - (4) Provide authority to enter into contracts;
 - (5) Authorize contracts which establish an employer-employee relationship between the Government and contractor employees. An employer-employee relationship involves close, continual supervision of individual contractor employees by Government employees, as distinguished from general oversight of contractor operations. However, limited and necessary interaction between Government employees and contractor employees, particularly during the transition period of conversion to contract, does not establish an employer-employee relationship.
 - (6) Be used to justify conversion to contract solely to avoid personnel ceilings or salary limitations;
 - (7) Apply to the conduct of research and development. However, severable in-house commercial activities in support of research and development, such as those listed in Attachment A, are normally subject to this Circular and its Supplement; or
 - (8) Establish and shall not be construed to create any substantive or procedural basis for anyone to challenge any agency action or inaction on the basis that such action or inaction was not in accordance with this Circular, except as specifically set forth in Part 1, Chapter 3, paragraph K of the Supplement, "Appeals of Cost Comparison Decisions" and as set forth in Appendix 2, Paragraph G, consistent with Section 3 of the Federal Activities Inventory Reform Act of 1998.
- d. The requirements of the Federal Activities Inventory Reform Act of 1998 apply to the following executive agencies:
 - (1) an executive department named in 5 USC 101,
 - (2) a military department named in 5 USC 102, and
 - (3) an independent establishment as defined in 5 USC 104.

e. The requirements of the Federal Activities Inventory Reform Act of 1998 do not apply to the following entities or activities:

(1) the General Accounting Office,

(2) a Government corporation or a Government controlled corporation as defined in 5 USC 103,

(3) a non-appropriated funds instrumentality if all of its employees are referred to in 5 USC 2105(c), or

(4) Depot-level maintenance and repair of the Department of Defense as defined in 10 USC 2460.

8. **Government Performance of a Commercial Activity.** Government performance of a commercial activity is authorized under any of the following conditions:

a. *No Satisfactory Commercial Source Available.* Either no commercial source is capable of providing the needed product or service, or use of such a source would cause unacceptable delay or disruption of an essential program. Findings shall be supported as follows:

(1) If the finding is that no commercial source is capable of providing the needed product or service, the efforts made to find commercial sources must be documented and made available to the public upon request. These efforts shall include, in addition to consideration of preferential procurement programs (see Part I, Chapter 1, paragraph C of the Supplement) at least three notices describing the requirement in the *Commerce Business Daily* over a 90-day period or, in cases of *bona fide* urgency, two notices over a 30-day period. Specifications and requirements in the solicitation shall not be unduly restrictive and shall not exceed those required of in-house Government personnel or operations.

(2) If the finding is that a commercial source would cause unacceptable delay or disruption of an agency program, a written explanation, approved by the assistant secretary or designee in paragraph 9.a. of the Circular, must show the specific impact on an agency mission in terms of cost and performance. Urgency alone is not adequate reason to continue in-house operation of a commercial activity. Temporary disruption resulting from conversion to contract is not sufficient support for such a finding, nor is the possibility of a strike by contract employees. If the commercial activity has ever been performed by contract, an explanation of how the instant circumstances differ must be documented. These decisions must be made available to the public upon request.

(3) Activities may not be justified for in-house performance solely on the basis that the activity involves or supports a classified program or the activity is required to perform an agency's basic mission.

b. *National Defense.*

(1) The Secretary of Defense shall establish criteria for determining when Government performance of a commercial activity is required for national defense reasons. Such criteria shall be furnished to OMB, upon request.

(2) Only the Secretary of Defense or his designee has the authority to exempt commercial activities for national defense reasons.

- c. *Patient Care.* Commercial activities performed at hospitals operated by the Government shall be retained in-house if the agency head, in consultation with the agency's chief medical director, determines that in-house performance would be in the best interests of direct patient care.
- d. *Lower cost.* Government performance of a commercial activity is authorized if a cost comparison prepared in accordance with the Supplement demonstrates that the Government is operating or can operate the activity on an ongoing basis at an estimated lower cost than a qualified commercial source.

9. **Action Requirements.** To ensure that the provisions of this Circular and its Supplement are followed, each agency head shall:

- a. Designate an official at the assistant secretary or equivalent level and officials at a comparable level in major component organizations to have responsibility for implementation of this Circular and its Supplement within the agency.
- b. Establish one or more offices as central points of contact to carry out implementation. These offices shall have access to all documents and data pertinent to actions taken under the Circular and its Supplement and will respond in a timely manner to all requests concerning inventories, schedules, reviews, results of cost comparisons and cost comparison data.
- c. Be guided by Federal Acquisition Regulation (FAR) Subpart 24.2 (Freedom of Information Act) in considering requests for information.
- d. Implement this Circular and its Supplement with a minimum of internal instructions. Cost comparisons shall not be delayed pending issuance of such instructions.
- e. Ensure the reviews of all existing in-house commercial activities are completed within a reasonable time in accordance with the Federal Activities Inventory Reform Act of 1998 and the Supplement.

10. **Annual Reporting Requirement.** As required by the Federal Activities Inventory Reform Act of 1998 and Appendix 2 of the Supplement, no later than June 30 of each year, agencies shall submit to OMB a Commercial Activities Inventory and any supplemental information requested by OMB. After review and consultation by OMB, agencies will transmit a copy of the Commercial Activities Inventory to Congress and

make the contents of the Inventory available to the public. Agencies will follow the process provided in the Supplement for interested parties to challenge (and appeal) the contents of the inventory.

11. **OMB Responsibility and Contact Point.** All questions or inquiries should be submitted to the Office of Management and Budget, Room 6002 NEOB, Washington, DC 20503. Telephone number (202) 395-6104, FAX (202) 395-7230.
12. **Effective Date.** This Circular and the changes to its Supplement are effective immediately.

EXAMPLES OF COMMERCIAL ACTIVITIES

Audiovisual Products and Services

- Photography (still, movie, aerial, etc.)
- Photographic processing (developing, printing, enlarging, etc.)
- Film and videotape production (script writing, direction, animation, editing, acting, etc.)
- Microfilming and other microforms
- Art and graphics services
- Distribution of audiovisual materials
- Reproduction and duplication of audiovisual products
- Audiovisual facility management and operation
- Maintenance of audiovisual equipment

Automatic Data Processing

- ADP services - batch processing, time-sharing, facility management, etc.
- Programming and systems analysis, design, development, and simulation
- Key punching, data entry, transmission, and teleprocessing services
- Systems engineering and installation
- Equipment installation, operation, and maintenance

Food Services

- Operation of cafeterias, mess halls, kitchens, bakeries, dairies, and commissaries
- Vending machines
- Ice and water

Health Services

- Surgical, medical, dental, and psychiatric care
- Hospitalization, outpatient, and nursing care
- Physical examinations
- Eye and hearing examinations and manufacturing and fitting glasses and hearing aids
- Medical and dental laboratories
- Dispensaries
- Preventive medicine
- Dietary services
- Veterinary services

Industrial Shops and Services

- Machine, carpentry, electrical, plumbing, painting, and other shops
- Industrial gas production and recharging
- Equipment and instrument fabrication, repair and calibration
- Plumbing, heating, electrical, and air conditioning services, including repair
- Fire protection and prevention services
- Custodial and janitorial services
- Refuse collection and processing

Maintenance, Overhaul, Repair, and Testing

- Aircraft and aircraft components
- Ships, boats, and components

- Motor vehicles
- Combat vehicles
- Railway systems
- Electronic equipment and systems
- Weapons and weapon systems
- Medical and dental equipment
- Office furniture and equipment
- Industrial plant equipment
- Photographic equipment
- Space systems

Management Support Services

- Advertising and public relations services
- Financial and payroll services
- Debt collection

Manufacturing, Fabrication, Processing, Testing, and Packaging

- Ordnance equipment
- Clothing and fabric products
- Liquid, gaseous, and chemical products
- Lumber products
- Communications and electronics equipment
- Rubber and plastic products
- Optical and related products
- Sheet metal and foundry products
- Machined products
- Construction materials
- Test and instrumentation equipment

Office and Administrative Services

- Library operations
- Stenographic recording and transcribing
- Word processing/data entry/typing services
- Mail/messenger
- Translation
- Management information systems, products and distribution
- Financial auditing and services
- Compliance auditing
- Court reporting
- Material management
- Supply services

Other Services

- Laundry and dry cleaning
- Mapping and charting
- Architect and engineer services
- Geological surveys
- Cataloging
- Training -- academic, technical, vocational, and specialized Operation of utility systems (power, gas, water steam, and sewage)
- Laboratory testing services

Printing and Reproduction

Facility management and operation
Printing and binding -- where the agency or department is exempted from the provisions of Title 44 of the U.S. Code
Reproduction, copying, and duplication
Blueprinting

Real Property

Design, engineering, construction, modification, repair, and maintenance of buildings and structures; building mechanical and electrical equipment and systems; elevators; escalators; moving walks
Construction, alteration, repair, and maintenance of roads and other surfaced areas
Landscaping, drainage, mowing and care of grounds
Dredging of waterways

Security

Guard and protective services
Systems engineering, installation, and maintenance of security systems and individual privacy systems
Forensic laboratories

Special Studies and Analyses

Cost benefit analyses
Statistical analyses
Scientific data studies
Regulatory studies
Defense, education, energy studies
Legal/litigation studies
Management studies

Systems Engineering, Installation, Operation, Maintenance, and Testing

Communications systems - voice, message, data, radio, wire, microwave, and satellite
Missile ranges
Satellite tracking and data acquisition
Radar detection and tracking
Television systems - studio and transmission equipment, distribution systems, receivers, antennas, etc.
Recreational areas
Bulk storage facilities

Transportation

Operation of motor pools
Bus service
Vehicle operation and maintenance
Air, water, and land transportation of people and things
Trucking and hauling

ANNEXE V

DIFFERENTS MODES DE PRESTATION DE SERVICES

MINISTERE DE LA DEFENSE DU CANADA

**APPENDICE 1 : CADRE DE TRAVAIL DU MINISTERE DE LA DEFENSE
CANADIEN**

**APPENDICE 2 : LIGNES DIRECTRICES SUR L'ETABLISSEMENT DES
COUTS**

ANNEXE V

DIFFERENTS MODES DE PRESTATION DE SERVICES

MINISTERE DE LA DEFENSE DU CANADA

**APPENDICE 1 : CADRE DE TRAVAIL DU MINISTERE DE LA DEFENSE
CANADIEN**

**CADRE DE TRAVAIL DU
MDN POUR LES
DIFFÉRENTS MODES DE
PRESTATION DE
SERVICES**

*Émis par
le Vice chef d'état-major de la Défense*

04 juillet 1995

GÉNÉRALITÉS

1. Pour satisfaire les Canadiens qui souhaitent que le gouvernement mène ses activités avec plus de parcimonie et d'efficacité et pour respecter les réductions imposées dans le budget de défense, le ministère de la Défense nationale s'est engagé à adopter des pratiques de gestion améliorées qui permettront de réduire les frais généraux et ainsi établir un meilleur équilibre entre l'aspect «opérations» et l'aspect «soutien» du programme de défense. L'un des éléments importants de cette stratégie consiste à trouver la façon la plus rentable de mener des activités secondaires, en examinant différents modes de prestation de services (DMPS). Il faut notamment se demander si les services devraient tous être fournis à l'interne ou obtenus du secteur privé en vertu de contrats ou encore fournis dans le cadre d'un partenariat avec l'industrie privée.
2. Le présent document établit le cadre d'action ministériel concernant les différents modes de prestation de services qui servira de guide aux gestionnaires du MDN pour examiner et sélectionner les meilleurs moyens de réaliser des activités secondaires et de fournir des services internes. Le document contient des énoncés de politique généraux, des principes directeurs et un aperçu de l'approche de mise en oeuvre. L'annexe A fournit la gamme des différents modes de prestation de services ainsi que des définitions pertinentes. À l'annexe B, on trouve les critères permettant de définir les activités de base et les activités secondaires.
3. La présente politique est complétée par le manuel sur le programme d'utilisation des différents modes de prestation de services. Ce guide offre des conseils en ce qui a trait aux méthodes d'analyse, d'établissement des coûts et de prise de décision, compte tenu du fait que la portée et le contenu détaillé de toute évaluation visant l'utilisation de différents modes de prestation de services (évaluation DMPS) seront en fonction de la situation. Dans le cadre de travail suggéré, l'obligation prépondérante des gestionnaires est de veiller à effectuer une comparaison complète et objective des diverses options.

AVANTAGES POSSIBLES POUR LE MDN ET LES FC

4. Un certain nombre d'avantages découlent de la recherche du meilleur rapport qualité/prix par l'adoption de différents modes de prestation de services pour les activités secondaires.
 - a. Dans certains cas précis, les nouveaux modes de prestation de services offrent la perspective de réaliser des économies, tant au niveau des sommes engagées qu'à celui du personnel. Ces ressources peuvent être réorientées pour accroître l'efficacité opérationnelle des FC.
 - b. Dans certains domaines, le secteur privé possède de plus grandes capacités que le Ministère seul.
 - c. La commercialisation donnera peut-être accès à une plus vaste gamme de compétences et à un maintien plus efficace de quelques-unes d'entre elles.

- d. Une commercialisation efficace contribue à l'expansion de la base industrielle de défense et elle devrait accroître la capacité du pays à soutenir les FC au cours d'opérations militaires.
- e. La participation d'une organisation interne au processus compétitif encouragera l'optimisation des ressources financières dédiées à la défense.

BUT

5. La présente politique établit le cadre de travail dans lequel les gestionnaires du Ministère s'efforceront d'optimiser les ressources du MDN en ce qui a trait à la réalisation d'activités secondaires. La «valeur optimale» est déterminée au moyen d'une analyse de rentabilisation de toutes les options d'exécution des services requis.

POLITIQUE

6. Les décisions touchant les différents modes de prestation de services seront prises en fonction des énoncés de politique et des principes suivants :

- *Lorsque des évaluations de rentabilisation montrent une possibilité d'amélioration du rapport coût-efficacité, les activités secondaires visées qui sont habituellement réalisées «à l'interne» seront complètement transférées à l'industrie canadienne, si cela est possible.*
- *Lorsque le recours au marché externe ne constitue pas une option viable et que des évaluations de rentabilisation montrent une possibilité d'amélioration du rapport coût-efficacité, les activités secondaires visées seront réalisées au moyen de la nouvelle option de prestation de services la plus appropriée.*

Principes

- *Les décisions concernant l'utilisation de différents modes de prestation de services favorisent l'établissement et le maintien des capacités opérationnelles militaires requises, la protection de l'intérêt public et l'optimisation des ressources de défense.*
- *La mise en oeuvre va dans le sens de la politique du gouvernement ainsi que des lignes directrices provenant du Ministre et du SM/CEMD.*
- *Les décisions relatives au DMES devront appuyer les principes de gestion du MDN/FC de service, de plein pouvoir, d'innovation et de responsabilisation.*
- *Une "soumission interne" sera mise en appel pour chaque activité compétitive dans le secteur privé à moins de raisons contraignantes de la faire.*

- *Les décisions sur les options à l'interne concernant les différents modes de prestation de services sont clairs, équitables, objectives et capable de sautiner un examen publique. Elles sont prises en fonction d'évaluations individuelles, pour lesquelles on utilise des méthodes standard d'établissement des coûts et d'appréciation et qui permettent des comparaisons équitables.*
- *Les activités internes pourront vendre des ressources inutilisées moyennant un complet recouvrement des couts ou un prix fixe, lorsque ces services n'entrent pas en concurrence directe avec le secteur privé.*
- *On doit travailler activement à l'amélioration des opérations menées à l'interne.*

PORTÉE

Autres types de prestation de services

7. Les options à l'interne concernant les différents modes de prestation de services comprennent les organismes de service spécial, les établissements publics, sociétés d'État, organismes locaux sans but lucratif, de coparticipation avec le secteur privé ou avec un autre niveau de gouvernement, ainsi que toute autre option qui peut se présenter.
8. Les nouvelles options d'exécution de services à l'externe regroupent la sous-traitance/la commercialisation, les organismes appartenant au gouvernement et exploités par un entrepreneur, la location, les organismes que le secteur privé met sur pied, possède et exploite, puis transfère au gouvernement, la privatisation ainsi que toute autre option qui peut se présenter.
9. On trouvera à l'annexe A une description plus détaillée des divers mécanismes et dispositions liés à ces autres modes d'exécution de services.

Activités

- *Plus l'activité est éloignée de la conduite, de l'orientation et du soutien des opérations militaires, plus elle mène vers la commercialisation.*
10. Les activités de base ont trait à la réalisation de la mission du MDN/des FC, et leur inclusion dans le programme d'utilisation des différents modes de prestation de services minerait la viabilité des capacités de défense essentielles. En outre, certaines activités sont fondamentalement des fonctions «d'intérêt public» qui doivent être remplies soit par des militaires, soit par du personnel civil (p. ex. la planification stratégique, les avis au Ministre de la DN, l'élaboration de la politique de haut niveau, etc.).
 11. On se réfère généralement aux trois facteurs suivants pour identifier les activités de base :
 - a. les exigences de combat ou liées au combat;

- b. les exigences essentielles de soutien au combat;
- c. les considérations d'intérêt public.

12. Une fois cernées, ces activités sont désignées comme étant le «fondement» de l'organisation de la Défense et n'entrent pas dans la catégorie des activités auxquelles s'appliqueront les différents modes de prestation de services. Toutefois, certaines d'entre elles pourront être transférées à des civils.

13. Les activités dites «de base» peuvent comprendre des fonctions secondaires qui pourront être exécutées au moyen de différents modes de prestation de services.

14. Il se peut que les activités secondaires ne puissent faire l'objet, en tout ou en partie, d'une évaluation DMPS externe si elles contribuent au maintien de compétences militaires essentielles, à la rotation «mer/terre» et/ou à la capacité d'expansion. De telles activités sont définies comme «secondaires distinctes».

15. La différence entre les activités de base et les activités secondaires n'est pas déterminée une fois pour toutes, et il peut être nécessaire de la redéfinir selon les circonstances.

16. L'annexe B contient les lignes directrices qui permettent au Ministère de différencier les activités de base, les activités secondaires et les activités secondaires distinctes.

STRATÉGIE DE MISE EN OEUVRE

17. La stratégie de mise en oeuvre du programme d'utilisation des différents modes de prestation de services comporte deux volets, dont les éléments seront exécutés simultanément.

Identification des activités de base et activités

18. Le premier élément consiste en un exercice qui, au fil du temps, vise à répartir les activités dans les catégories «de base», «secondaires» ou «secondaires distinctes». Une fois cette répartition effectuée, elle fera régulièrement l'objet d'un examen et d'une confirmation.

19. Il incombe aux commandants et aux chefs de groupe de déterminer les activités de base et leur portée (évaluation quantitative), sous réserve de l'approbation et de la consignation par le VCEMD.

Évaluation continue des activités secondaires

20. Le second élément est un processus continu qui permet de veiller à ce que toutes les activités secondaires soient systématiquement examinées et soumises à une évaluation de DMPS. Le SM/CEMD, les commandants de commandement et les chefs de groupe prévoient l'évaluation de ces activités dans le cadre de la planification opérationnelle annuelle, s'il y a lieu.

21. Cet élément offre également aux gestionnaires au niveau de la base ou de l'unité un véhicule qui leur permet de proposer, généralement dans le cadre de la planification opérationnelle annuelle, des activités à soumettre à des évaluations de DMPS. Il est important de tenir compte des économies d'échelle pour décider comment procéder à une évaluation ou non.

AUTORITÉ EXÉCUTIVE

22. Le choix de l'autorité exécutive pour l'approbation des recommandations découlant des évaluations de DMPS dépendra du cas traité. À moins d'indications contraires, c'est aux commandants de commandement et aux chefs de groupe qu'il revient de déterminer le niveau approprié de pouvoir exécutif lorsqu'une activité doit faire l'objet d'une évaluation de DMPS.

ÉVALUATION

23. Après sa mise en oeuvre, une nouvelle option de prestation de services est soumise à une évaluation et à un nouvel examen, selon les directives de l'autorité exécutive et/ou avant la date d'échéance de l'arrangement choisi, pour assurer l'optimisation des ressources de défense.

CONSULTATION

24. La consultation avec les employés et les représentants syndicaux au sujet des différents modes de prestation de services doit débuter dès qu'on envisage l'évaluation d'une activité.

RÉAMÉNAGEMENT DES EFFECTIFS

25. Les dispositions de la Directive du Conseil du Trésor sur le réaménagement des effectifs s'appliquent à toutes les initiatives liées aux différents modes de prestation de services.

BPR DE LA POLITIQUE

26. Le VCEMD/CSRG est le BPR du Ministère en ce qui concerne les autres types de prestation de service et est chargé de donner des conseils sur l'application et la mise en oeuvre du PDMPS.

PROCÉDURES

27. Les lecteurs doivent consulter le Manuel sur le PDMES pour obtenir des conseils sur les évaluations DMPS.

Pièces jointes

Annexe A - Différents modes de prestation de services

Annexe B - Activités de base et activités secondaires

DIFFÉRENTS MODES DE PRESTATION DE SERVICES

DÉFINITIONS

GÉNÉRALITÉS

1. Les définitions suivantes servent aux fins du présent document. Il est possible que d'autres définitions s'appliquent, p. ex. dans les situations visées par la Directive sur le réaménagement des effectifs.

DÉFINITIONS

2. Différents modes de prestation de services (DMPS). Il s'agit de la sélection de la méthode la plus appropriée pour exécuter les programmes, mener les activités, assurer les services et remplir les fonctions en vue d'atteindre les objectifs gouvernementaux et ministériels. Les DMPS incluent une vaste gamme d'instruments et de modalités placés sous le contrôle direct du Ministère ou obtenus en collaboration avec d'autres secteurs.

3. Commercialisation. Concept qui a trait à l'application d'approches d'entreprise et à l'utilisation de forces du marché ou de mécanismes pour la réalisation d'activités secondaires. La commercialisation peut s'effectuer de nombreuses façons, notamment les suivantes :

- a. gérer les activités ministérielles à la manière d'une entreprise disposant des pouvoirs et de la latitude nécessaires, c'est-à-dire à titre d'organisme de service spécial (OSS) ou de société d'État commerciale;
- b. adopter les concepts de recouvrement des coûts et d'autofinancement pour récupérer, en tout ou en partie, auprès des clients les coûts d'un programme ou d'une activité dont ils profitent directement;
- c. créer un milieu concurrentiel pour la prestation de services selon la formule du choix et du paiement par l'utilisateur, comme dans le cas des fournisseurs internes de services communs (p. ex. la formation);
- d. permettre des prises en charge par les employés en transférant, en vertu d'un contrat, le travail effectué à l'interne, et les ressources s'y rattachant, aux employés touchés, lorsque cette solution offre une juste valeur à l'État en remplacement d'un réaménagement des effectifs;

- e. retenir à contrat des services du secteur privé pour gérer et exécuter une fonction ou une activité qui était auparavant une responsabilité interne, p. ex. adjudger un contrat pour un travail de production au moyen d'un appel d'offres, ou encore établir un contrat pour l'exploitation d'une entreprise appartenant à l'État par le secteur privé, modalité qui permet au Ministère de demeurer en mesure d'atteindre l'un des objectifs de la politique gouvernementale.
4. Sous-traitance. Le Ministère confie une fonction, mais non la responsabilité connexe, à un entrepreneur pour une période donnée.
5. Marché de services. Le Ministère conclut un contrat avec un organisme extérieur pour que les services soient assurés par des employés autres que des fonctionnaires.
6. Recouvrement des coûts. Cette option permet de faire payer des frais au client qui reçoit des biens ou des services ou à l'utilisateur d'une installation, jusqu'à concurrence des sommes maximales engagées par le Ministère. Le recouvrement des coûts vise à réduire la dépendance du MDN à l'égard des crédits parlementaires et à assurer une gestion et une utilisation efficaces des services publics.
7. Transfert des responsabilités. Le gouvernement fédéral cède de ses responsabilités, et les arrangements financiers appropriés, à un autre niveau de gouvernement, lorsque la participation fédérale à la prestation de programmes n'est plus nécessaire ni souhaitable (p. ex. la cession d'hôpitaux pour anciens combattants aux gouvernements provinciaux).
8. Prise en charge des services de l'État par des fonctionnaires. Le Ministère conclut avec un fonctionnaire ou un groupe de fonctionnaires une entente pour lui permettre de passer au secteur privé et d'assurer un service au Ministère à titre d'entrepreneur, ou encore d'obtenir un bail ou un permis d'utilisation de ressources gouvernementales. Dans certains cas, les ententes peuvent comprendre des considérations touchant les ressources afférentes. Les prises en charge devraient rapporter une juste valeur à l'État. Les employés visés doivent démissionner de la fonction publique avant d'être embauchés en vertu d'un contrat pour fournir le service requis.
9. Partenariat. Deux parties ou plus s'entendent pour collaborer dans leur intérêt mutuel et concluent à cette fin un accord ou un contrat précis qui renferme les objectifs et les conditions d'exécution. Il ne s'agit toutefois pas d'un partenariat au sens légal du terme, selon lequel chaque partie est responsable des actes de l'autre. Les ententes de partenariat peuvent avoir ou non un caractère officiel.
10. Privatisation. Le gouvernement cède à des investisseurs du secteur privé des titres qu'il détient dans un société d'État, des établissements publics ou un autre service, lorsqu'il n'y a plus lieu qu'il continue de détenir ces titres. Pour effectuer la privatisation, le gouvernement vend ses ressources ou son bloc de contrôle. On devrait envisager la privatisation dans les conditions suivantes :

- a. Rien dans la politique gouvernementale ne justifie que le gouvernement conserve son droit de propriété sur le service ou en assure la prestation directe, ou encore les intérêts liés à cette politique peuvent être protégés grâce à l'application de règlements.
 - b. L'activité gouvernementale est ou pourrait devenir commercialement viable, en tout ou en partie.
 - c. La privatisation pourrait permettre au gouvernement de réaliser des économies.
 - d. La gestion de l'activité par le secteur privé pourrait favoriser l'amélioration du service.
11. On trouvera d'autres explications sur les autres types de prestation de services dans le manuel sur le PDMPS et dans le Cadre d'examen des différents modes de prestation 'exé des programmes (Conseil du Trésor).

ACTIVITÉS DE BASE ET ACTIVITÉS SECONDAIRES

GÉNÉRALITÉS

1. La présente annexe fournit un cadre de travail général devant permettre aux commandants et aux chefs de groupe de reconnaître les activités de base et les activités secondaires. C'est la première étape en vue de déterminer à quelles activités ou fonctions les différents modes de prestation de services (DMPS) devraient s'appliquer.

2. Dans le contexte de l'utilisation des DMPS, on définit une activité comme l'objectif fondamental d'un élément organisationnel. Les fonctions sont les tâches accomplies pour réaliser cette activité. Par exemple, la prestation de services de santé et de services dentaires constitue une activité, et l'attestation de la capacité de servir d'un militaire au sein des forces, une fonction subsidiaire. Soulignons qu'une activité de base peut comporter des fonctions secondaires auxquelles peuvent s'appliquer d'autres modes de prestation de services.

ACTIVITÉS DE BASE

3. Par «activités de base», on entend celles qui sont essentielles à l'accomplissement de la mission de défense. Une fois déterminées, elles ne peuvent faire l'objet d'une évaluation en vue de l'utilisation des DMES. Trois facteurs fondamentaux permettent de reconnaître les activités de base :

- a. les exigences de combat et liées au combat;
- b. les exigences essentielles de soutien au combat;
- c. les considérations d'intérêt public.

Activités de combat et liées au combat

4. Les activités de combat sont celles qui exigent qu'un membre des FC commette un acte de violence, ou participe directement à un tel acte, contre un ennemi en temps de guerre ou au cours d'une opération militaire nationale ou internationale nécessitant une assistance armée.

5. Les activités liées au combat sont les activités autres que celles mentionnées au paragraphe 4, dans le cadre desquelles une personne doit travailler à l'appui ou à la proximité d'une autre personne remplissant des fonctions militaires essentielles, dans des circonstances où la personne qui accomplit le travail risque d'être tuée ou blessée à cause d'un acte de violence commis par un ennemi.

6. En raison des conditions et des risques qui prévalent sur le champ de bataille, il se pourrait très bien que les éléments de soutien au combat qui se trouvent dans la zone de combat ou à proximité de celle-ci aient à se battre ou, à tout le moins, soient exposés aux dangers liés à l'environnement de combat. Ces activités de soutien seront donc généralement considérées comme étant des activités de combat ou liées au combat qui doivent être réalisées par des membres des FC.

Exigences essentielles de soutien au combat

7. À part les activités de combat et liées au combat, une force de combat doit disposer de toute une gamme de services de soutien intégrés, si elle veut maintenir la viabilité de la mission militaire. En outre, certaines activités sont essentielles au maintien d'une force disciplinée. Parmi celles-ci, mentionnons les suivantes :

- a. l'orientation stratégique, y compris le commandement et le contrôle, les conseils en matière de programme d'action et les conseils juridiques sur les affaires nationales et internationales, le renseignement, la surveillance stratégique et les communications protégées;
- b. la formation en ce qui a trait aux compétences militaires individuelles et collectives;
- c. le soutien logistique essentiel au fonctionnement et à la soutenabilité des forces de combat;
- d. l'alerte rapide, la surveillance et la mobilité, qui sont cruciales pour l'orientation et la gestion des conflits;
- e. les services de police militaire, les services juridiques et les services d'aumônerie, qui touchent la discipline et le moral des troupes.

8. De façon générale, les activités qui sont assujetties à des normes de disponibilité opérationnelle (incluses dans le DDPG) sont définies comme étant des activités de base et sont réalisées par des membres des FC. Ces normes peuvent donc constituer l'un des critères permettant de reconnaître et de quantifier les activités militaires de base. Néanmoins, les activités devraient être évaluées à la lumière de la politique gouvernementale et de la politique de défense en vigueur et en fonction des circonstances particulières entourant l'activité visée.

Intérêt public

9. Les activités dont on estime qu'il vaut mieux confier la responsabilité au personnel du Ministère continueront de se modifier avec le temps, selon les circonstances du moment. La liste

qui suit fournit, à titre de guide, les activités qui sont probablement considérées à l'heure actuelle comme étant d'intérêt public aux fins de définition :

- a. les activités qui, selon la loi, doivent être réalisées par le MDN;
 - b. les activités dont le Ministre de la DN est responsable et dont il doit rendre compte au Cabinet, p. ex. veiller à ce que la sous-traitance serve à l'optimisation des ressources et à ce que les lignes directrices concernant la probité et l'équité soient respectées;
 - c. les activités qui, si elles faisaient l'objet d'une commercialisation, entraîneraient des préoccupations relatives à la protection des renseignements personnels, à la sécurité, à la confidentialité, aux conflits d'intérêts ou à la fraude qui ne pourraient pas être traitées adéquatement;
 - d. l'élaboration d'une politique de haut niveau et les conseils donnés au Ministre de la DN à cet égard;
 - e. la planification et les exigences liées au développement des forces;
 - f. les activités de gestion et de coordination des ressources du programme de défense au niveau national;
 - g. l'orientation générale concernant la gestion stratégique des finances et des ressources humaines, la préparation de budgets et d'estimations, et l'établissement des rapports des organismes centraux;
 - h. les activités touchant l'évaluation, l'examen et la réglementation des programmes.
10. Bien que la gestion des activités décrites dans le paragraphe 9 soit considérée comme une activité de base, on peut envisager l'utilisation des DMPS pour l'ensemble ou une partie des services afférents.

ACTIVITÉS SECONDAIRES DISTINCTES

11. Pour que la viabilité des forces de combat ou des activités d'intérêt public puisse être maintenue, il se peut qu'on doive isoler certaines activités ou certains postes secondaires qui, par conséquent, ne pourront faire l'objet des DMPS. On désigne ces activités par l'expression «secondaires distinctes» pour les différencier des activités secondaires, qui peuvent faire l'objet d'une évaluation, et des activités de base. Les facteurs clés à considérer sont, notamment, les suivants :

- a. Maintien des compétences. La commercialisation d'activités individuelles peut nuire à la viabilité de certains groupes professionnels militaires (GPM) ou de certaines compétences

techniques qui sont essentiels au maintien des capacités opérationnelles des FC et des structures professionnelles établies pour les membres. Si elles ne sont pas traitées de façon appropriée, les décisions concernant les DMPS pourraient déséquilibrer la structure hiérarchique des GPM et des niveaux professionnels à tel point que le bassin de personnel restant pourrait ne plus suffire pour soutenir la base opérationnelle permettant d'établir la structure militaire ou le GPM visé.

- b. Rotation «mer/terre» et perfectionnement. Dans certains cas, il est nécessaire d'affecter du personnel des FC dans des domaines secondaires pour permettre aux militaires de se reposer d'une période de service ardue et aux fins de perfectionnement personnel.
- c. Expansion. Il faut maintenir les compétences militaires essentielles au sein des FC afin de créer une base permettant de satisfaire aux exigences d'expansion rapide. Cette capacité ne doit pas nécessairement être maintenue au sein d'un élément de combat, mais peut être transférée temporairement ou en permanence d'autres éléments de soutien afin de répondre au besoin.

TRANSFERT DE TÂCHES À DES CIVILS

12. Comme solution de rechange à l'utilisation des DMPS, certaines activités de défense de base qui sont réalisées par du personnel militaire peuvent être confiées à du personnel civil, lorsque cette mesure permettrait :

- a. de libérer des membres des FC en vue de leur assigner plus de fonctions liées au combat;
- b. d'assurer l'exécution efficace de la fonction;
- c. de maintenir un niveau essentiel de contrôle gouvernemental.

ANNEXE V

DIFFERENTS MODES DE PRESTATION DE SERVICES

MINISTERE DE LA DEFENSE DU CANADA

APPENDICE 2 : LIGNES DIRECTRICES SUR L'ETABLISSEMENT DES COUTS

***Lignes directrices
sur l'établissement
des coûts des
différents modes
de prestation
de services***

***Direction des services
d'établissement des coûts
Quartier général de la Défense nationale
Ottawa (Ontario)
K1A 0K2***

AVANT-PROPOS

Le présent document constitue la première édition des Lignes directrices sur l'établissement des coûts des différents modes de prestation de services (DMPS). Il a été préparé par la Direction des services d'établissement des coûts avec l'aide d'autres directions du MDN et d'autres ministères gouvernementaux. Ce document doit être utilisé conjointement avec le Guide de la méthodologie applicable aux différents modes de prestation de services publié par le Chef des Services du renouveau de la gestion. Les principes qui sous-tendent ces lignes directrices ont été approuvés par le Comité de gestion du ministère de la Défense en octobre 1996.

L'objectif de cette publication est d'aider les gestionnaires du ministère soucieux d'utiliser le mieux possible les fonds affectés à la Défense à prendre de bonnes décisions d'affaires. Pour ce faire, on y présente une manière uniforme, logique et équitable d'établir les coûts et d'évaluer les propositions DMPS. Les Lignes directrices sur l'établissement des coûts des DMPS sont mises à la disposition du public ce qui illustre la volonté du MDN d'appliquer un processus des DMPS transparent et ouvert qui sera soumis à l'examen public.

Nous tenons à exprimer notre gratitude à tous ceux qui ont participé à la préparation de ces Lignes directrices. Nous remercions en particulier le personnel du Conseil du Trésor, des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, du Conseils et Vérification Canada, ainsi que les nombreux autres qui ont donné leur opinion. Comme le processus des DMPS en est à ses débuts, nous prévoyons apprendre beaucoup à l'utilisation et nous incluons les leçons apprises dans les éditions futures. Nous vous serions reconnaissant pour toutes observations au sujet des Lignes directrices sur l'établissement des coûts des DMPS.

R.M. Emond
Sous-Ministre Adjoint
Finances et Services du Ministère

22 janvier 1997

DIRECTION DES SERVICES D'ÉTABLISSEMENT DES COÛTS LIGNES DIRECTRICES SUR L'ÉTABLISSEMENT DES COÛTS DES DIFFÉRENTS MODES DE PRESTATION DE SERVICES

GÉNÉRALITÉS

1. Ce document a pour objet d'établir le cadre dans lequel seront établis les coûts décrit dans la publication "Méthodologie des différents modes de prestation de services" (DMPS) de novembre 1996. Il servira à guider les gestionnaires ministériels lorsqu'ils considèrent et choisissent le moyen le plus économique d'effectuer les activités secondaires et d'assurer la prestation des services internes. Il est conçu pour donner aux gestionnaires la capacité de prendre des décisions pertinentes et justifiables.

2. Le 4 juillet 1995, le VCEMD a publié la politique du MDN sur les différents modes de prestation de services. Cette politique prévoit que :

« là où les évaluations de rentabilisation montrent une possibilité d'amélioration du rapport coût-efficacité, les activités secondaires visées qui sont habituellement réalisées à l'interne seront complètement transférées à l'industrie canadienne, si cela est possible. »

« Si le recours rentable au marché externe n'est pas une option viable et que les évaluations de rentabilisation montrent une possibilité d'amélioration du rapport coût-efficacité, les activités secondaires seront réalisées selon le mode de prestation interne le plus approprié »

3. En se fondant sur ces énoncés de politique, le Chef - Services du renouveau de la gestion (CSRG) a établi le *Guide de la Méthodologie DMPS* (GMDMPS) afin d'aider les gestionnaires à choisir les meilleurs moyens de livrer les services secondaires. Il existe diverses options de prestation de services allant de la vente complète des biens et de la prestation par d'autres jusqu'à la mise au point de nouveaux modèles de prestation interne tels qu'un organisme de service spécial. Dans le cas d'option externe, l'Autorité exécutive pour l'examen des DMPS dirigera le gestionnaire responsable pour la prestation actuelle du service à développer une soumission interne (SI), à moins de raisons apparentes de ne pas le faire.

4. La GMDMPS précise le processus de DMPS et accorde une importance particulière à l'établissement des coûts des propositions. Elle suggère la tenue d'une analyse de rentabilité (AR) avant de choisir l'option DMPS. L'établissement des coûts relatifs à la situation de référence constitue une partie importante de l'AR. Si on choisit l'option de sous-traitance, les coûts de la situation de référence peuvent être définis avec plus de détails par l'équipe d'examen DMPS si cela est jugé nécessaire à la suite de l'élaboration de l'énoncé de travail (ET) et de la demande de propositions (DP). L'équipe interne, travaillant indépendamment de l'équipe d'examen DMPS, est chargée de préparer la SI en réponse à l'DP.

OBJET

5. Le présent document est conçu dans le but d'établir une approche uniforme, logique et équitable applicable à l'établissement des coûts et à l'évaluation des propositions DMPS. À cette fin, il donne aux gestionnaires du Ministère des conseils sur la marche à suivre et définit les politiques adoptées sur les sujets suivants :

- a. le calcul des coûts de référence d'un service donné;
- b. le calcul de la SI; et
- c. l'évaluation des soumissions reçues à la suite d'une DP.

6. Les Lignes directrices sur l'établissement des coûts de DMPS devraient être utilisées conjointement avec la GMDMPS. Le tableau suivant illustre les principales étapes de la GMDMPS ainsi que le type de coût qu'il faut calculer à chacune des étapes.

Méthodologie DMPS		Lignes directrices sur l'établissement des coûts DMPS	
Étapes	Description	Type d'établissement des coûts	Description
Examen préalable	Confirmer qu'un service donné se prête à un examen DMPS.	Aperçu globale des coûts*	L'aperçu globale des coûts donne une indication des implications financières du service.
Analyse	Préparer une AR et recommander l'option de prestation la plus intéressante	Établissement des coûts de la situation de référence	Estimer le coût total (coûts évitables et non évitables) de la prestation du service concerné sur une période minimale de cinq ans.
La voie à suivre	Obtenir l'approbation du choix de l'option de prestation recommandée	Aucun.	
Développement	Élaborer l'option DMPS aux fins de sa mise en oeuvre et choisir un fournisseur compétent.	SI	Calculer les coûts qu'engagerait l'organisation la plus efficiente (OPE) pour répondre à la DP.
		Évaluation des soumissions	Comparer le coût total de chaque soumission pour le MDN et le gouvernement.
Mise en oeuvre	Remplacer le mécanisme de prestation actuel par l'option DMPS.	Aucun.	
Vérification	Évaluer les résultats obtenus en fonction du rendement attendu.	Établissement des coûts à la suite de la mise en oeuvre *	Évaluer les résultats obtenus en fonction du rendement attendu.

Note : Les éléments d'établissement des coûts marqués d'un astérisque ne sont pas discutés dans cette version des lignes directrices.

7. Les Lignes directrices sur l'établissement des coûts de DMPS se divisent en deux parties :

a. Partie 1 - Lignes directrices sur l'établissement des coûts : cette partie comporte les cinq sections suivantes :

- (1) Section I - Principes généraux cette section servira à expliquer les principes directeurs de l'établissement des coûts et de l'évaluation d'un service dont on envisage la prestation dans le contexte de la DMPS.
- (2) Section II - Analyse de rentabilité - Établissement des coûts de la situation de référence : cette section aidera l'équipe d'examen des DMPS à établir les coûts de la situation de référence par rapport au service concerné;
- (3) Section III - Soumission interne : cette section aidera l'équipe interne à préparer une soumission en réponse à la DP en se fondant sur le concept des coûts évitables;
- (4) Section IV - Évaluation des soumissions - Coût total pour le gouvernement : cette section aidera l'équipe d'examen DMPS à comparer le coût total des soumissions en se servant du concept des coûts évitables; et,
- (5) Section V - Autres considération financières : cette section offre des commentaires sur des observations d'ordre financier relié au processus DMPS.

b. Partie 2 - Exemples d'établissement des coûts DMPS (qui sera publié plus tard).

8. Vous trouverez à la fin des Lignes directrices un glossaire des sigles, un glossaire d'expressions et la liste des références qui en ont guidé la préparation.

SECTION I

PRINCIPES GÉNÉRAUX DE L'ÉTABLISSEMENT DES COÛTS

9. Le MDN fera le calcul et l'évaluation des soumissions DMPS selon les principes généraux de l'établissement des coûts. Ces principes sont conçus pour aider à estimer les coûts des activités réalisées à l'interne afin de les comparer à ceux des offres du secteur privé concernant un service donné. Les principes généraux d'établissement des coûts suivants devraient être appliqués lorsqu'il s'agit d'effectuer une analyse financière pendant le processus DMPS :

- a. **Équité des comparaisons** : L'objectif de chaque évaluation financière est de fournir un point de référence solide et équitable permettant de comparer les coûts de la prestation d'un service correspondant aux spécifications de l'énoncé de travail selon que le gouvernement ou un entrepreneur s'en charge.
- b. **Perspective budgétaire** : Les données sur l'établissement des prix doivent tenir compte de tous les coûts ayant une incidence sur le budget du gouvernement, que ces coûts soient assumés par le MDN ou un autre ministère. Lorsque des éléments de coûts pertinents ne concernent pas le MDN, mais sont d'une importance critique sur le plan d'une décision DMPS, il faut prendre des mesures pour équilibrer les avantages qu'en retire le MDN par rapport à ceux qui s'appliquent au budget du gouvernement dans son ensemble. Cela est nécessaire pour éviter une situation où on ignore les avantages nets qu'en retirerait le gouvernement parce qu'ils ne s'appliquent pas au MDN, comme les avantages sociaux du personnel prévus par la loi et paiements tenant lieu de taxes (PTLI).
- c. **Comparaison du même niveau de service** : Les comparaisons des coûts dépendent fortement des normes établies dans l'énoncé de travail. Les options de sous-traitance et de prestation interne devraient permettre d'obtenir le même niveau et la même qualité de service que le précise l'énoncé de travail.
- d. **Coûts évitables** : Étant donné que le MDN utilise le système de comptabilité de caisse, il est nécessaire, dans une grande mesure, de prendre des décisions fondées sur les prévisions de mouvements de trésoreries dans le contexte budgétaire. Il faut calculer le coût complet de toutes les ressources utilisées pour la prestation d'un service donné, toutefois, le processus de prise de décision ne sera fondé que sur les entrées et sorties de fonds qui sont évitables dans le contexte d'une initiative entreprise par le MDN. Le coût complet comprend les coûts évitables et non évitables. Les coûts évitables sont ceux qui « disparaîtraient » si le service en question cessait et les économies réalisées serviraient de source des fonds pour payer le fournisseur externe. Par conséquent, la répartition des coûts doit être faite avec soin afin de cerner tous les coûts « évitables » qui pourront être déduits des budgets futurs, s'il y a lieu. À cette fin, il faut que les divers BPR s'entendent sur les coûts qui sont évitables dans le contexte de la prestation du service à l'étude. En indiquant les coûts qui sont évitables, les BPR chargés des budgets acceptent

que ces fonds soient supprimés de leur budget à l'avenir, si le service à l'étude est assuré par un fournisseur de l'extérieur.

- e. **Coûts communs** : Seuls les coûts qui ne sont pas identiques entre les deux options (prestation interne et sous-traitance) doivent être pris en considération dans le contexte de l'analyse financière. Les coûts qui ne changent pas peu importe l'option choisie ne sont pas évitables et ne doivent pas faire partie de l'analyse financière. La DP devrait préciser tous les coûts communs prévus. Un exemple de coût commun concerne le personnel opérationnel essentiel à un service à l'étude. Toutefois, il se peut que des coûts qui étaient auparavant communs ne le soient plus à cause de la méthode de prestation choisie par le soumissionnaire. Les coûts liés aux locaux peuvent d'abord être considérés communs à toutes les soumissions, mais la réponse d'un entrepreneur à la DP peut rendre ces coûts évitables, et dans ce cas, il faut faire les ajustements pertinents aux « coûts assumés par le MDN » pendant l'étape d'évaluation de soumission.
- f. **Coûts d'opportunité** : Il n'est pas raisonnable de ne pas tenir compte de la valeur d'un bien utilisé pour la prestation d'un service à l'étude lorsqu'une valeur pertinente peut lui être attribuée dans le cas d'une meilleure option d'usage. Une telle option pourrait consister à utiliser ce bien ailleurs au MDN ou dans un autre ministère ou à le vendre au secteur privé. La valeur de l'utilisation à laquelle on renonce devrait être considérée. Cette valeur devrait être fondée sur une valeur de marché raisonnable et réalisable. Toutefois, dans les cas où il n'a aucune valeur de marché et où il ne se prête à aucune autre option d'utilisation, le bien peut être exclu en tant que coût « irrécupérable ».
- g. **Période de comparaison** : La période de comparaison devrait s'étendre sur au moins cinq ans même si le contrat initial ne couvre que deux ou trois ans. Cette période de comparaison de cinq ans empêchera que les coûts de conversion ponctuelle considérés sur une courte période ne faussent le calcul des économies potentielles que pourrait réaliser le MDN. Si elle est inférieure à cinq ans, la durée de la période initiale du contrat n'est pas particulièrement importante car il serait raisonnable de présumer qu'elle serait suivie d'un autre contrat. Il n'est pas non plus recommandé d'utiliser des périodes de comparaison plus longues que cinq ans (à moins que la durée du contrat ne soit plus longue que cinq ans) parce que le niveau d'incertitude augmente de façon marquée.
- h. **Base de comparaison** : L'analyse financière devrait s'effectuer en fonction de la valeur actualisée nette des estimations des coûts étalée sur la période de comparaison. Cela permet d'évaluer correctement les coûts des soumissions concurrentes et fait connaître clairement aux décideurs les répercussions financières de leurs décisions. Le taux d'actualisation qu'il faut utiliser est le coût d'emprunt du ministère des Finances s'appliquant aux sociétés d'État, à moins qu'on ne puisse justifier l'utilisation d'un autre taux. Voir le chapitre 2 du Guide d'établissement des coûts pour obtenir une explication des flux monétaires actualisés (FMA).

CATÉGORIES DE COÛTS

10. Au cours d'une analyse financière, il est nécessaire d'adopter une approche uniforme et logique à la catégorisation des coûts. Il faudrait tenir compte des catégories de coûts suivants pendant les démarches de développement de l'établissement des coûts de la situation de référence et de la préparation de la SI :

- a. **Coûts du personnel (Série 1)** : Tous les coûts, directement ou non, associés avec l'activité doivent être inclus dans cette catégorie. Les coûts du personnel englobent les salaires, traitements, primes de départ et allocations telles que les indemnités vestimentaires et environnementales. Cette catégorie n'inclue pas les bénéficiaires statutaires ou les coûts dont le financement est centralisé tel que défini dans le Manuel des coûts standards (MCS). Les annexes B et C énumèrent les indemnités qui devraient être incluses dans cette catégorie. Les coûts du personnel devraient être fondés sur le nombre d'équivalents temps plein (ETP) et comprendre le personnel supplémentaire requis pour assurer la prestation du service à l'étude.
- b. **Coûts de fonctionnement et d'entretien (F et E) (Série 2)**: Il s'agit de coûts périodiques, qui ne proviennent pas de la main d'oeuvre, associés à la prestation du service à l'étude. Ces coûts se divisent en trois catégories :
 - (1) **Matériel et fournitures (Série 2a)**: Ces coûts se rapportent à tout le matériel brut, aux pièces et sous-ensembles, et à toutes les composantes requises pour la prestation du service;
 - (2) **Réparation et entretien (Série 2b)**: Ces coûts sont associés à la réparation et à l'entretien du matériel utilisé dans les conditions normales d'exploitation; et
 - (3) **Autres coûts (Série 2c)**: Toute autre dépense de F et E qui n'a pas été mentionnée ci-dessus doit être incluse ici. Tous les biens immobilisés ayant une valeur actuelle nette réalisable de moins de 5 000 \$ sont considérées comme des articles secondaires et devraient être regroupées dans cette catégorie.
- c. **Coûts liés aux locaux (Série 3)**: Ces coûts comprennent l'entretien, le loyer, l'électricité, le chauffage et les services publics reliés aux immeubles du MDN. En règle générale, le MDN ne paie pas de loyer parce qu'il est propriétaire de la plupart de ses immeubles. Toutefois, le principe des coûts d'opportunité peut demander que soit inclus un montant représentant le loyer auquel le MDN renonce en ne louant pas ses installations au secteur privé. Toutefois, certaines des installations du MDN sont uniques et ne peuvent être utilisées par le secteur privé. Dans ce cas, le loyer devrait être exclus et traité comme un coût « irrécupérable ». Dans les cas où un loyer est payé, si c'est le MDN qui le paie il faut inclure cette dépense dans les coûts liés aux locaux et si c'est TPSGC, dans les coûts non

assumés par le MDN. Il faut faire des ajustements pendant la démarche d'évaluation de soumission afin de tenir compte des diverses options relatives aux installations. Encore une fois, il faut veiller à ce que les coûts appartenant à cette catégorie ne soient pas inclus ailleurs.

- d. **Coûts des immobilisations (Série 4):** Cette composante comprend les immobilisations nouvelles et existantes. Conformément au principe des coûts d'opportunité, les biens existants ne doivent pas être immédiatement considérés comme un coût « irrécupérable ». La DP devrait contenir une liste de toutes les immobilisations actuelles qui seront mises à la disposition de tous les soumissionnaires. Elle devrait aussi indiquer la valeur actuelle nette réalisable des immobilisations existantes et une estimation de leur valeur réalisable nette dans cinq ans. Les soumissionnaires indiqueront quelles immobilisations ils utiliseront et un coût d'immobilisation sera assigné pendant la démarche d'évaluation de soumission. Ces coûts se divisent en deux catégories : les biens d'équipement et les articles secondaires. Ces derniers sont des immobilisations ayant une valeur actuelle nette réalisable inférieure à 5 000 \$ qui devraient être inclus sous la rubrique "Autre coûts" dans F et E. Le coût des biens d'équipement sont ceux qui sont liés à des biens dont la valeur actuelle nette réalisable est supérieure à 5 000 \$ et qui ont un cycle de vie dépassant un an. Voir la section V pour de plus amples détails sur les biens de la Couronne. Il faut s'assurer de ne pas inclure ici des coûts de biens d'équipement déjà inclus dans d'autres catégories;
- e. **Frais généraux (Série 5):** Ces frais comprennent tout ce qui se rapporte au soutien indirect, n'incluant aucune main d'oeuvre, accordé à la prestation d'un service donné et qui n'a pas été inclus dans d'autres catégories de coûts. Dans le cas de cette catégorie, il peut être difficile de déterminer si les coûts sont évitables ou non évitables. Il faut faire en sorte que les coûts ne soient pas inclus deux fois dans cette catégorie ou exclus. Les frais généraux se divisent en trois catégories :
- (1) **Frais généraux liés aux services** (Série 5a): Ces coûts comprennent tous les coûts de F et E découlant de fonctions qui ne concernent pas directement le service à l'étude, mais qui soutiennent des activités connexes. Dans le cas de la prestation d'un service, par exemple, les coûts de F et E pourraient inclure le matériel de nettoyage, les clous et la colle. L'annexe A contient une liste de divers coûts financés au niveau local et associés au personnel; cette liste devrait être consultée pendant l'analyse. Par exemple, le montant dépensé en devoir temporaire pour soutenir un service et imputé au budget local serait inclus dans cette catégorie.
 - (2) **Frais généraux liés au soutien des bases** (Série 5b): Il s'agit des coûts encourus par d'autres unités de la base qui accordent un soutien à la prestation d'un service. On ne doit pas utiliser ici les coûts standards de soutien des bases indiqués dans le MCS. Il faut examiner toutes les unités/organisations de la base qui soutiennent la prestation du service à l'étude afin de déterminer l'importance des ressources affectées à ce

soutien et qui sont évitables. On peut citer en exemple le soutien aux achats ainsi que le soutien financier et administratif accordé dans le contexte du service concerné; et

- (3) Frais généraux du OGDN/Commandement (Série 5c): Ces coûts sont engagés à un niveau supérieur pour soutenir une organisation de niveau inférieur. Ces coûts sont fréquemment appelés frais généraux et administratifs du ministère. Par exemple, le QGDN affecte des ressources au soutien du commandement et ce dernier affecte des ressources au soutien des bases/unités. Les annexes B et C énumèrent les divers fonds centraux qui sont spécifiques aux membres militaires ou civils respectivement qui doivent être inclus dans cette catégorie de coût.

- f. **Coûts non assumés par le MDN** (Série 6): D'autres ministères engagent des dépenses pour soutenir des services du MDN. Ces coûts doivent être identifiés et inclus dans les comparaisons des coûts. Cette catégorie comprendrait au moins les avantages sociaux prévus par la loi tels que les cotisations au régime de retraite, le RPC, l'AC, etc. que le Conseil du Trésor paye au nom des employés militaires et civils. La catégorie des coûts du personnel ne comprendrait pas les avantages prévus par la loi. Un autre coût qui pourrait appartenir à cette catégorie serait les PTLI payés par TPSGC pour l'utilisation des installations du MDN.

11. Un exemple des coûts dérivés du MCS 96-97 est donnée dans le tableau 1. Elle est détaillé par catégorie de coût pour les séries 1, 5c et 6. DSEC les a alloués par catégorie de coût pour tous les rangs militaires et classifications civils.

SOURCES DE DONNÉES

12. Au moment d'établir les coûts de la situation de référence, de préparer une SI et d'évaluer les soumissions, il faut utiliser une source fiable d'estimation des coûts. Parmi celles qui sont indiquées au chapitre 6 du Guide d'établissement des coûts, trois sont utiles pour le processus d'établissement des coûts DMPS : le Système d'information du Programme des services de défense (SIPSD), le Manuel des coûts standards (MCS) et le Système d'information financière (SIF) Mk III.

Système d'information du Programme des services de défense (SIPSD)

13. Le SIPSD est un système informatisé comprenant des données sur l'affectation actuelle et prévue des ressources du MDN aux domaines du personnel, de l'équipement et des installations, ainsi que les coûts d'acquisition et d'utilisation connexes. Le SIPSD est relié au Modèle économique du MDN, au Rapport sur la gestion des ressources (RAPGER) et au Système d'information de gestion - Maintenance du matériel terrestre (SIGMMT). Le SIPSD comporte certaines lacunes tel qu'énuméré dans le Guide d'établissement, mais peut être utilisé comme point de départ de l'établissement des coûts de la situation de référence, et donne à l'équipe d'examen DMPS une bonne indication de la structure des coûts du service à l'étude.

Manuel des coûts standards (MCS)

14. Le MCS est préparé par la Direction des services d'établissement des coûts (DSEC). Il a pour objet de constituer une base commune pour l'estimation des coûts du personnel, du matériel et des installations. Il contient des coûts standards exprimés en dollars de l'exercice financier (EF). Il ne faut pas oublier que les coûts cités dans le MCS sont des moyennes quinquennales et non des dépenses réelles. Il convient d'utiliser les coûts standards pour l'établissement des coûts de la situation de référence lorsque les montants réels ne sont pas facilement disponibles et, à un degré moindre, lorsqu'il s'agit de préparer les démarches de développement du SI.

Système d'information financière (SIF) Mk III

15. Le SIF Mk III est le système où on inscrit toutes les dépenses de fonds publics du Ministère et les recettes. Le logiciel applique toutes les règles comptables utilisées par le MDN. Alors que le MCS indique les coûts standards, le SIF Mk III mettra à la disposition des gestionnaires de budget une liste de toutes les dépenses réelles ventilées par code de ressource. On recommande de fonder les estimations sur les dépenses réelles indiquées dans le SIF pendant les phases de démarche de développement de la SI et de l'évaluation de soumission de l'analyse financière DMPS.

SECTION II

ANALYSE DE RENTABILITÉ - MÉTHODE D'ÉTABLISSEMENT DES COÛTS DE LA SITUATION DE RÉFÉRENCE

16. Pendant la phase analytique de la méthodologie DMPS il faut effectuer une analyse de rentabilité (AR). Le chapitre 10 du Guide d'établissement des coûts décrit en détails la façon d'effectuer une AR ainsi que les points à considérer pour l'établissement des coûts de la situation de référence. Les principaux objectifs de l'établissement de ces coûts sont les suivants :

- a. comprendre la structure des coûts et la portée du service à l'étude;
- b. assurer que les coûts de tous les intrants sont inclus; et,
- c. établir un point de repère permettant de cerner les possibilités de réaliser des économies.

17. L'AR sert à appuyer les décisions. Elle est effectuée par l'équipe d'examen DMPS afin d'aider l'autorité exécutive à décider s'il faut garder la présente méthode d'opération ou adopter une des options DMPS. Par conséquent, le niveau de détails requis pour établir les coûts de la situation de référence doit être suffisant pour permettre de prendre une décision raisonnable sur la voie à suivre, mais non pas aussi poussé que ce n'est le cas pour préparer les démarches de développement de la SI ou pendant la démarche d'évaluation de soumission. L'établissement des coûts de la situation de référence comprend :

- a. la définition des extrants; et
- b. l'établissement des coûts des intrants.

DÉFINITION DES EXTRANTS

18. Pendant le stade de l'analyse DMPS, il est essentiel de décrire l'activité à l'étude en termes d'extrants et ensuite, de détailler tous les facteurs qui contribuent à ces extrants. Cela fait partie de l'établissement de la portée du service. Ce travail doit être fait par l'équipe d'examen DMPS avant toute activité d'établissement des coûts de la situation de référence. L'importance de la définition correcte de la portée du service ne saurait être exagérée parce qu'elle a toujours une incidence sur les coûts. Si, au début, les paramètres sont mal définis, la valeur de l'établissement des coûts sera douteuse. L'un des éléments que l'on oublie souvent au début des travaux est la question de déterminer si le personnel participant à l'activité est considéré comme étant essentiel à l'opération. Sans cette information, il est très difficile d'estimer la structure des coûts et les économies potentielles découlant du fait que la prestation passe de l'interne à l'externe. Un autre élément que l'on oublie fréquemment lorsqu'on examine la fonction d'entretien d'un type particulier d'équipement est celui du coût de toute la formation spécialisée requise pour le personnel d'entretien ainsi que le coût du soutien de cette fonction d'entretien.

ÉTABLISSEMENT DU COÛT DES INTRANTS

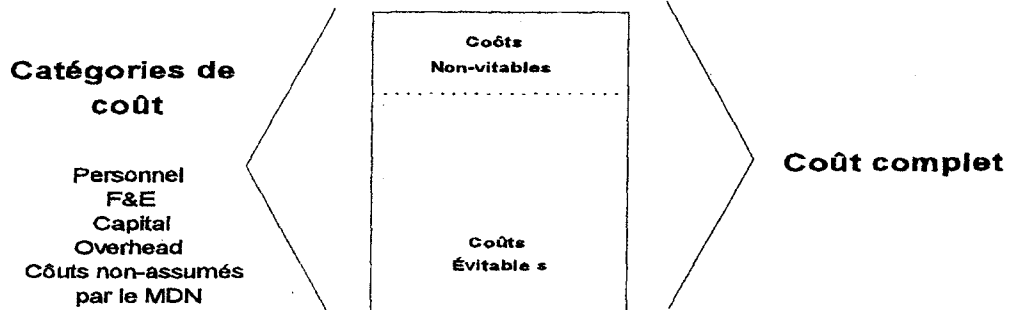
19. Une fois que les extrants ont été définis, il devient possible d'établir le coût des intrants afin de déterminer ce qu'il en coûte présentement pour offrir le service concerné; c'est ce que nous appelons le coût de la situation de référence. Par cette expression, nous entendons la somme de toutes les catégories de coûts décrites à la section I. Le gestionnaire du centre de ressources (CR) responsable du service à l'étude devrait pouvoir fournir un grand nombre des coûts décrits à la section 1. L'utilisation des coûts réels est toujours préférable à celle des coûts standards, dont l'usage n'est acceptable seulement lorsque les premiers ne sont pas faciles à obtenir. On peut modifier les coûts standards en fonction des dépenses réelles si l'on veut en arriver à un établissement des coûts de la situation de référence plus réaliste et raisonnable. Le calcul de ces coûts est un processus difficile et exigeant au cours duquel il faut habituellement avoir recours à une combinaison d'entrevues, d'examen de la documentation et d'analyses des données. La difficulté de catégoriser certains coûts fera l'objet de discussions. Il faut se rappeler qu'il n'y a pas de réponse simple, mais il est important de ne pas oublier que la catégorisation est importante, mais que l'inclusion des coûts est essentielle.

20. Les coûts de la situation de référence sont établis pendant la phase de l'AR, toutefois, il arrive qu'il soit nécessaire d'ajuster ces coûts après la préparation de l'énoncé de travail soit parce que la portée originale du service à l'étude a changé soit parce que l'établissement des coûts de la situation de référence est périmé. Il appartient à l'équipe d'examen DMPS de déterminer s'il faut faire la mise à jour des coûts de référence. L'annexe D contient un formulaire d'établissement des coûts de la situation de référence DMPS que l'équipe d'examen DMPS devrait utiliser pour présenter les coûts de référence du service à l'étude. Dans le contexte de l'établissement de ces coûts on devrait faire la différence entre le coût complet et les coûts évitables pendant la même période de comparaison que celle utilisée pendant la démarche d'évaluation de soumission.

21. Les tâches financières additionnelles que l'équipe d'examen DMPS doit considérer pendant la phase de l'AR comprennent l'identification des coûts communs, l'estimation des coûts de conversion initial et la question de savoir s'il faut recommander un facteur différentiel minimum de conversion (FDMC) à l'autorité exécutive. Voir la section IV pour de plus amples détails sur les facteurs différentiels minimums de conversion. En outre, l'équipe devrait discuter avec le personnel de TPSGC si l'établissement des coûts de la situation de référence devrait être inclus à la DP comme information additionnelle. Dans l'affirmative, un avertissement devrait accompagner ces renseignements sur les coûts afin d'indiquer qu'ils ne sont offerts qu'à titre d'information et qu'une restructuration par le MDN pourrait leur enlever pratiquement toute leur utilité.

22. L'un des aspects importants de l'établissement des coûts de référence est celui de la différenciation entre les coûts évitables et non évitables. Le degré de souplesse dont dispose l'équipe d'examen DMPS est directement relié au niveau des coûts évitables; par exemple, si le pourcentage des coûts évitables est élevé, l'équipe pourrait raisonnablement s'attendre à pouvoir influencer sur ces coûts au moyen de diverses décisions. Par contre, si le niveau des coûts non évitables est élevé comparativement à celui des coûts évitables, la possibilité d'économiser serait grandement réduite.

**ÉTABLISSEMENT DES COÛTS
DE LA SITUATION DE RÉFÉRENCE
COÛT DU SERVICE À L'ÉTUDE
DANS LE CAS DU STATU QUO**



**L'établissement des coûts de la situation de référence
fait partie intégrante de l'analyse de rentabilisation**

NB : La répartition des coûts évitables et non-évitable s n'est donnée qu'à titre d'exemple

BIBLIOGRAPHIE

(par ordre ante chronologique)

- 1- Rapport d'information de la commission de la défense nationale sur l'externalisation de certaines tâches relevant du ministère de la défense - Assemblée nationale - 12 février 2002
- 2- Rapport de la Deutsche Bank sur les « Electronics manufacturing services » - Chris WHITMORE et Carter B SHOOP - 1 décembre 2001
- 3- Les industries de l'armement – rapport public particulier de la Cour des Comptes – octobre 2001
- 4- L'externalisation au ministère de la défense - Avis du Conseil Economique de la Défense remis au ministre de la défense le 16 juillet 2001
- 5- Avis du Conseil Economique de la Défense sur l'externalisation- lettre n° 655 du 20 juin 2001 de Monsieur JF Hebert
- 6- L'externalisation des fonctions de défense, une question de management et de stratégie sociale - Rapport du comité 12 du CHEAr de juin 2001
- 7- Synthèse de l'externalisation du financement du parc de véhicules de La Poste – Direction des Affaires Financières département Gestion de Bilan du 18 mai 2001
- 8- Nouveau code des marchés publics applicable au 9 septembre 2001 - décret n° 2001-210 du 07 mars 2001 - JO n°571 du 08 mars 2001 page 37003
- 9- MEDEF - management de l'externalisation - guide européen - 2001
- 10- Les enjeux de l'externalisation – Christian Marmuse pour e-theque.com- 2001
- 11- L'externalisation des fonctions détachables de la défense- Centre de recherche des écoles de Saint Cyr-Coëtquidan – 2001
- 12- L'armement français au XX^{ème} siècle – une politique à l'épreuve de l'histoire – Laurent GIOVACHINI – Ellipse - décembre 2000
- 13- United States General Accounting Office – DOD competitive sourcing, Results of A-76 studies over the past 5 years – décembre 2000
- 14- Guide de l'externalisation du Secrétariat Général pour l'Administration (SGA) – Août 2000
- 15- United States General Accounting Office – DOD competitive sourcing –Août 2000

- 16- Directive n° 30892 du 3 août 2000, sur la politique d'externalisation au sein du ministère de la défense
- 17- Intérêts et limites de l'externalisation pour les armées - Etude du Colonel Foudriat et de l'ICA Bréant du CHEM du 22 juin 2000
- 18- Aspects économiques de la sous-traitance de services – Notes n° 539 et 540 DEF/SGA/DAF/OED du 24 janvier 2000
- 19- L'externalisation dans l'armée de Terre - Défense Conseil International - octobre 1999 par Christian Pyroth
- 20- Le secteur de la défense en Europe – Deutsche Bank Research – janvier 1999
- 21- Lignes directrices sur l'établissement des coûts des différents modes de prestations de services - ministère de la défense canadien - 22 janvier 1997
- 22- Cadre de travail du ministère de la défense canadien pour les différents modes de prestation de services - 04 juillet 1995
- 23- Rapport de stage de l'ENA-« La gestion de nouveaux établissements pénitentiaires dans le contexte du programme pluriannuel pour la justice »- 1994
- 24- L'auto qui n'existait pas – Management de projet de transformation de l'entreprise – Christophe MIDLER - Interéditons - novembre 1993

Site internet :

<http://www.gao.gov>

<http://www.whitehouse.gov/omb/index.html>

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE.....	2
REMERCIEMENTS.....	3
INTRODUCTION.....	4
PARTIE I : QU'EST CE QUE L'EXTERNALISATION	5
1.1. DE LA SOUS-TRAITANCE À L'EXTERNALISATION	5
1.2. AVANTAGES ET LIMITES DE L'EXTERNALISATION	6
1.3. EXEMPLES D'EXTERNALISATION EN FRANCE	7
1.3.1 Exemple extérieur au ministère de la défense : le programme 13 000.....	7
1.3.2 Exemples au sein du ministère de la défense.....	8
1.3.2.1 Au sein de l'armée de Terre	8
1.3.2.2 Au sein de l'armée de l'Air.....	10
1.3.2.3 Au sein de la Marine	11
1.4. LES EXEMPLES AMÉRICAIN, BRITANNIQUE ET ALLEMAND.....	12
1.4.1 La situation aux Etats-Unis	12
1.4.1.1 Le contexte général	12
1.4.1.2 La mise en œuvre de cette politique d'externalisation	13
1.4.1.3 Les obstacles rencontrés	13
1.4.1.4 Les résultats du DoD.....	14
1.4.2 La situation au Royaume Uni.....	15
1.4.2.1. La démarche britannique	15
1.4.2.2 La réalité de l'externalisation au sein du MoD.....	17
1.4.3 La situation en Allemagne	18
PARTIE II : POURQUOI EXTERNALISER.....	20
2.1. LA DIRECTIVE MINISTÉRIELLE DU 3 AOÛT 2000	20
2.1.1 Les limites fixées par la directive	21

PARTIE III : PROBLÉMATIQUE DE L'EXTERNALISATION.....	21
3.1 POLITIQUE.....	21
3.2 ECONOMIQUE.....	22
3.3 FINANCIER.....	22
3.3.1 <i>Financements innovants</i>	22
3.3.2 <i>Incitations</i>	24
3.3.3 <i>Evolution à terme</i>	24
3.4 JURIDIQUE.....	25
3.4.1 <i>Gestion sociale du changement</i>	25
3.4.2 <i>Normes sociales</i>	26
3.4.3 <i>Code des marchés publics</i>	27
3.4.4 <i>Modes de financement</i>	27
3.5 ASPECTS HUMAINS.....	28
3.5.1 <i>Dimension sociale</i>	28
3.5.2 <i>Zone d'emploi</i>	29
3.5.3 <i>Lien Armées / Nation</i>	30
3.5.4 <i>Rotation</i>	31
3.6 CONDUITE.....	31
PARTIE IV : DÉFINITION DU PÉRIMÈTRE D'EXTERNALISATION DE LA DÉFENSE	32
PARTIE V : PROPOSITIONS.....	37
5.1 PILOTAGE.....	37
5.2 APPRÉCIATION DU COÛT.....	37
5.3 COMMUNICATION.....	38
5.4 CALENDRIER.....	38
CONCLUSION.....	40

ANNEXE I	41
L'EXTERNALISATION DANS LE DOMAINE AÉRONAUTIQUE : LE PROJET ORRMA	41
1. RAPPEL HISTORIQUE ET DONNÉES	41
2. LE PROJET ORRMA	41
ANNEXE II.....	43
LE PROJET BRITANNIQUE FSTA (FUTURE STRATEGIC TANKER AIRCRAFT).....	43
ANNEXE III	46
EXTRAIT DU RAPPORT D'INFORMATION N° 3595 DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE.	46
ANNEXE IV	47
CIRCULAR NO. A-76 (REVISED 1999), US MOB	54
ANNEXE V	57
DIFFERENTS MODES DE PRESTATION DE SERVICES	57
MINISTERE DE LA DEFENSE DU CANADA.....	57
BIBLIOGRAPHIE.....	58
TABLE DES MATIÈRES	60