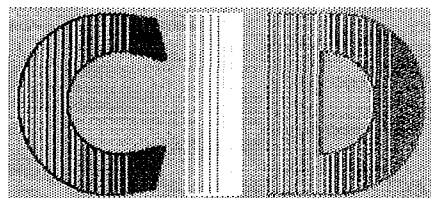


COLLEGE INTERARMEES

1998 - 521



DE DEFENSE

# EPO N°D 12

*ÉTUDE PARTICULIERE A OPTION*

LES DOMAINES A PRIVILEGIER  
DANS UNE POLITIQUE DE SOUS-TRAITANCE

SOUS LA DIRECTION DU : COLONEL GUIGNOT



MEMBRE DU COMITE	LCL (T) GODFRIN
MEMBRE DU COMITE	LCL (T) THENAISIE
MEMBRE DU COMITE	CDT (T) LHUISSIER
MEMBRE DU COMITE	CDT (A) DANIEAU
MEMBRE DU COMITE	CDT (A) BOISJOT

5° PROMOTION 1997 - 1998

## FICHE SYNTHÈSE

### Officiers traitants:

LCL (T) GODFRIN  
LCL (T) THENAISIE  
CDT (T) LHUISSIER  
CDT (A) DANIEAU  
CDT (A) BOISJOT

### Directeur d'étude :

COLONEL GUIGNOT

### Sujet

Dans le cadre des restructurations et de la contraction des budgets, il est demandé aux armées de mettre en place des politiques novatrices notamment dans le domaine du soutien. Parmi ces politiques la sous-traitance est souvent citée comme solution idéale dans la mesure où elle libère des postes de professionnels qui peuvent être dès lors affectés aux missions premières des armées. A partir d'une analyse exhaustive, confortée par des exemples concrets, pouvez-vous indiquer les différentes formes que peuvent prendre ces sous-traitances, en dégager, au regard des missions et des caractéristiques de base de toute armée - disponibilité permanente, mobilité, réactivité - les avantages et les inconvénients. A partir d'études financières comparatives, indiquez quels pourraient être les domaines privilégiés d'une politique de sous-traitance.

### Méthodologie

Suivant une démarche logique en trois phases :

- recueil des informations,
- analyse,
- synthèse,

il s'est avéré très difficile, lors des contacts avec les organismes compétents des différentes armées, d'obtenir les études financières nécessaires pour comparer avec ceux de l'administration, les coûts proposés par le secteur privé pour sous-traiter. De plus, celles qui ont été mises à notre disposition ont montré les limites de notre système de gestion qui est en cours de transformation (terminée en 2001). En effet il n'existe pas encore au sein des armées de procédure permettant de connaître efficacement le coût réel par fonction.

Aussi ne disposant pas de moyens de comparaison pour les études financières, les fondements de notre étude se sont réduits. Nous avons donc en accord avec notre directeur d'étude, réorienté l'objet de nos travaux pour essayer de dégager à partir des études recueillies les contraintes à satisfaire pour sous-traiter, de proposer des mesures à prendre et de délimiter les domaines à privilégier.

### Idées principales

- Dans le domaine du soutien, les armées doivent conserver un savoir-faire technique dans chacune des spécialités afin de pouvoir disposer d'une capacité

réactive de soutien sur tous les théâtres d'opérations. La sous-traitance ne peut être envisagée qu'en dehors de ces limites.

- La sous-traitance peut être soit imposée soit choisie. Elle est imposée lorsque qu'elle est l'objet d'une volonté politique qui privilégie le secteur privé à la place du secteur public. Elle est imposée également lorsque le secteur public n'a plus les effectifs pour remplir des missions qui ne relèvent pas de sa responsabilité. Elle est choisie lorsqu'elle représente une solution alternative permettant d'espérer des gains substantiels.
- Toutefois, un certain nombre de conditions doivent être vérifiées au moment du choix de sous-traiter : le service offert doit être fiable dans la durée, il entraîne une maîtrise des coûts et des économies pour celui qui sous-traite, il garantit une qualité standard et unique pour les unités bénéficiaires, il ne met pas en péril les emplois existants.
- Bien que ne disposant pas de moyens précis et de données chiffrées, aux vues de ces conditions et des expériences menées, les domaines du soutien des forces à privilégier pour entrer en compétition avec le secteur privé dans le cadre de la sous-traitance seraient : la maintenance, le transport, les télécommunications, l'informatique, le fonctionnement courant des unités, l'instruction et plus généralement les formations spécialisées ou avec des effectifs réduits.
- Pour mener ces actions il faut préalablement définir les activités cœurs, achever la mise en place des outils comptables adaptés, créer une structure permettant l'élaboration, le suivi et le contrôle des opérations sous-traitées.
- Néanmoins de nombreuses difficultés resteront à surmonter : déterminer et pérenniser le financement des contrats, trouver des sous-traitants fiables pour offrir des prestations de qualité dans la durée, gérer les difficultés internes vis à vis de l'emploi des personnels civils.
- En attendant la mise en place des outils permettant de vérifier l'intérêt de recourir à la sous-traitance, il est essentiel de poursuivre les expérimentations en cours afin d'augmenter nos connaissances sur le sujet et parallèlement d'approfondir l'exploration des voies en direction d'une mise en commun des capacités des différentes armées pour limiter les coûts du soutien.

### **Intérêt de l'étude**

Menée dans le cadre des études particulières à option prévues dans la scolarité du CID, cette étude a permis aux officiers stagiaires de découvrir et d'approfondir un domaine abordé succinctement en cours d'année. Ce sujet nous a permis de comparer les visions diverses des différents acteurs des état-major et des industriels. Ce domaine est très sensible car il touche à la fois aux personnels et aux questions financières. Il en résulte une extrême prudence des positions exprimées par nos interlocuteurs qui est renforcée par l'absence d'un outil comptable de comparaison efficace. Traitant d'un problème commun aux armées, la présence au sein du groupe d'étude d'un représentant de chaque armée aurait facilité les contacts avec les différentes administrations.

**INTRODUCTION..... 4**

**1. DEFINITION DU SOUTIEN..... 6**

1.1 SENS COMMUN ..... 6

    1.11 Soutien ..... 6

    1.12 Soutien logistique ..... 6

    1.13 Sous-traitant..... 6

1.2 APPROCHE GLOBALE..... 7

**2. POURQUOI SOUS-TRAITER ? ..... 8**

2.1 LA SOUS-TRAITANCE "OBLIGATOIRE" ..... 8

2.2 LA SOUS-TRAITANCE RESULTANT D'UN CHOIX POLITIQUE ..... 8

2.3 LA SOUS-TRAITANCE FACTEUR D'ECONOMIE..... 9

**3. MODALITES D'APPLICATION..... 10**

3.1 CONDITIONS A SATISFAIRE ..... 11

    3.11 Assurer la pérennité du service..... 11

    3.12 S'assurer que la prestation permet des économies..... 11

    3.12 Maîtriser les coûts..... 12

    3.13 Garantir un niveau de maintenance standard et unique pour toutes les unités ..... 12

    3.14 Maintenir le plein emploi de nos personnels ouvriers d'Etat ..... 13

    3.15 Financer une partie de la sous-traitance par les économies réalisées ..... 13

**4 ETUDES DE CAS. .... 14**

4.0 COMMENTAIRES..... 14

4.1 ANALYSE DE LA SOUS-TRAITANCE DU SOUTIEN AERONAUTIQUE ..... 14

    Cas n°1 : Point de vue de l'industriel..... 14

    Cas n°2 : Point de vue de la DGA ..... 16

    Cas n°3 : Contrats de maintien en condition opérationnelle (MCO) ..... 18

4.2 SOUTIEN D'UNE BASE..... 23

    Cas n°1 : centre d'essais en vol d'ISTRES..... 23

    Cas n°2 : école d'application de l'aviation légère de l'armée de terre ..... 24

    Cas n°3 : la restauration sur les sites de Grenoble et de Villacoublay..... 25

    Cas n°4 : le SAACMA..... 26

4.3 L'EXEMPLE BRITANNIQUE..... 27

4.4 LA MAINTENANCE DE L'ARMEE DE TERRE..... 30

**5. SYNTHESE - PROPOSITIONS ..... 32**

5.1 GENERALITES..... 32

5.2 DOMAINES A PRIVILEGIER ..... 32

    5.21 Maintenance..... 32

        5.211 NTI3 de l'armée de terre..... 32

        5.212 Maintien en condition opérationnelle (MCO)..... 32

        5.213 Maintenance des véhicules de la gamme commerciale..... 33

        5.214 Informatique générale et matériels multimédia..... 33

        5.215 Matériels du génie..... 33

    5.22 Fonctionnement courant des bases aériennes ou des régiments..... 33

        5.221 Restauration et hôtellerie..... 34

        5.222 Protection et gardiennage..... 34

    5.23 Formations spécialisées ou avec de petites populations..... 34

        5.231 Ecoles de conduite automobile et de transport routier..... 35

    5.24 Installation et maintenance des télécommunications d'infrastructure ..... 35

    5.25 Transport par voie routière..... 35

5.3 MESURES A PRENDRE..... 35

    5.31 Définir les activités cœurs..... 35

    5.32 Mise en place d'une comptabilité analytique ..... 35

    5.33 Modifier le statut des personnels civils de la défense ..... 35

    5.34 Elaboration de cahiers des charges exhaustifs et standardisés..... 36

    5.35 Mettre en place une structure ou une procédure de suivi et de contrôle des opérations sous-traitées.. 36

    5.36 Evaluation précises des transferts et des besoins nouveaux de crédit..... 37

5.4 DIFFICULTES ..... 37

    5.41 Réversibilité et bilans financiers..... 37

    5.42 Difficultés liées au code des marchés publics..... 37

    5.43 Reclassement des personnels civils..... 37

    5.44 Disparité du tissu industriel et commercial..... 38

    5.45 Fiabilité de la planification des besoins..... 38

**CONCLUSION ..... 38**

## INTRODUCTION

Comme toutes les armées occidentales, l'armée française est confrontée à de nouveaux défis d'une telle importance qu'ils ont pour conséquence la "refondation" de notre outil de défense. En particulier, face à une menace multiforme pouvant s'affirmer en n'importe quel point de la planète nous devons impérativement maintenir nos forces à un haut niveau technologique et dans une posture permanente d'aptitude immédiate à la projection. Corrélativement le coût de nos forces augmente. Etant dans une période de contraction des budgets de défense, il nous faut trouver le moyen d'économiser nos ressources budgétaires pour les consacrer à une modernisation devenue vitale. Cette problématique commune non seulement aux forces armées de nombreuses nations mais aussi, dans une certaine mesure aux entreprises privées et publiques, impose de s'intéresser aux réponses que certains protagonistes ont pu trouver. Elle consiste non seulement à employer les méthodes du secteur privé pour accroître l'efficacité des forces mais aussi à recourir à la compétitivité pour remplir certaines activités non spécifiquement militaires.

La sous-traitance est utilisée de longue date par les armées dans des domaines divers. Néanmoins, à l'occasion des travaux du groupe 5 du comité stratégique, des études relatives à la sous-traitance ont été lancées dans les trois armées courant 1996. Bénéficiant d'une partie des études menées au sein des armées de terre et de l'air, notre étude avait pour objectif de proposer dans le domaine du soutien, quelles différentes formes pourrait prendre la sous-traitance et quels domaines seraient à privilégier à partir d'études financières comparatives ? Or lors des contacts avec les organismes compétents des différentes armées, il s'est avéré très difficile d'obtenir ces études financières. De plus, celles qui ont été mises à notre disposition ont montré les limites de notre système de gestion en cours de transformation (terminée en 2001). En effet, il n'existe pas encore au sein des armées de procédure permettant de connaître efficacement le coût réel par fonction. Ainsi selon le niveau budgétaire auquel on se place, le coût estimé d'une fonction fluctue énormément (intégration ou non des retraites, clé de répartition des charges indirectes,...).

Aussi ne disposant pas de moyens de comparaison pour les études financières, les fondements de notre étude se sont réduits et c'est avec la plus grande prudence que nous vous proposons les réponses suivantes.

- La sous-traitance peut être soit imposée soit choisie. Elle est imposée lorsque qu'elle est l'objet d'une volonté politique qui privilégie le secteur privé à la place du secteur public. Elle est imposée également lorsque le secteur public n'a plus les effectifs pour remplir des missions qui ne relèvent pas de sa responsabilité. Elle est choisie lorsqu'elle représente une solution alternative permettant d'espérer des gains substantiels.
- Toutefois, un certain nombre de conditions doivent être vérifiées au moment du choix de sous-traiter : le service offert doit être fiable dans la durée, il entraîne une maîtrise des coûts et des économies pour celui qui sous-traite, il garantit une qualité standard et unique pour les unités bénéficiaires, il ne met pas en péril les emplois existants.
- Bien que ne disposant pas de moyens précis et de données chiffrées, aux vues de ces conditions et des expériences menées, les domaines du soutien des forces à privilégier pour entrer en compétition avec le secteur privé dans le cadre de la sous-traitance seraient : la maintenance, le transport, les

télécommunications, l'informatique le fonctionnement courant des unités, l'instruction et plus généralement les formations spécialisées ou avec des effectifs réduits.

- Pour mener ces actions il faut préalablement définir les activités cœurs, achever la mise en place de l'outil comptable adapté, créer une structure permettant l'élaboration, le suivi et le contrôle des opérations sous-traitées.
- Cependant des difficultés seront à vaincre : celles liées à la planification et au financement de ces actions, à la réglementation et aux statuts des personnels, à la diversité du tissu industriel et à la qualité des prestations offertes.

# 1. DEFINITION DU SOUTIEN

Deux approches sont envisageables pour aboutir à une définition convenable (dans le cadre de notre étude) de la notion de soutien. D'une part nous pouvons partir du connu, des définitions existantes au sein des forces armées ou acceptées par elles. Dans ce domaine nous proposons deux documents de référence : le GAM LOG-01 et la norme NF 00-007 B. Ainsi nous aboutissons à l'acceptation classique des termes soutien, soutien logistique et sous-traitant. D'autre part, compte tenu de notre sujet, nous devons élargir le champ de notre réflexion en nous interrogeant sur la part fondamentale des missions des armées, celle qui constitue la raison d'être des forces et qu'il n'est pas envisageable de sous-traiter. Par opposition, l'ensemble des missions actuellement menées par les forces et n'entrant pas dans la première catégorie est regroupé sous le vocable soutien.

## 1.1 Sens commun

### 1.11 Soutien

Fourniture de bien ou de service, consentie par un compte organique à un autre compte, organique ou de gestion. Le soutien est généralement fourni à titre gratuit. Il s'oppose à prestation, qui vise une fourniture livrée par un service.

### 1.12 Soutien logistique

Le soutien logistique est l'ensemble des moyens, procédures et prestations destiné à assurer la disponibilité d'un matériel pendant sa durée de vie, en tenant compte des conditions des données d'utilisation.

Les éléments principaux du soutien logistique sont :

- mise en œuvre;
- maintenance;
- ravitaillement;
- matériels d'environnement ou de servitude (bancs de test, outillages...);
- personnel (effectifs, qualification...);
- formation (matériel d'instruction, assistance technique...);
- documentation;
- moyens informatiques et de transmissions;
- transport ( emballage, manutention, stockage, conditionnement);
- infrastructure.

### 1.13 Sous-traitant

Personne physique ou morale qui exécute, pour le compte et sous la responsabilité d'un fournisseur, tout ou partie du marché, du contrat ou de la commande passée par le client. Dans de nombreux cas, le sous-traitant doit avoir été agréé par l'administration.

## 1.2 Approche globale

La notion de soutien est totalement liée à celle d'activités cœurs. Elle ne se limite pas uniquement à la logistique, c'est un concept transverse au regard de l'approche classique par fonctions opérationnelles. Il est donc essentiel dans un premier temps de définir ce que l'on estime être le domaine exclusif des forces armées. Le concept de mission cœur doit être abordé au moyen d'une méthodologie élaborée incluant une analyse poussée des risques et menaces qui dépasse de loin le mandat de notre étude. Il est cependant fondamental d'insister sur le fait qu'une grande partie de la logistique appartient au domaine des missions cœurs et doit par conséquent rester sous le contrôle direct des armées. Par ailleurs, on ne peut exclure du domaine des activités connexes certaines missions sous le prétexte qu'elles concernent des matériels ou des technologies des plus modernes. Par exemple, aux Etats Unis, une partie du soutien des bombardiers B1 et B2, du chasseur bombardier F117 et d'un nombre important de navires de combat de premier rang est effectué par des sociétés privées. La frontière entre les activités cœurs et les activités connexes (que l'on appellera désormais activités de soutien) ne coïncide pas avec celle séparant la logistique des forces de mêlée et d'appuis, ou celle fondée sur le degré de confidentialité ou la technologie. Le principe à retenir est qu'une activité est dite cœur si sans cette activité les forces armées perdent leur aptitude permanente à la projection et à l'emploi conformément aux scénarios du livre blanc et si seule sa réalisation par les forces armées est compatible avec le succès des opérations.

Compte tenu de cette définition des missions cœur, nous proposons comme domaine pour le soutien donc celui des activités potentiellement objet de la sous-traitance :

- Les services sociaux
- Les services de santé
- La gestion, l'entretien, la modification et la réparation des équipements
- La gestion et l'entretien des bases.
- La recherche et le développement
- L'instruction et l'entraînement
- Les services communs (transport, administratifs,...).

Le temps imparti, la place de l'étude et la tradition française concernant l'acception du terme soutien nous impose de restreindre le champ de notre travail afin de répondre au mieux à la question posée. Nous proposons donc d'étudier :

- La gestion, l'entretien, la modification et la réparation des équipements
- La gestion et l'entretien des bases.

Par ailleurs il est exclu de différencier les temps de paix, de crise et de guerre. Le concept de missions cœurs englobe la notion de disponibilité permanente à la projection et à l'engagement. Par conséquent elle impose de conserver dans le giron militaire les activités indispensables à la réalisation de tout engagement.

Pour illustrer le concept d'activités cœur et ses liens avec la logistique, il est opportun de rappeler l'incidence que peuvent avoir des conflits sociaux sur la capacité des forces, en évoquant le comportement des dockers marseillais pendant la guerre du golfe. Cet exemple incite à conserver les fonctions de transit maritime dans le domaine des activités cœur. Dans le même ordre d'idées, une partie des activités de maintenance dites de troisième niveau actuellement réparties entre les forces armées, les ateliers industriels de l'armement et l'industrie, est aussi du domaine des activités cœur. En effet, la grande diversité des armements et la durée

de vie des matériels militaires (30 à 40 ans), imposent de maintenir au sein des forces un soutien que les évolutions technologiques rendent difficiles pour les industriels. Ajoutons à cela, le fait que les réparations dues aux dommages de guerre peuvent faire appel à des savoir-faire issus du NTI3. Or c'est au quotidien, que la connaissance des matériels et des procédures s'acquiert. La confiscation, en temps de paix, du contact avec les faits techniques appauvrirait le niveau de connaissance des militaires et les rendrait moins efficaces en temps de crise ou en opération.

## **2. POURQUOI SOUS-TRAITER ?**

Cette question est volontairement polémique mais néanmoins fondamentale. Il ne s'agit en aucun cas de nous intéresser à une approche dogmatique qui ne saurait être qu'un phénomène de mode. La sous-traitance pour la sous-traitance n'offre d'autre intérêt que de donner la fausse impression que les forces armées se rationalisent. Cependant, les raisons du recours à la sous-traitance peuvent se regrouper en trois catégories différentes.

### **2.1 La sous-traitance "obligatoire"**

C'est celle qui découle de la disparition à termes de la main d'œuvre militaire offerte par la conscription. Son remplacement par des engagés s'annonce parfois délicat selon les spécialités. Ainsi, dans ce cas, les forces armées ne sont plus en mesure d'assurer certaines fonctions. Par conséquent, même si les analyses économiques se révélaient défavorables à la sous-traitance, celle-ci n'en demeurerait pas moins impérative pour la pérennité de notre institution.

### **2.2 La sous-traitance résultant d'un choix politique**

Posant les questions du rôle de l'Etat au sein de la nation et de l'importance de ses engagements économiques, la réponse à ces questions traduit un choix de société. Le recours à la sous-traitance résulte ainsi d'un choix politique fort. Dans ce cadre, les motifs économiques et par conséquent la logique économique prévalant au choix de recourir à la sous-traitance ne sont pas les éléments décisifs.

En premier lieu, le but visé est l'optimisation de l'emploi des ressources de l'Etat et la réduction des effectifs du secteur public. Cette réduction des effectifs permet de réaliser des économies à courts termes en diminuant la masse salariale mais également à longs termes en diminuant le nombre de pensions versées aux fonctionnaires. Ce choix implique nécessairement tous les ministères. Il serait, en effet, inutile de transférer une partie des charges de travail d'une administration à une autre, car le bénéfice escompté en termes de réduction d'effectif serait inexistant.

En second lieu, la volonté politique est de conserver un outil industriel performant dans le domaine de la défense. Dans une période de très forte contraction des commandes militaires, cela se concrétise par un transfert de charges des forces armées vers l'industrie. Il ne nous appartient pas d'analyser le bien fondé de ce transfert mais de proposer des critères de choix pour déterminer les activités que les forces armées peuvent abandonner au secteur civil. Il n'en reste pas moins que ce facteur existe et qu'il plaide en faveur de la sous-traitance.

### 2.3 La sous-traitance facteur d'économie

Fondées sur une approche économique, les opérations privilégiant la productivité économique en faisant appel aux entreprises privées sont alors retenues.

Que peut apporter aux forces armées la sous-traitance ?

Pour répondre à cette question, analysons ce que les entreprises retirent de la sous-traitance et en quoi ces bénéfices peuvent nous concerner.

#### **L'accès aux domaines de la concurrence.**

L'aspect concurrentiel d'un marché force les entreprises à accroître la qualité de leurs prestations, à réduire leurs coûts et à s'adapter en permanence aux besoins des clients. Ce qui peut se traduire pour le client militaire par l'obtention des meilleures prestations dans les délais les plus courts et au moindre coût. Notons immédiatement que cet apport essentiel ne peut être obtenu que si d'une part le tissu économique offre suffisamment de prestataires potentiels pour qu'il y ait réellement concurrence. D'autre part, il faut que le volume du marché représenté par les forces armées soit suffisamment attractif. Ce qui n'est pas toujours le cas.

#### **La flexibilité.**

La sous-traitance est pour un entrepreneur une soupape de régulation. Elle permet d'adapter la taille et l'organisation d'une société aux conditions économiques. Confronté au problème de la réduction de leur format, nos forces pourraient recourir à cette flexibilité pour obtenir l'adéquation entre les personnels et les missions. Cependant, la place particulière de l'individu, au sein des armées françaises, fait qu'actuellement les diminutions d'effectifs restent difficiles et coûteuses, malgré les mesures sociales d'accompagnement. La sous-traitance ne pourra apporter pleinement la flexibilité qu'après une modification concomitante des mentalités et des statuts.

#### **Des économies d'échelle.**

La spécialisation permet à un prestataire de regrouper en un marché unique les besoins d'un grand nombre de clients qui pris individuellement n'offrent pas une grande rentabilité. Ce marché offre au prestataire la capacité de réaliser des économies d'échelle, donc de proposer ses services à un coût inférieur à celui que chaque client aurait eu à consentir pour répondre de façon autonome à son besoin. De plus, la spécialisation permet au prestataire d'investir dans la modernisation permanente de son outil à un moindre coût. La sous-traitance permet aux forces armées de bénéficier d'une part des économies d'échelle et d'autre part de la technologie et des processus qu'elles ne pourraient pas s'offrir en interne. Cependant, nous devons à nouveau souligner que ce processus n'est possible que si le tissu économique et les besoins des forces armées permettent l'existence d'un marché économiquement viable.

#### **La concentration des efforts.**

Ayant vraisemblablement lu les préceptes tactiques du maréchal FOCH, les grandes entreprises américaines qui ont le mieux fonctionné ces dernières années, sont celles qui se sont concentrées sur leur métier de base (leur force d'impact sur les marchés) et qui ont sous-traité ou vendu toutes leurs activités périphériques (le soutien de leur activité essentielle). Pour les forces armées, il s'agit de concentrer les moyens en personnels sur le cœur de leurs missions et de sous-traiter, voire de privatiser les activités connexes. La difficulté essentielle réside dans la définition du contour exact de la notion de cœur de la mission et des activités connexes. (C.F. paragraphe 1.2).

### 3. MODALITES D'APPLICATION

Qu'est-ce que la sous-traitance vue par :

**- les forces**

Il s'agit de faire baisser les coûts de fonctionnement et de faire face à la disparition, à terme, de la main d'œuvre militaire offerte par la conscription. Cette dernière donne à la sous-traitance un caractère obligatoire. Cependant, cette politique d'ouverture à la sous-traitance, notamment pour le soutien, ne peut pas être conduite contre certains principes et ne peut pas concerner les fonctions strictement liées aux missions opérationnelles. Il s'agit donc de faire face à la conjonction de deux facteurs : le premier étant la fin, à terme, de la conscription et le second, une volonté de privilégier la capacité opérationnelle de nos forces et de concentrer nos organismes de soutien.

Il faut en effet que la sous-traitance ne fasse pas perdre au ministère l'essentiel de ces compétences, tout particulièrement techniques, nécessaires au bon fonctionnement des armées, ni atteindre un niveau d'irréversibilité. Enfin, il convient, durant une mise en place progressive, de prendre en compte l'amortissement des équipements et le plein emploi du personnel, qui traitent à ce jour les tâches bientôt sous-traitées. Le cas du personnel civil de la défense est à ce titre particulièrement concerné quand on sait combien il est difficile de le muter.

**- l'industriel**

Il faut dissocier deux types de sous-traitants. Il y a ceux qui sont de nature industrielle et ceux qui concentrent leur activité sur des prestations de service. Leurs préoccupations et leurs mobiles sont, de fait, assez différents. Pour l'un, la sous-traitance est rarement une activité principale, elle permet de faire face à une situation de crise, une sorte de soupape permettant le maintien du plan de charges. Pour le second, il s'agit de l'activité principale et à quelques exceptions près, ces sociétés n'ont pas la taille des premières.

Cependant pour chacune d'elles, il faut une visibilité de trois à cinq ans afin de pouvoir amortir les investissements et organiser l'entreprise. De même, il leur faut un cahier des charges précis et s'y tenir. Enfin, elles demandent que le coût ne soit pas le seul facteur de choix. La prestation, la pérennité prévisible sont autant d'éléments à prendre en compte.

L'expérience menée en Grande-Bretagne (C.F. § 4.3), depuis 1992, est à plusieurs titres intéressante. Appelée Private Finance Initiative ( PFI ), elle peut servir de référence pour le choix français bien que les législations et les cultures soient différentes. En effet, le secteur privé britannique y trouve son intérêt. Certes, il traite avec un employeur très exigeant, mais qui présente en même temps de nombreuses garanties: la solvabilité et la durée des contrats. Il a donc la certitude de revenus réguliers et de bénéfices assurés sous réserve que la qualité des prestations soit à la hauteur des exigences imposées par le contrat.

Tout contrat PFI prévoit la possibilité pour le contractant de louer à une tierce personne les installations faisant l'objet du contrat, ce dans la limite des disponibilités et selon des dispositions bien précisées à l'avance. C'est au contractant de faire l'étude de marché préalable lui permettant d'envisager quels profits il peut envisager.

La principale société de services en Grande-Bretagne, SERCO <sup>1</sup>, a actuellement 120 contrats avec le Minister of defence ( MOD )<sup>2</sup> ce qui représente 50% de ses activités. Ses profits résultent, selon elle :

- d'une plus grande productivité de ses personnels<sup>3</sup>
- de sa culture d'entreprise<sup>4</sup>
- de la bonne conception et gestion des projets dans la durée (jusqu'à 30 ans)

En aucun cas, dans son estimation financière, SERCO ne prévoit de travailler à perte, au pire une opération peut être financièrement blanche mais dans ce cas elle bénéficierait d'un impact publicitaire favorable.

### 3. 1 Conditions à satisfaire

#### 3.11 Assurer la pérennité du service

Les multiples sous-traitants industriels, la grande diversité des armements, notamment "terrestres" n'offrent, jusqu'à présent, qu'une faible garantie globale de pérennité. C'est pourquoi les armées, et particulièrement l'armée de terre, ont conservé leur autonomie grâce à leurs établissements de NTI3. C'est ce qui justifie pour beaucoup la conservation des NTI3 au sein des armées. D'autant que la durée de vie des matériels militaires ( 30 à 40 ans ) augmente le risque de défaillance industrielle. Cette durée de vie de plusieurs décennies impose de conserver des outillages spécifiques et des stocks de rechanges pendant très longtemps et par conséquent, risquerait de spécialiser ces sous-traitants qui ne pourraient pas se diversifier dans le secteur civil, dont on connaît l'incessante évolution technologique.

#### 3.12 S'assurer que la prestation permet des économies

Ce point semble être particulièrement difficile à évaluer. Il nécessite de disposer d'une organisation et d'un outil permettant de comparer les coûts proposés par le privé avec ceux fournis par les armées. La mise en place du contrôle de gestion au sein du ministère de la défense permettra à terme de dépenser avec plus d'efficacité et d'efficacités. Chaque gestionnaire de crédit pourra entre autres :

- évaluer les marges de manœuvre dont il dispose,
- chiffrer les conséquences économiques des choix stratégiques et organisationnels qu'il est susceptible de mettre en place,
- mesurer sa performance vis-à-vis d'autres acteurs ayant des missions comparables que ce soit au sein des armées ou des entreprises privée.

Pour maîtriser la gestion il faut déjà être capable de la chiffrer. La comptabilité budgétaire actuelle ne permet que la simple mesure des encaissements et ses décaissements par nature (salaires, les achats, etc...). Elle permet de satisfaire à

<sup>1</sup> £323.3 M de chiffre d'affaires

<sup>2</sup> 5000 personnes travaillent pour le MOD : le contrôle aérien civil et militaire, formation des pilotes d'hélicoptères des trois armées, etc...

<sup>3</sup> Temps de travail des militaires 1000-1100 h/an; fonctionnaires civils 1400-1500 h/an; personnels SERCO 1600-1700 h/an

<sup>4</sup> Dialogue social franc et ouvert, confiance et responsabilisation jusqu'au plus bas échelons, pas un seul jours de grève depuis vingt ans

une obligation de régularité externe, sans pour autant constituer un véritable outil de gestion. En revanche la comptabilité analytique mise en place est tournée vers le fonctionnement interne des armées. De ce fait, elle permet de traiter des données par destination ( la formation, la réparation, l'alimentation...). En n'obéissant à aucune réglementation rigoureuse, elle peut s'adapter aux structures existantes et permettre de recueillir les informations utiles pour les choix stratégiques, mais aussi de prendre des mesures correctives si cela était nécessaire.

La comptabilité analytique apporte :

- la connaissance des coûts par fonction et prestation de service
- la connaissance des coûts moyens par type d'activité
- la connaissance des coûts de fonctionnement de chaîne par centre d'analyse
- la connaissance des coûts de formation

Elle permet:

- la comparaison des coûts
- l'analyse des écarts et des dérives par rapport aux objectifs
- le dimensionnement et l'optimisation des ressources

La comptabilité analytique suit la même démarche économique et détaillée que le secteur privé. Elle intègre dans le calcul des coûts réels et/ou prévisionnels l'ensemble des charges directes ou indirectes<sup>1</sup> rapportées au produit ou à l'activité considérée. La précision des coûts recueillis est proportionnelle à la qualité de la répartition des charges indirectes. Plus les informations seront nombreuses meilleure sera la précision. Afin de limiter la complexité des opérations à réaliser et également les surcoûts engendrés, il est nécessaire de définir précisément, en fonction des priorités des autorités de décision, quelles sont les informations à recueillir. Ainsi la comptabilité analytique est l'outil indispensable pour connaître précisément le coût complet d'une fonction et pouvoir ainsi le comparer avec celui fourni par le privé dans un projet de sous-traitance.

### **3.12 Maîtriser les coûts**

Il doit exister, préalablement aux besoins des armées, un marché fortement concurrentiel afin d'obtenir une qualité adéquate, des coûts minimaux et une efficacité suffisante. En effet, une société en situation de monopole a une tendance naturelle à profiter de cet avantage. Les forces armées ont bien souvent constaté des dérives inacceptables en matières de coût des activités sous-traitées

### **3.13 Garantir un niveau de maintenance standard et unique pour toutes les unités**

Le tissu industriel civil doit offrir des entreprises privées techniquement capables d'offrir les prestations recherchées et en concordance avec les impératifs opérationnels des armées.

Le déploiement zonal des unités de soutien et leur caractère multidisciplinaire font

---

<sup>1</sup> Exemple de charge directe : les charges liées aux ressources humaines

Exemple de charge indirecte : les consommations d'électricité ou de carburant dans un régiment sont partagées par plusieurs fonctions (entraînement, activités, restauration, liaisons, etc ...)

que la sous-traitance n'amène pas nécessairement une réduction des sites donc une réduction du personnel. La sous-traitance pourrait avoir des implications sur une réorganisation géographique des forces ou bien une redéfinition des objectifs de soutien. La répartition actuelle des forces sur le territoire ne permet pas ou peu de n'avoir qu'un sous-traitant. Il est donc nécessaire de faire appel à plusieurs prestataires de service. Combien en faut-il ?

La variété des équipements et de leurs nombres ainsi que la dispersion des unités imposeraient de multiplier les sociétés de sous-traitance et donc les contrats. L'organisme de contrôle et de réception risque donc être démesuré, peu économe en moyen pour assurer la standardisation de la maintenance.

Ainsi, la standardisation n'est pas assurée in facto et l'économie des moyens n'est pas non plus, garantie à moyen ou long terme si tous ces points ne font pas l'objet d'études approfondies.

### **3.14 Maintenir le plein emploi de nos personnels ouvriers d'Etat**

L'existence de structures, assurant actuellement des missions de soutien dont le tissu social est essentiellement composé de militaires de carrières et de personnels civils, demande que soit considéré le coût de la sous-traitance au regard des reconversions et mutations que cela imposera. Il importe de connaître le surcoût généré par la sous-traitance pendant la phase intermédiaire durant laquelle le sous-traitant fournit sa prestation et durant laquelle il existe du personnel civil qui serait payé à ne rien faire, déchargé de ses tâches car non mutable. Ce surcoût est à intégrer au coût de la sous-traitance. Peut-être faut-il revoir le statut du personnel civil pour permettre une plus grande mobilité à cette catégorie de personnel ( cf. les problèmes de la DCN )

### **3.15 Financer une partie de la sous-traitance par les économies réalisées**

Les économies réalisées par les forces armées au moyen de la sous-traitance doivent être redistribuées aux forces armées qui sous traitent une partie de leur activité. Sinon, on peut s'attendre à un manque de motivation et à un rejet qui diminueront sensiblement l'efficacité économique de la démarche. Une définition des règles budgétaires dans ce domaine doit être faite afin d'éviter toute méprise et malentendu entre les différents acteurs étatiques. Les économies en personnel vont se traduire budgétairement par la libération de RCS sur le titre III. Ces fonds doivent rester dans le budget des armées pour être transférés sur les compte du budget de fonctionnement (titre III) ou sur le budget EPM (titre V) afin de pouvoir assurer le financement partiel ou total des opérations de sous-traitance.

## 4 ETUDES DE CAS.

### 4.0 Commentaires.

Les études de cas commentées ci-après ont été menées suivant deux approches différentes. La première est fondée sur une série d'entretiens avec des personnalités d'horizon divers (armée, industrie, DGA). La seconde consiste en des analyses de documents obtenus au sein des armées et de la DGA. Il en résulte deux modes de présentations distincts.

Un certain nombre de constantes apparaissent à la lumière des études de cas, constituant autant de fondamentaux pour une bonne connaissance des enjeux de la sous-traitance. En particulier, il convient de souligner l'importance que revêt la fiabilité de la planification des besoins militaires. En effet découlent de cette planification les plans de charge des sociétés sous-traitantes par conséquent leur efficacité donc indirectement le coût des prestations. En ce qui concerne la sous-traitance de la maintenance des appareils de combat comme le TIGRE, on semble s'orienter ipso facto vers un monopole des constructeurs aux dépens de la concurrence salvatrice. Ces constats sont faits autant par des industriels que par des personnels au service de la D.G.A. Par ailleurs, une approche trop dogmatique de la sous-traitance conduit à des aberrations économiques qui finalement vont à l'encontre de l'objectif ultime : économiser les ressources de l'Etat. Ce constat fait par un cadre du C.E.V est accompagné d'une mise en garde contre le délit de marchandage de main d'œuvre qui impose d'établir une frontière nette limitant les relations entre les personnels relevant d'une société de sous-traitance et les cadres de la fonction publique. Le soutien d'une base qui semble un terrain privilégié pour la sous-traitance doit être abordé avec circonspection. En effet la privatisation de la fonction restauration est incompatible avec toute notion de permanence du service. De même le soutien d'un parc de véhicules de la gamme commerciale n'attire pas de sociétés privées compte tenu de la vétusté du parc automobile. Ces constatations se retrouvent aussi bien dans le cas de la base du LUC que dans celui de l'école des Pupilles de l'air (en ce qui concerne la restauration).

D'autre part, il apparaît que la rédaction des contrats MCO passe par le respect d'une grille de critères, afin d'uniformiser les documents et ainsi être certain de ne pas omettre des points importants qui conditionnent la satisfaction des armées, en terme de disponibilité et de compétence, ainsi que celle du titulaire du contrat.

### 4.1 Analyse de la sous-traitance du soutien aéronautique

#### Cas n°1 : Point de vue de l'industriel

Intérêt : La société H.U réalise des opérations de maintenance préventive au profit des trois armées. De plus elle a participé au soutien des COUGAR de l'A.L.A.T engagés au Cambodge.

#### Synthèse :

En premier lieu force est de constater, du point de vue de l'industriel, que le seul critère qui semble pris en compte par le SPAé (anciennement S.T.P.A) pour le choix

du sous traitant soit le prix. Pour appuyer cette remarque il suffit d'étudier le cas des visites d'entretien des ECUREUIL de la gendarmerie. La société C.G.T.M, filiale spécialisée dans les essais en vol du motoriste TURBOMECA, a remporté le marché de ces visites. Or il s'avère que cette société n'a aucune expérience en la matière à tel point qu'elle a fait appel à la société HELI-UNION (concurrent malheureux à l'appel d'offre) non seulement pour former ses mécaniciens afin d'honorer le contrat mais aussi pour lui sous-traiter certaines visites face à l'impossibilité de respecter les délais imposés par le contrat en dépit des assurances fournies dans le dossier de candidature. Il est par ailleurs intéressant de savoir que la C.G.T.M. tout comme TURBOMECA traverse une grave crise financière. Se pose alors la question de **savoir si la sous-traitance ne répond qu'au seul besoin des forces armées ou si des considérations de sauvegarde de notre industrie sont à prendre en compte.**

En second lieu, les impératifs industriels s'accommodent mal des aléas actuels de la gestion des matériels militaires, aléas induits par les bouleversements vécus par les armées. En particulier l'expression des besoins des forces armées doit impérativement être faite avec une lisibilité minimale de 3 ans, 5 ans étant l'idéal vers lequel tendre. La productivité terme clé pour un industriel est le facteur conditionnant les coûts et les délais les plus faibles ce qui va dans le sens de la satisfaction des armées. Par conséquent nous devons nous efforcer, dans le cadre de la sous-traitance, **de planifier et nous astreindre le plus rigoureusement possible à respecter cette planification.** Certes nous ne disposons pas dans ce cas de la souplesse à laquelle un soutien entièrement militaire nous a habitué. Mais la contractualisation du soutien permet de chiffrer l'inconstance d'une politique de gestion des parcs et des heures de vol. Ainsi sommes-nous plus à même de fournir aux décideurs le coût de leurs décisions.

Deux autres points ont été abordés : le type d'aéronef dont on peut sous-traiter tout ou partie du soutien et le problème de la projection des forces. Compte tenu des investissements colossaux que représente le soutien aéronautique, des sociétés comme HELI-UNION ne peuvent répondre qu'à des appels d'offre concernant la maintenance d'aéronefs existant dans le milieu civil. Cet impératif de communauté de flotte pose le problème du **soutien des aéronefs de combat et de la situation de monopole dans lequel se retrouve le constructeur seul capable d'en assurer la maintenance** en dehors des forces armées.

La sous-traitance de tout ou partie de la maintenance d'un parc d'aéronef impose de régler le problème du soutien d'une force projetée incluant des éléments du parc considéré. Soit le soutien est exclusivement militaire, auquel cas il faut entretenir, entre deux opérations de projection, les connaissances et savoir-faire des mécaniciens. Ceci peut être réalisé en conservant une partie du soutien du parc en métropole par les armées mais la logique économique s'oppose à la multiplication des formes de soutien. Il peut être envisagé d'inclure dans les équipes de mécaniciens du sous-traitant des mécaniciens militaires pour une période limitée. Se pose alors le problème de la couverture sociale des personnels ainsi détachés et du coût de ce détachement. Il est raisonnable de supposer qu'un industriel ferait payer une prestation qui s'apparente à de l'instruction d'autant plus que la formation fait partie du domaine privatisable. Dernière possibilité, un passage régulier des mécaniciens dans les écoles militaires de maintenance est aussi envisageable. Cela irait à l'encontre de la sous-traitance de la formation mais permettrait inversement

d'accroître la rentabilité des écoles militaires de formation par le biais d'une formation technique continue permanente pendant la carrière d'un sous-officier. Si au contraire le soutien en opération est ouvert à la sous-traitance, ce qui est envisageable, d'autres problèmes se posent, en particulier la limite entre civils intervenant au profit des armées dans le cadre d'un contrat de sous-traitance et ce qui pourrait ressembler à des mercenaires. Il existe y compris au sein de sociétés comme HELI-UNION des personnels travaillant avec un contrat incluant le risque de guerre. Il s'agit en général d'employés en "free lance" dans une société de droit anglo-saxon. Cependant le coût prévisible est important. De plus il existe un indéniable problème de disponibilité des personnels. Rien n'assure les forces armées de pouvoir trouver sur le marché civil à n'importe quel moment une ressource suffisante en personnels capables d'assurer le soutien de la flotte engagée à moins d'un coût prohibitif. La solution pourrait résider dans une estimation de l'occurrence des crises et du volume d'aéronefs et d'heures de vol nécessaires pour participer à la résolution de ces crises. Sommes-nous réellement capable de le faire ? Néanmoins cela aurait l'avantage d'imposer aux décideurs de prendre en compte le coût exact de la maintenance d'une intervention sans tenter d'absorber celui-ci par un effort toujours plus important de la part de l'institution militaire (transfert de lignes de budget à enveloppe constante, heures de maintenance supplémentaire à effectif constant dans le meilleur des cas,...).

Pour conclure cet entretien le soutien des DAUPHIN de l'aviation maritime a été évoqué comme parfait exemple de soutien intégralement sous-traité. Notons qu'il s'agit d'un parc restreint d'aéronefs basés à terre de façon permanente et dont la projection n'est pas envisager. Le contrat prévoit aussi bien l'entretien curatif (dépannage in situ en 24 heures), l'entretien préventif (y compris les révisions générales) que la gestion des approvisionnement (stock défini par HELI-UNION). Les résultats sont impressionnants 98% de disponibilité technique sur 4 ans. On peut néanmoins s'interroger sur la nécessité d'une D.T.I aussi élevée même dans le cadre d'un service public.

## **Cas n°2 : Point de vue de la DGA**

Intérêt: Le S.P.Aé (anciennement STPA) traite de tous les aspects de la maintenance opérationnelle du parc actuel ou des aéronefs futurs.

### Synthèse :

Il ne fait aucun doute qu'à l'avenir (terme dont les limites restent à définir) tout ce qui n'est pas de la mise en œuvre ("on craft" suivant la terminologie consacrée) sera réalisé hors des forces soit dans des établissements de la D.G.A., soit dans l'industrie privée. Il s'agit d'une remise en cause indubitable des établissements des trois armées.

Le soutien à l'heure de vol semble être le modèle à appliquer. Il permet de limiter la dépense budgétaire uniquement aux opérations d'entretien préventif et curatif économisant tout investissement et permettant de s'affranchir du maintien au standard du parc.

Deux aspects problématiques de la sous-traitance ont été évoqués : la sous-traitance partagée et le cas d'industriels qui à leur tour sous-traitent. En ce qui concerne la sous-traitance partagée il s'agit du partage entre deux industriels d'un parc d'aéronef à soutenir. L'exemple type est le cas des visites périodiques des PUMA de l'A.L.A.T qui ont été réparties entre le département maintenance de la

société EUROCOPTER France et HELI-UNION. Les motivations ayant conduit à ce choix ne reposent pas uniquement sur des critères de coûts, de délais ou de qualité mais sont du domaine de la stratégie de sauvegarde des industries nationales. Là réside l'un des pièges de la sous-traitance pour les armées. En effet en recourant systématiquement à la sous-traitance pour le soutien sans maîtriser pour autant le choix des industriels nous perdons une bonne partie de notre autonomie en matière budgétaire et servons à faire du dumping industriel, le tout à enveloppe budgétaire constante donc au détriment de nos missions premières.

Pour revenir à la sous-traitance de deuxième degré, il s'agit principalement d'industriels qui, bénéficiant eux-mêmes d'un contrat de sous-traitance, font assurer une partie des opérations de maintenance par un autre industriel. Cette pratique n'est pas sans danger en particulier dans le domaine aéronautique compte tenu de la difficulté qu'ont, dans ce cas, les services officiels à s'assurer d'un contrôle qualité de haut niveau tout au long de la chaîne de maintenance.

Voici au travers de quelques réponses à des questions simples ce qui ressort de l'expérience du S.P.Aé :

**La sous-traitance est-elle plus rentable que le soutien interne aux armées ?** En réalité les armées ont le plus grand mal à estimer le coût de leur soutien, en particulier à cause des difficultés pour calculer les frais fixes et au retard pris en matière de comptabilité analytique. A cela il faut ajouter que les prix des articles de ravitaillement ne sont pas exacts.

**La sous-traitance offre-t-elle de meilleurs délais ?** En général les délais d'intervention sont meilleurs dans l'industrie que dans les forces armées. Néanmoins la comparaison est faussée. D'une part, les militaires employés à la maintenance ont des charges supplémentaires telles que des prestations internes ou des missions extérieures qui affectent le taux de disponibilité des équipes sur les interventions. D'autre part, le coût salarial étant le même lorsqu'une équipe militaire travaille 40 ou 60 heures par semaine on ne peut comparer les délais. L'avantage de la sous-traitance est dans ce domaine de mettre les décideurs devant leur responsabilité en chiffrant le coût de leurs exigences en terme de disponibilité du parc. Il n'est pas question dans ce cas de jouer sur la souplesse d'emploi de la main d'œuvre militaire.

**La qualité des prestations civiles est-elle satisfaisante ?** Au contraire des interventions techniques réalisées en milieu militaire, la qualité des prestations civiles est contractualisée au moyen de normes (AQAP qui se rapprochent des JAR). La démarche est identique à celle pratiquée dans l'aviation civile. Le département programmes et méthodes et surveillance de la qualité (ex S.I.AR) effectue des actions de contrôle qualité auprès des industriels. Nous sommes donc assurés d'un standard de qualité. Un avantage supplémentaire offert par la sous-traitance dans ce domaine est de nous prémunir de la "sur-maintenance" qui a particulièrement alourdi le coût du soutien des parcs d'aéronefs militaires.

**La formation ?** La formation semble se prêter particulièrement bien à la sous-traitance. A tel point que des formations spécifiques concernant un faible nombre d'individus sont déjà réalisées par le secteur civil (mécanicien COUGAR et FENEC). En sus de ces formations à la carte, on peut concevoir de sous-traiter les formations de base qui seront ensuite complétées par une instruction purement militaire pour la mise en œuvre (ex : les mécaniciens). Ceci permet d'économiser des investissements en utilisant ce qui existe dans le civil et qui pour un même objet propose des coûts inférieurs.

**ATTENTION**

L'intérêt des forces armées est de regrouper leurs besoins, quitte à les standardiser un minimum afin de négocier des prix inférieurs à ceux que chaque armée aurait obtenus en travaillant seule.

La clé d'une sous-traitance rentable réside dans la rédaction d'un cahier des charges correspondant aux justes besoins. La difficulté réside dans la définition par les armées de leurs besoins exacts.

La perte de compétence qu'engendrerait la privatisation de pans entiers de savoir-faire serait catastrophique dans le cadre de la projection. Ainsi que pour le maintien en service de parcs vieillissants que le secteur civil refuse au bout d'un certain temps d'assurer.

Et l'avenir ? Deux cas de figure sont envisageables. D'un coté les aéronefs à vocation militaire uniquement, de l'autre ceux présents dans les flottes civiles. Dans le second cas les points évoqués ci-dessus resteront d'actualité tant que sera nécessaire une maintenance préventive. La présence de nombreux industriels sur le marché de la maintenance garantie une saine concurrence et une certaine pérennité du secteur. Dans le premier cas les orientations prises actuellement par les programmes d'armement tels que le TIGRE ou le NH 90 ne laissent aucun doute : seule la sous-traitance subsistera. En effet les forces armées se limiteront à la mise en œuvre et à l'échange des L.R.U (rechanges en ligne). L'industriel, en l'occurrence le constructeur EUROCOPTER (peut-on croire qu'un autre industriel fut-il européen puisse concurrencer le constructeur qui dispose de tous les atouts ?), assurera l'ensemble de la prestation de maintien en condition. Dans le cadre d'un contrat pour X francs, il garantira Y heures de vol pour Z années avec V aéronefs ayant une D.T.I de W le tout sur N points d'implantation. Lors d'une projection, les forces armées disposeront d'un lot d'autonomie pour les L.R.U. En cas de difficultés techniques, un soutien technique constructeur est envisageable (COUGAR au Kurdistan ou HORIZON dans le Golfe). La grosse difficulté à résoudre semble être la réparation des dommages dus au combat du vecteur et de la partie du système d'armes qui ne peut-être déposé de l'aéronef. La question reste ouverte. En résumé dans le cadre des programmes futurs il semble que soit acquis un transfert des opérations dites déportées (non réalisées in situ) vers le secteur civil.

**Cas n°3 : Contrats de maintien en condition opérationnelle (MCO)**

Définition.

Il existe actuellement deux types de contrats MCO dont les particularités sont explicitées ci-dessous :

- MCO partiel.

Les contrats de type MCO partiel comprennent des prestations, commandées à un industriel, de gestion de configuration et des faits techniques (organisation de réunion d'analyse des faits techniques), la conduite d'études de vieillissement, la tenue d'exams techniques, le suivi de la documentation, les réparations selon les niveaux d'intervention NTI2 ou/et NTI3, l'assistance technique occasionnelle et permanente, la gestion du stock Etat et la fourniture de rechanges.

- MCO complet.

Les contrats de type MCO complet commandent à un industriel l'entretien global d'un parc de matériels opérationnels, l'armée de l'air pour sa part n'assurant que la mise en œuvre et le NTI1. Si le matériel objet du MCO est déclaré en panne ou NO GO (pour un équipement électronique) aux tests de bon fonctionnement avant utilisation, le matériel concerné est échangé sans délais chez l'industriel contre un autre disponible.

#### Obligation de résultat.

Les obligations de résultat sont différentes suivant le type de MCO.

- MCO partiel : l'obligation de résultat demandée étant une durée limitée du temps de réparation des sous-ensembles en panne au NTI2 et/ou NTI3,
- MCO complet : l'obligation de résultat est la fourniture en permanence d'un nombre contractuel de matériels opérationnels, si cette obligation n'est pas respectée des pénalités financières sont infligées au titulaire du contrat. Un potentiel d'utilisation peut être négocié et figurer dans le contrat (heures de vol par exemple).

#### Exemples de contrats MCO.

##### **a) MCO partiel des systèmes d'arme air-air MAGIC1, MAGIC2, Super 530F et Super 530D.**

Titulaire du contrat : Matra BAE Dynamics.

Ce contrat est notifié pour 5 périodes (années) avec un montant minimal et un montant maximal. Ce type de MCO est satisfaisant en terme de disponibilité des missiles, toutefois l'armée de l'air doit rester vigilante et en surveiller le déroulement en liaison avec la DSA.

Montant minimal annuel : 16MF

Montant maximal annuel : 87MF

##### **b) MCO complet des PDLCT<sup>1</sup>**

Titulaire du contrat : Thomson CSF Optronique.

Ce contrat notifié pour 5 ans, exige de la part du titulaire la fourniture à l'armée de l'air de 8 PDLCT opérationnels en permanence pour 3 en réserve (initialement le contrat en prévoyait 10 mais 2 ont été accidentés). D'autre part le plafond d'utilisation du parc est fixé à 3000H de vol par an. Le montant maximal annuel comprend une partie fixe, un montant maximal d'utilisation annuelle (3000H), et un troisième poste en cas de réparation exceptionnelle des matériels (collision volatile par exemple).

<sup>1</sup> Pod de Désignation Laser et de Conduite de Tir

- Partie fixe annuelle : 18MF
- Montant maximal annuel pour 3000H de vol : 10MF
- Montant maximal annuel de réparations exceptionnelles : 2MF

Depuis le début du contrat le 01/01/1997 l'armée de l'air a effectué 2450H de vol (à la date du 1/01/1998), avec une disponibilité respectant les termes du contrat. La disponibilité opérationnelle ne satisfait pas les armées qui souhaitent avoir plus de pods disponibles pour l'entraînement des pilotes. Dans le cas d'une augmentation importante de l'activité aérienne, le contrat devra être renégocié et une augmentation du montant maximal annuel pour 3000H est à prévoir. Le fonctionnement de ce type de MCO dans le cadre d'opérations extérieures n'a pas été mis à l'épreuve.

La rédaction du contrat insiste beaucoup, au travers des spécifications techniques sur la fourniture par le titulaire de listes d'approvisionnement initial et de matériels spécifiques. Les points obscurs concernent l'assistance technique et les réparations (de quel type ?) pour lesquelles le titulaire ne peut pas refuser d'être désigné comme réparateur !!! Le problème crucial demeure le nombre peu élevé de pods en service, avec de surcroît la disponibilité conditionnée par les délais de fourniture des rechanges qui sont de l'ordre de 6 à 8 mois pour des demandes normales et de l'ordre du mois pour des demandes urgentes. Une éventuelle renégociation de ce contrat devra prendre en compte ces facteurs pour améliorer le besoin de l'armée de l'air en terme de disponibilité.

### c) MCO complet du MICA

Ce marché n'a pas encore été négocié par la DGA auprès de l'industriel. A terme il concerne plusieurs centaines de missiles destinés à l'armée de l'air et la Marine. Ils seront répartis sur environ huit sites, bases aériennes et aéronavales. Les points qui devraient en ressortir sont les suivants :

- Clause de réversibilité : l'armée de l'air veut garder la capacité d'acquérir un NTI2 si la réalisation du contrat ne donne pas satisfaction. Ceci induit la surveillance de la satisfaction du besoin pendant les trois premières années et le suivi des faits techniques traités par l'industriel durant cette période pour acquérir un historique. L'avantage de cette position pour l'armée de l'air est de pouvoir cerner avec précision les tâches du NTI2 et le cas échéant, de n'acquérir que le juste besoin.
- Garantie d'un niveau de disponibilité du parc : le problème actuel de la DGA pour entamer la négociation est de connaître le taux d'indisponibilité qui serait consenti par l'armée de l'air.
- Réparation à la demande : une idée avancée par la DGA serait de proposer un marché MCO qui demanderait à l'industriel de garder une compétence NTI2, mais de n'effectuer les réparations qu'à la demande (par lot et non en continu). Dans cette hypothèse le coût du MCO dépendrait des réparations réalisées et ne serait plus forfaitaire. Les avantages de ce projet sont un coût décorrélé de l'activité aérienne (critère de base pour le calcul d'un MCO) qui est toujours difficile à estimer, des dépenses mieux maîtrisées (envoi en réparation en cas de besoin) et enfin certainement une faible dépense pour les réparations étant donné la fiabilité annoncée. Reste que le coût du maintien de la compétence NTI2 doit être intéressant pour que cette solution soit compétitive.
- Une clause doit être étudiée par la DGA pour que l'industriel n'abuse pas à terme, du fait qu'il est le seul à savoir-faire et en profite pour imposer ses tarifs lors des

négociations et appliquer le marché comme il le veut. Il faudra donc intéresser l'industriel.

Dans ce domaine les anglais ont réussi à passer certains contrats de résultats avec l'industriel qui consistent, lors de campagnes de tir de munitions puisées au hasard dans le stock, à vérifier le taux de fiabilité. S'il est supérieur à l'exigence du contrat, une bonification est retournée à l'industriel, s'il est inférieur ce dernier doit des pénalités (pécuniaires ou livraison de munitions supplémentaires).

**d) MCO complet du CASA CN 235.**

Titulaire du contrat : société Aliena.

Le CASA CN 235 est un avion de transport tactique, stationné sur la base de Creil. Ce contrat, notifié pour une durée de 3 ans, est relatif à l'entretien et la mise en œuvre des CN 235 basés en métropole, à savoir les travaux de réparation, les vérifications et l'entretien périodique. L'armée de l'air quant à elle assure le NTI1 ainsi que la mise à disposition, auprès du titulaire du contrat, d'un stock de rechanges représentant l'approvisionnement initial. L'industriel a la responsabilité de la gestion de l'ensemble des rechanges, de la fourniture des rechanges et des outillages de réapprovisionnement nécessaires à l'exploitation des avions.

Le contrat stipule une disponibilité de 85% de la flotte, hors travaux d'entretien programmés. Il prévoit 4 types de prestations correspondant à un montant maximal forfaitaire pour l'assistance technique et le soutien logistique de la flotte, un forfait à l'heure de vol, sur la base de 4000H/an ou 40H/mois/avion, un forfait pour l'exécution de visite d'entretien programmé (4 visites prévues au titre du contrat), et enfin les prestations supplémentaires correspondants à des événements exceptionnels.

Ce contrat s'applique pour une flotte initiale de 6 appareils, extensible à plus ou moins 3 appareils sans remettre en cause les montants maximaux définis dans les types de prestations.

- Montant maximal du contrat : 72MF.
- Prestations de type 1 : 23MF;
- Prestations de type 2 : 31,5MF;
- Prestations de type 3 : 5,2MF;
- Prestations de type 3 : 12MF.

**e) MCO du C130 Hercules**

Titulaire du contrat : société Sogerma.

L'armée de l'air soustrait la maintenance NTI2 et NTI3 des 12 C130 du CFAP. C'est la société SOGERMA, filiale du groupe AEROSPATIALE, qui est titulaire du marché depuis la mise en service des premiers appareils (1988). La SOGERMA était à l'origine en concurrence avec la SFAIR.

- Contenu du marché:

L'armée de l'air a conservé un NTI1 renforcé sur le site d'ORLEANS (base de stationnement habituel des C130). Elle possède de plus une équipe technique, chargée, entre autres, de l'exploitation des faits techniques et du suivi des modifications.

La SOGERMA réalise les opérations de NTI2 et NTI3 à partir de ses installations de

MERIGNAC. Elle détache en permanence à ORLEANS, 3 techniciens plus spécialement chargés des moteurs.

Initialement, les clauses techniques du contrat prévoyaient un critère d'exécution basé sur un taux de disponibilité avion (8 à 9 avions dispos sur 12).

Le marché en cours prévoit une maintenance à l'heure de vol, ce critère d'exécution donnant à posteriori beaucoup plus de satisfaction que le critère de disponibilité.

Le contrat comprend en fait un forfait mensuel (pour "l'ingénierie", la gestion du stock, les opérations usuelles...) et un coût à l'heure de vol.

La validité du contrat en cours est de 5 ans, durée annoncée par l'industriel comme un minimum compte tenu des investissements nécessaires pour l'exécution d'un tel marché.

Pour l'acheminement des différents équipements entre ORLEANS et MERIGNAC, la SOGERMA a mis en place une navette routière quotidienne.

Pour traiter les incidents techniques inopinés (exemple : destruction moteur sur absorption d'un corps étranger...), le contrat prévoit un marché "ouvert" à bons de commande permettant une intervention de l'industriel.

Pour les interventions sur théâtre extérieur, le contrat prévoit une mise en place de techniciens de la SOGERMA, sous un délai de l'ordre de 24 heures (variable selon les formalités propres à chaque pays), quel que soit le pays de destination et le risque encouru par le personnel, la SOGERMA se chargeant de faire assurer son personnel. Ce type d'intervention non budgétisée est financée en tant que de besoin par l'armée de l'air.

#### - Gestion des stocks et de la documentation :

L'armée n'a pas acheté de stock pour la maintenance de ses C130. La SOGERMA est entièrement responsable de l'approvisionnement, de la réparation et du suivi des pièces et équipements nécessaires pour réaliser les objectifs du contrat à l'heure de vol. Elle est de plus responsable du suivi et de l'application des modifications avion, ainsi que de la mise à jour de la documentation, en concertation avec l'équipe technique d'ORLEANS.

#### - Formation :

Elle est sous-traitée à la SOGERMA qui traite directement avec la société LOCKHEED.

#### **INTERETS D'UN TEL CONTRAT :**

L'intérêt principal de ce contrat "MCO complet" est d'être réalisé "à l'heure de vol", et de réduire le nombre d'interlocuteurs industriels à un seul face à l'armée de l'air.

En laissant toute liberté à la SOGERMA pour la gestion des pièces de rechange et pour le choix de ses propres sous-traitants, l'armée de l'air n'a pas à financer l'acquisition et la gestion d'un stock.

Le coût à l'heure de vol de ce contrat MCO est inférieur de 7% au coût théorique fourni par le constructeur LOCKHEED.

#### **Conclusion partielle sur les différents contrats MCO précités.**

Il apparaît évident que les différents contrats que nous avons examinés ne sont pas homogènes dans leur rédaction. Dans ces conditions le besoin des armées ne peut que difficilement être pris en compte, et ceci de façon optimale au meilleur rapport coût/efficacité. Il semble donc qu'un effort important doit être entrepris pour

harmoniser l'ensemble des contrats, afin de respecter une trame qui puisse garantir au mieux, par le balayage d'un certain nombre de critères, qui restent à cerner, la disponibilité des armées, ceci au moindre coût.

Dans cette optique, et dans le cadre du triptyque armée-industriel-DGA, cette dernière est la plus concernée dans la mesure où c'est elle qui négocie la signature des contrats avec les titulaires. Nous sommes en droit d'attendre une amélioration énorme grâce à la nouvelle organisation matricielle de la DGA. Ainsi la sous-direction MCO de la direction des programmes, des méthodes d'acquisition et de la qualité doit pouvoir jouer un rôle moteur et normalisateur. Les responsabilités transverses de cette sous-direction doivent permettre de fédérer la rédaction des contrats. Il n'est plus acceptable que chaque programme d'armement négocie en toute liberté ce type de contrat. Cela donne lieu à une multiplicité de contrats qui ne couvrent pas tous les mêmes points, ou les traitent différemment.

Rédiger un contrat MCO, le négocier en respectant les besoins exprimés par les forces, nécessite une solide expérience et constitue un métier à part entière. En ce sens la réforme de la DGA qui met à la disposition de tous les directeurs de programme des spécialistes de la négociation en MCO, doit permettre, à terme d'améliorer les performances des contrats de sous-traitance que sont ceux concluent dans le cadre du MCO.

## 4.2 Soutien d'une base

### Cas n°1 : centre d'essais en vol d'ISTRES

Intérêt : Le centre d'essais en vol dans le cadre d'une réduction générale des coûts de 30% entamée par la D.G.A. mène une politique de sous-traitance qui dans certains domaines pourrait servir d'exemple aux forces armées.

#### Synthèse :

En terme de préalable il est apparu nécessaire de définir ce que l'on entend par sous-traitance. Qu'est ce que la sous-traitance ? La définition exacte du champ de notre étude est impératif. En ce qui concerne le C.E.V la sous-traitance ne peut en aucun cas concerner les missions du C.E.V. Il ne s'agit donc pas de faire réaliser à l'extérieur tout ou partie des missions du C.E.V. En revanche, il s'agit de privatiser un certain nombre de tâches qui jusqu'à présent, pour des raisons diverses, étaient réalisées par des personnels du C.E.V mais qui ne ressortent pas du domaine de compétence d'un centre d'essais en vol. Citons par exemple la restauration, l'entretien ménager des locaux, l'entretien des bâtiments (maçonnerie, électricité, plomberie,...).

Que peut-on en déduire pour les forces armées ? Le pragmatisme du C.E.V est-il applicable dans notre cas ? **Ceci nous amène à définir ce que l'on entend par domaine des missions des armées. Existe-t-il un domaine non privatisable et quelle est sa frontière ? La loi précise que les activités de droit régalien ainsi que les tâches administratives ne sont pas sous-traitables.**

Nos interlocuteurs ont fait part d'un écueil à éviter et qu'ils baptisent sous-traitance idéologique, faisant référence au schéma stratégique de la D.C.E (direction des centres d'essais) qui stipule de recourir systématiquement à la sous-traitance de toutes les activités de soutien à l'issue d'une analyse des coûts comparés. Dans ce document l'avenir du C.E.V semble être celui d'un pôle de spécialistes, sous-traitant

tout ce qui est hors du domaine de spécialité, ressemblant en cela au modèle anglo-saxon. L'intérêt de ce modèle n'est pas évident. Certaines activités initialement privatisées ont été reprises au sein du C.E.V pour des raisons de coût. Il s'agit en particulier du gardiennage pour lequel une solution interne est apparue moins onéreuse. Si d'aventure nos emprises devaient être gardées par des sociétés civiles, nous ferions bien de nous inspirer de l'expérience du C.E.V lors de l'élaboration des contrats de gardiennage.

Un problème juridique important a été évoqué concernant un cas particulier de sous-traitance : l'assistance technique. Il s'agit de prestataires de services qui placent des personnels civils sous contrats dans des services étatiques pour y exercer des tâches précises. Dans le cas du C.E.V se sont généralement des ingénieurs travaillant sur un programme d'armement au sein d'équipes du C.E.V. Ces personnels sont donc sous les ordres d'agents de l'état au sein des services. Or la loi précise qu'aucun fonctionnaire ne peut être le chef direct de personnel n'appartenant pas à la fonction publique (fonctionnaire ou contractuel). Il s'agit du délit de marchandage de main d'œuvre. **Par conséquent le recours à l'assistance technique nous est interdit.**

## Cas n°2 : école d'application de l'aviation légère de l'armée de terre

Intérêt : l'E.A.A.L.A.T fait l'objet depuis maintenant 10 ans d'une expérimentation appelée gestion lucide. Volonté politique avant tout d'André GIRAUT ministre de la défense de l'époque, cette expérimentation est destinée à permettre de chiffrer précisément le coût d'un stagiaire de l'école. Dans le cadre de la gestion lucide une certaine autonomie a été laissée au commandement de l'école pour sous-traiter une partie des activités connexes.

Deux études ont été menées. La première a abouti à la sous-traitance de la restauration des stagiaires, marché obtenu par la société SODEXO. De l'avis des intéressés la prestation est de qualité et globalement satisfaisante. La seule difficulté réside dans le manque total de souplesse du système. Hors des horaires d'ouverture il est impossible d'obtenir un repas. Ainsi la restauration, des équipages de passage ou des équipages se posant hors des horaires pour des raisons de service, est impossible. La disponibilité de la prestation n'a pas été abordée lors de l'étude de marché. On peut donc considérer d'une certaine façon que la comparaison entre les coûts de la SODEXO et le coût d'une restauration militaire a été faussée. Ceci nous incite à proposer d'étudier systématiquement la disponibilité des prestations lorsqu'une étude de marché est menée.

La seconde étude, qui n'a pas abouti, avait pour objet la sous-traitance du parc automobile de l'école. Le marché local n'a pas répondu favorablement à la demande compte tenu de l'âge moyen du parc automobile (plus de 10 ans), bien que les véhicules soient en bon état et qu'il soit pratiquement tous du domaine courant (VL et fourgonnette). Nous sommes confrontés à une spécificité des matériels militaire : la longévité. Nos véhicules sont bien entretenus et globalement roulent peu par année. Ils ne présentent pas un marché intéressant économiquement pour un industriel, sauf à proposer des prix prohibitifs. En ce domaine, la solution réside peut être en une approche plus globale de la question. Pourquoi n'envisager que de sous-traiter l'entretien. On pourrait acheter une prestation englobant la mise à disposition d'un parc avec un kilométrage forfaitaire et une disponibilité contractualisée.

### Cas n°3 : la restauration sur les sites de Grenoble et de Villacoublay

Les deux cas étudiés concernant la restauration dans l'armée de l'air, s'appuient sur l'expérimentation menée à l'EPA 749 de Grenoble, et sur l'expérience du restaurant du CASSIC de la base aérienne de Villacoublay.

Les deux exemples montrent que les coûts sont plus élevés en régime sous-traité que dans le cas de la régie directe. Par conséquent le fait de sous-traiter la restauration pour l'armée de l'air ne permet pas de dégager des économies financières et cette voie ne peut être poursuivie que sous l'impulsion d'une volonté politique forte. Le fait de ne pouvoir sous-traiter des activités directement liées au domaine opérationnel, par manque de recul et d'évaluation des risques d'indisponibilité ou de perte de compétence, oblige l'armée de l'air à sous-traiter, à perte, cette activité pour répondre aux directives du SGA.

Dans le cas de l'EPA 749 de Grenoble, l'étude visait à évaluer le coût prévisionnel d'une éventuelle sous-traitance. Cela a permis de mettre en exergue certains points délicats à résoudre.

Tout d'abord le cas des personnels civils déjà employés par l'armée dans la restauration. Ainsi une instruction de la DFP prévoit d'étendre le statut d'agent de droit public aux personnels rémunérés sur les fonds des mess. Par conséquent l'armée de l'air aura à faire face à un problème de reclassement de ces personnels qui se traduira soit par un licenciement soit par une reprise, dans le meilleur des cas, par l'entreprise sous-traitante.

Ensuite, il faut remarquer que Grenoble est une école qui accueille des élèves qui sont internes et qui donc, prennent des repas le matin le midi et le soir. Le titulaire d'un éventuel contrat de sous-traitance doit donc prévoir des prestations larges et quasi permanentes, surtout si l'on y rajoute toutes les activités exceptionnelles liées à la scolarité. Le rôle social d'un tel établissement est primordial et ne souffre aucune lacune. L'activité en régie s'avère non seulement moins coûteuse mais également plus souple dans la mesure où la réactivité face à un besoin non programmé est beaucoup plus rapide. En effet, actuellement le personnel de restauration est présent sur la base, pendant les heures ouvrables, ou facilement activé en cas de besoin, ce qui ne serait pas le cas en régime sous-traité où le personnel civil n'intervient qu'à horaire fixe, pour une prestation identifiée et prévue dans le cahier des charges ayant servi de base à la négociation. Or pour un établissement scolaire tous les cas de prestations ne peuvent pas être prévus, et donneront donc lieu à des surcoûts négociés au cas par cas, et moyennant des préavis raisonnables acceptables par la société titulaire du contrat.

Il apparaît donc que cette étude prouve que financièrement et socialement, la sous-traitance de la restauration à l'EPA 749 de Grenoble n'est pas une voie envisageable. Le fait que Grenoble soit une école est pour beaucoup dans la conclusion de cette étude.

Pour le restaurant CASSIC de la base de Villacoublay, il s'agit d'une expérience de sous-traitance de la restauration qui dure depuis le 1/10/1995.

Il est à noter que les clients de ce restaurant bénéficie d'une prestation globale satisfaisante mais de moins bonne qualité que les militaires qui prennent leur repas sur les mess de la base de Villacoublay. Il faudrait prévoir 2,5 ou 3,00 F de plus par repas pour parvenir à des prestations équivalentes.

Là aussi, comme pour Grenoble, toute activité non prévue donne lieu à des surcoûts

financiers élevés, qui de toute façon ne peut être assurée que moyennant un préavis suffisant.

Ensuite, l'armée de l'air est confrontée à un problème de responsabilité du commandant de base vis-à-vis des personnels civils qui occupent les locaux de restauration et qui utilisent les matériels mis à leur disposition.

Enfin il est à noter une gêne opérationnelle lors des exercices, car il devient impossible de disposer des locaux de restauration en présence des personnels de sous-traitance non concernés par les exercices.

D'autre part, les repas doivent être pris à heure fixe et cela entraîne donc un manque de souplesse et une rigidité qui s'accommode mal des contraintes militaires. Cependant ce facteur ne s'avère pas rédhibitoire dans la mesure où les clients sont de l'état-major du CASSIC et représentent donc une population privilégiée pour une telle expérience.

Avec bientôt 3 ans de recul, il apparaît qu'une telle expérience de sous-traitance peut être étendue moyennant certaines précautions :

- tout d'abord pour que la sous-traitance ne soit pas plus coûteuse que la régie directe, il faudrait lancer une nouvelle consultation avec comme base un nouveau cahier des charges, dans le cas de Villacoublay, et ensuite l'étendre à d'autres sites.

- sélectionner les bases où la sous-traitance de la restauration peut être envisagée. Les bases entrepôts, les bases état-major semblent plus propices à de telles expériences, car il n'y a pas de contraintes opérationnelles fortes. Les repas peuvent être plus facilement pris à heures fixes et peu de personnes dînent sur la base, d'où des prestations réduites et plus faciles à spécifier.

- globalement, chaque contrat doit être passé en local, avec une aide du commissariat en région aérienne, et surtout tenir compte des disparités régionales voire locales, en fonction de l'implantation de la base aérienne. Il peut surgir des situations totalement disparates, donc les prix proposés pour une même prestation seront certainement différents.

#### **Cas n°4 : le SAACMA**

Lors de notre visite à l'EMM, il nous a été remis le rapport d'audit du cabinet Mazars & Guerard faite le 28 Juin 1996. Cet audit avait pour objet l'analyse des scénarios de rationalisation et de sous-traitance concernant le service automobile de l'administration centrale de la marine (SAACMA).

On y trouve :

- une évaluation des coûts,
- une évaluation des délais et des causes de dysfonctionnement,
- des scénarios clés,
- des conclusions et un plan d'action.

Le cabinet Mazars & Guerard a étudié :

- la répartition par fonction du budget pour pouvoir établir une comparaison avec une Moyenne Entreprise,
- les charges de personnel,
- le soutien hors carburant,
- le fonctionnement général,
- les charges directes et indirectes,
- les charges de structure et de prestation spécifique, matières et pièces de rechange.

Cela a permis d'estimer le taux horaire des garages du SAACMA.

La grande difficulté résidait dans le fait que la structure de compte du SAACMA est différente de celle d'un garage privé. Ce qui a conduit à deux limites dans la méthode d'évaluation. En effet, elle intègre la sous-activité, qui est un phénomène atypique, en prenant comme base de calcul les heures réellement passées sur véhicules et non le potentiel d'heures facturables, et elle a demandé des arbitrages quant à la répartition des heures au niveau de certains ateliers.

Cependant, on peut en dégager quelques conclusions intéressantes pour notre propre étude.

- Le taux horaire du CRA est supérieur de 50% au taux horaire du privé :
  - les salaires bruts des ouvriers d'état sont supérieurs de 40 % à ceux du privé (comparaison avec ceux en région parisienne dans les garages de marque comparable) p 19
  - les charges patronales génèrent un surcoût salarial par rapport à l'employeur civil + 17%

Paradoxalement, le taux horaire du CRA devrait être 30% inférieur à celui du privé. En effet, ce dernier doit intégrer la TVA ( 20,6% ), son bénéfice, la fiscalité des entreprises, des frais financiers et il ne dispose pas nécessairement d'infrastructure amortie comme le CRA.

- A quantité égale d'heures payées, la CRA ne fournit que 60% environ des heures facturées du secteur privé. Le taux de présence productive par rapport aux heures payées est de l'ordre de 40%.

- Si certains coûts sont "normaux" (un volume de références articles élevé lié à la nature du parc à soutenir, le respect des procédures administratives spécifiques à la défense nationale, le cadre et servitudes militaires), d'autres le sont moins. Les plus gros postes peuvent être réduits : l'informatique est lourde et fragile et génère de nombreuses pertes de temps, les appels alourdissent le coût de soutien et augmentent le besoin d'encadrement, l'organisation en trois niveaux multiplie l'encadrement.

- Dans un contexte de sous-activité, les heures imputées sont souvent supérieures aux heures passées réellement. Les raisons en sont :
  - le contexte multiconstructeur qui complexifie les tâches de certains ateliers,
  - le personnel va parfois au-delà de la demande initiale,
  - les ouvriers d'Etat sont payés 44, 5 heures par semaine, sans nécessité apparente
 De fait, le taux de productivité global est aujourd'hui trois fois supérieur dans le privé

En conclusion, le rapport propose une réorganisation et la sous-traitance partielle des garages ( rechanges, tôlerie ). Cependant, au plan économique, dans la mesure où les infrastructures, équipements et le savoir-faire existent, une fonction interne est préférable à une sous-traitance. Toutefois, cela nécessite une réorganisation en profondeur et une informatique adaptée.

#### 4.3 L'exemple britannique.

Fondées sur une approche économique, les opérations privilégiant la productivité économique en faisant appel aux entreprises privées seront à privilégier. Depuis

1992, le gouvernement britannique a imposé cette approche à son administration, c'est la Private Finance Initiative (PFI). L'expérience britannique bien que récente peut servir de référence si l'on choisit de s'engager plus ou moins sur cette voie.

### **De quoi s'agit-il ?**

La PFI est une doctrine qui consiste à acheter en milieu concurrentiel un service et non les actifs servant à le produire. Désormais, l'Etat ou les collectivités locales doivent rechercher dans la mesure du possible à confier à des entreprises du secteur privé la réalisation de projets de toute nature afin de supprimer les coûts de construction et de fonctionnement tout en améliorant la qualité du service rendu. Il s'agit d'en donner pour son argent au contribuable et de participer à la réduction du budget de l'Etat. Le terme générique employé est celui de "Best value for Money".

L'idée fondamentale qui sous-tend PFI est que le secteur privé est plus apte que le secteur public pour attirer et gérer des capitaux, réaliser un projet et le faire fonctionner avec le meilleur rapport qualité/prix. D'une manière générale le secteur privé est jugé plus souple et plus à même de rechercher et de trouver des solutions originales et innovantes aux problèmes posés par l'administration.

Cependant, cette dernière doit conduire sa propre étude avec financement public, pour s'assurer que la solution PFI est vraiment la meilleure. C'est le Public Sector Comparator, qui servira de prix de référence. Toute administration a pour obligation d'étudier d'abord une solution PFI avant de considérer toute autre solution avec des fonds publics.

Un guide méthodologique à suivre absolument a été édité pour permettre à l'administration de négocier avec le secteur privé au mieux de ses intérêts et donc de ceux du contribuable.

### **Domaines d'application**

Il n'y a pas de domaines réservés qui pourraient ne pas faire l'objet d'une procédure PFI. Par exemple, le MOD a identifié près de 60 projets qui peuvent faire l'objet d'une telle procédure. Plus de quinze programmes ont fait l'objet de cette procédure dans des domaines aussi différents que le support, la maintenance, la formation de personnels mais également la gestion des retraites et des soldes.

On peut citer par exemple:

- La British Royal Naval Recruiting and Training Agency
- Le parc de véhicule non opérationnel de la RAF, y compris la maintenance et la réparation.
- Le contrôle du trafic aérien.
- La modernisation du réseau de transmission
- La formation des pilotes d'hélicoptères des trois armées
- La réalisation, la gestion et le soutien du CID (JSCSC)
- La modernisation du MOD
- La location d'hélicoptères pour le 32 Squadron (ex-GLAM)

### **Principes de Base de PFI**

Dans un projet PFI, l'administration doit d'abord clairement définir la nature de son besoin et le cadre général de l'action, financier et juridique. Puis après appel d'offre et mise en concurrence, elle sélectionne l'entreprise faisant la meilleure proposition "Best value for Money" (pas nécessairement la moins chère).

Le secteur privé doit quant à lui

- Apporter les capitaux nécessaires, tous si possible,

- Concevoir et réaliser l'ensemble des travaux de construction et d'aménagement,
- Mettre en place les personnels,
- Assurer le fonctionnement et le soutien logistique quasi intégral du projet, limitant alors l'intervention et l'engagement de l'administration au minimum, essentiellement les fonctions de direction et de contrôle.

L'administration ne commence à payer soit lorsque le service est rendu selon les modalités extrêmement détaillées du contrat passé entre les deux parties, soit à la fin des travaux seulement.

### **Avantages de PFI**

Le secteur public peut se consacrer exclusivement à la nature du service qu'il veut fournir et non plus sur la manière dont il va le fournir. Celle-ci devient alors de la seule responsabilité du secteur privé, mais sous étroit contrôle de l'administration.

L'administration transfère le maximum de risques au secteur privé en lui confiant toute la responsabilité d'un projet. Par exemple :

- Risques liés à la conception et à la construction des installations; tout retard, toute malfaçon deviennent le problème du contractant. Il ne sera pas payé avant le début du service à rendre et aura des pénalités en cas de retard.
- Risques financiers et bancaires.
- Risques liés au fonctionnement et à l'entretien; surcoût de fonctionnement, rendement, qualité du service rendu.
- Valeur résiduelle des installations et obsolescence des équipements informatiques et autres

L'administration n'a plus à procéder, pour la réalisation de ses projets, aux investissements initiaux nécessaires qui se chiffrent en millions de Livres Sterling et qui sont donc souvent repoussés pour des raisons budgétaires. En n'ayant qu'à payer le service rendu, elle étale les dépenses dans le temps pour des montants acceptables.

Tout contrat PFI prévoit la possibilité pour le contractant de louer à une tierce personne les installations faisant l'objet du contrat et ce dans la limite des disponibilités et selon des dispositions bien précisées à l'avance. C'est au contractant de faire l'étude de marché préalable lui permettant d'envisager quels profits il peut envisager, sachant qu'il devra les partager avec l'administration.

### **Inconvénients de PFI**

#### *Le coût budgétaire*

Si l'Etat économise l'investissement initial, il s'engage alors sur une longue période. Il vit ainsi à crédit du fait du report du début du paiement des loyers à la fin des travaux. Les partis d'opposition considèrent la PFI comme une manipulation budgétaire qui fait supporter par les prochains budgets le coût des investissements publics indispensables une année donnée. La PFI conduit le Gouvernement à une augmentation régulière de ses engagements financiers, comptabilisés en dehors du montant officiel de la dette publique.

#### *La complexité des contrats*

L'administration doit à la fois identifier le risque, le chiffrer et estimer dans quelle proportion il peut être transféré. Elle doit également définir précisément son besoin et les clauses définissant les responsabilités de chacun. Cela entraîne la rédaction de contrats extrêmement complexes qui conduit à des coûts de soumission très

élevés<sup>1</sup>. Il est en effet nécessaires de faire appel à des compétences <sup>2</sup> que l'administration, encore moins que les entreprises privées, ne possédait initialement. Ainsi un plan de formation de 10000 fonctionnaires a été lancé pour faire acquérir par les fonctionnaires, les réflexes et les connaissances propres au secteur privé. Des organismes interministériels ont été mis en place pour les conseiller et contrôler les contrats signés.

Cette complexité des montages réalisés entraîne une dilution des responsabilité et rends difficile la conduite des projets de grande envergure. L'exemple de la faillite de la société (joint-venture Etat/privé) chargée de réaliser la liaison rapide entre Londres et le Tunnel sous la Manche a imposé au gouvernement britannique de reprendre le projet déjà lancé et d'y investir massivement pour qu'il puisse être mené à son terme.

### Conclusion

La PFI est incontournable pour l'administration britannique, elle permet au gouvernement de pouvoir lancer, à moindres frais, de nombreux programmes d'équipement et combler les retards accumulés par les précédents gouvernement (Margareth Thatcher). L'intérêt immédiat du gouvernement est évident mais sur le long terme, il faudra que les promesses et les prévisions se réalisent. .

L'exemple britannique montre que dans le domaine de la défense et particulièrement celui du soutien des forces, la sous-traitance est réalisable si la volonté politique existe et que son extension n'est limitée que lorsque l'administration reste la plus performante. Les choix faits ainsi sont irréversibles.

Ce type d'approche très britannique dans ces excès (défense antiaérienne fixe privatisée, étude de location de chars dans les camps) n'est pas transposable en France car les mentalités, la législation et la qualité des entreprises étatiques et de l'administration ne sont pas comparables.

Cependant, certaines idées sont à retenir.

- La sous-traitance impose de définir précisément les services attendus .
- La sous-traitance est à rechercher lorsque les investissements initiaux ne sont pas réalisés.
- Il faut disposer d'éléments comparatifs pour juger de son intérêt, l'administration doit faire sa propre évaluation des coûts.
- La rédaction des appels d'offre est fondamentale.
- Pour que chaque partie soit satisfaite un climat de confiance réciproque doit régner entre les futurs partenaires.
- Il faut alors, former des personnels compétents pour assurer la rédaction, le suivi et le contrôle des projets sous-traités. Ces personnels doivent être regroupés au sein d'organismes spécialisés.

#### 4.4 La maintenance de l'armée de terre.

Le cas de GIAT-INDUSTRIE illustre parfaitement la difficulté à sous-traiter et nous force à nous interroger sur les raisons profondes des demandes formulées aux armées quant à la sous-traitance de son soutien. Certes il faut assurer l'emploi du personnel de l'industrie de l'armement. Dans sa lettre du 9 janvier 1997, le

<sup>1</sup> La seule mise au point de l'appel d'offre pour le futur CID aura coûté plus de 1MF

<sup>2</sup> cabinets spécialisés d'experts financiers

contrôleur général des armées GOURTAY, chef du groupe de contrôle des services et industrie d'armement, commente avec le délégué général de l'armement, les baisses de charges liées à la réparation. Elles ont diminué de 60% entre 1990 et 1994 et il est nécessaire de transférer des charges au profit du GIAT-INDUSTRIE pour soutenir l'entreprise. Autant il paraît légitime aux forces de vouloir assurer le plein emploi de leurs personnels. Il est paradoxal que dans le domaine des ressources humaines, l'armée de terre, qui n'est pas à l'origine du transfert de personnel en provenance de GIAT-INDUSTRIES, soit tenue d'employer les sureffectifs de GIAT tout en transférant ses charges NTI3 vers ce dernier. Il s'agit d'un problème de portée stratégique pour le pays, mais que faire du personnel civil du ministère de la défense existant, qui protégé par son statut refuse, la plus part du temps, la mobilité. S'agit-il de les payer à ne rien faire ? Il faut alors inclure ce surcoût dans l'analyse financière de la sous-traitance.

De plus, de nombreuses études démontrent que le bilan financier reste en faveur du soutien comme il se fait aujourd'hui. L'exemple du soutien du poste de tir Roland confirme que le coût industriel est supérieur à celui du NTI3. Quand on fait la comparaison des coûts NTI3 avec ceux de l'industrie : jusqu'à 1991, le montant annuel du marché NTI3 ( société AEROSPATIALE ) était de 60 M.F. pour une moyenne de 700 matériels toutes techniques confondues. Depuis 1991, l'ETAMAT de Bruz répare au NTI3, plus de matériels que l'ancien titulaire du marché dont le montant est, aujourd'hui, de 30 M.F. De même une étude comparative des coûts entre le GIAT et l'ETAMAT de Gien avait conclu à une différence, de 30 à 35% pour la main d'œuvre et supérieure à 300% pour les moteurs d'AMX30, en faveur de ce dernier<sup>1</sup>.

L'étude menée sur le transfert des charges NTI3 de la DCMAT vers l'industrie se traduit par une économie de 500 M.F. de RCS au titre III, il n'en reste pas moins un surcoût de 1 000 M.F. d'Entretien Programmé des Matériels (EPM) au titre V. Le budget global du ministère de la défense n'est donc pas gagnant.

L'étude menée par la société DESCO sur le soutien NTI3 du PR4G pendant 25 ans montre que le soutien par la DCMAT est deux fois plus cher que celui proposé par THOMSON. Du fait de l'existence de personnels qualifiés au sein du ministère de la défense et d'infrastructures adaptées, les coûts proposés par les industriels sont souvent supérieurs.

Il existe cependant des domaines où la sous-traitance est particulièrement attractive. Outre les matériels nouveaux dont l'infrastructure de soutien, l'outillage et le personnel qualifié ne sont pas réalisés, il s'agit des matériels à obsolescence rapide et des matériels réalisés en petites quantités, dispersés et disparates. Par exemple, il en est ainsi, pour les matériels du génie de travaux publics et les matériels d'instruction audiovisuel. Un autre domaine possible pour la sous-traitance est celui de la formation élémentaire ou générale dispensée par des militaires. Les connaissances de base des opérateurs de maintenance sont identiques pour le secteur civil et le secteur militaire. La convergence de ces formations sera à rechercher et la sous-traitance pourra être une des solutions possibles.

---

<sup>1</sup> Rapport n°03/DEF/CGA/SDS/FC92/DR du 17 juin 1992

## 5. SYNTHÈSE - PROPOSITIONS

### 5.1 Généralités

Il existe un parallèle entre la redistribution du budget entre ministères (social) et celle des plans de charge entre les armées et le secteur industriel. Il s'agit d'une décision politique liée à la situation géopolitique et sociale du pays. Les armées ne sont pas maîtres de leurs actions concernant la sous-traitance. Celles-ci sont parfois imposées et ne permettent même pas de choisir le sous-traitant. Il est nécessaire de motiver les armées à la sous-traitance. Il faut, pour ce faire, que les armées récupèrent au moins une partie des fruits de cette politique (RCS redistribuer en partie, sur le fonctionnement).

De même, il existe plusieurs solutions de sous-traitance pour chaque fonction de soutien. Pour un domaine particulier, les expériences actuelles montrent que les modalités varient et les résultats sont souvent différents. Le choix de la sous-traitance et de sa nature, s'il est souhaité, dépend du volume du parc (maintenance), du volume de la troupe présente (restauration), du caractère sensible du matériel ou de l'organisme bénéficiant de la sous-traitance (PR4G, matériel gamme civile, C 130, hélicoptère )

L'étude sur le PRG4 montre que la sous-traitance n'est pas nécessairement économique. Il faut donc faire une étude au cas par cas.

L'étude concernant le partage des activités de soutien à caractère industriel entre les organismes d'Etat et les entreprises doit être menée en deux phases :

- Une première phase, consacrée aux enjeux opérationnels et visant à la redéfinition des besoins des forces, à mener au sein du ministère de la défense,
- Une seconde phase consacrée aux enjeux économiques cherchant à comparer les coûts de chaque proposition. Pour se faire, il est nécessaire que les forces armées adoptent une comptabilité analytique afin de permettre une comparaison précise.

### 5.2 Domaines à privilégier

#### 5.21 Maintenance

##### 5.211 NTI3 de l'armée de terre

L'introduction de technologies duales (rapidement obsolètes) dans les systèmes d'armes majeurs ainsi que le nécessite pour les maîtres d'œuvre industriels, d'optimiser leur maintenance à l'export, milite en faveur d'un transfert de certaines activités de NTI3 de l'armée de terre vers ces industriels. Elle est d'autant plus justifiée que l'arme du matériel réduit son format et que les effectifs du NTI3 diminuent. Mais faute de mobilité du personnel civil, il est difficile de retirer brutalement les charges qu'ils assument. Seuls les matériels ne permettant pas un traitement traditionnel et à évolution rapide sont particulièrement dévolus à la sous-traitance.

##### 5.212 Maintien en condition opérationnelle (MCO)

- Flottes réduites d'appareils du CFAP, de l'ALAT ou de l'Aéronavale (DC8, A310, C130, CASA, Dauphin...).

Les différents contrats de MCO existants actuellement démontrent le bien-

fondé de la sous-traitance pour les NTI2 et NTI3 de ces flottes d'appareils (voire le NTI1 pour certaines comme celles d'A310 ou de CASA et PUMA dans le Pacifique). Il est nécessaire de conserver ce principe pour les contrats à venir.

- Il peut être intéressant d'étudier l'extension de cette sous-traitance au NTI1 pour d'autres appareils comme le C130 ou le CASA (en métropole). Une étude interne de la SOGERMA montre que le bilan financier serait à peu près équivalent, voire favorable aux armées.
- MCO des matériels nouveaux : des études de la section 4, il ressort que pour toute mise en service de matériel nouveau, la sous-traitance de son maintien en condition opérationnelle devra être systématiquement privilégiée. Dans ce cas en effet, le bilan financier doit logiquement être favorable aux armées, si nous satisfaisons aux règles générales suivantes : investissements en infrastructures et en outillages spécifiques financés par le sous-traitant, stock des rechanges nécessaires au NTI2 et NTI3 financé et géré par le sous-traitant, contrat MCO au forfait, privilégiant des critères indexés sur un potentiel d'utilisation (à l'heure de vol...) plutôt que sur une disponibilité brute.

### **5.213 Maintenance des véhicules de la gamme commerciale**

La maintenance du parc automobile de la gamme commerciale non directement impliqué dans le déploiement des forces (majorité des véhicules sur les bases aériennes, dans les régiments ou en état-major) doit au maximum être sous-traitée. Pour ce faire, l'expérience manquée de l'EALAT étant là pour le rappeler, il est nécessaire de disposer d'un parc pas trop obsolète.

De plus, il est intéressant d'étudier si une solution de type location-achat pour une grande partie du parc n'est pas la solution à privilégier à terme, compte tenu de l'existence d'un secteur commercial de véhicules de location très concurrentiel.

### **5.214 Informatique générale et matériels multimédia**

La sous-traitance de ce type de matériel semble pertinente d'autant que leur fiabilité est en général bonne et que leur disponibilité doit être excellente (peu d'interventions mais avec des délais très courts). De plus, les équipements audiovisuels des armées sont très disparates, dispersés et constitués de faibles quantités dans chaque catégorie.

### **5.215 Matériels du génie**

Les matériels du génie de travaux publics imposent des rechanges et une qualification spécifique pour être soutenus. Leur nombre faible par type et le manque de rechange disponible les désignent tout particulièrement au soutien de nature privée. Une bonne solution pour diminuer le risque de défaillance industriel est d'associer du personnel militaire aux interventions.

## **5.22 Fonctionnement courant des bases aériennes ou des régiments**

Espaces verts, enlèvement des ordures, retraitement de certains déchets spécifiques, entretien de l'infrastructure, nettoyage des locaux non sensibles (état-major, hébergement...).

Dans ces domaines, les différentes sous-traitances déjà réalisées ont largement prouvé leur efficacité, tant au niveau de la qualité des prestations réalisées qu'au niveau du bilan financier. Avec la disparition de la conscription, la sous-traitance dans ces domaines ne peut que s'étendre.

### 5.221 Restauration et hôtellerie

- Approvisionnement en vivres,
- Blanchisserie...
- Restauration complète (type EALAT, état-major CASSIC, EPAA Grenoble en cours d'étude...): Le bilan financier de telles opérations reste actuellement relativement défavorable, en partie dû au fait que dans tous les cas étudiés en section 4, les armées fournissaient les locaux, le matériel et parfois leur entretien. Si nous faisons évoluer ces sous-traitances à la manière de la PFI, le bilan devient beaucoup plus favorable.

Dans tous les cas, lorsque nous disposerons de données de comptabilités analytiques beaucoup plus précises et lorsque la disparition de la conscription sera totale (2002), le bilan de ces sous-traitances sera plus juste.

D'autre part, il semble acquis que la sous-traitance de la restauration soit difficilement compatible avec les impératifs opérationnels des unités stationnées sur une base aérienne ou dans un régiment, ainsi qu'avec l'activité d'une école type EPAA Grenoble. Aussi devons-nous privilégier une mise en sous-traitance de la restauration des états-majors et des sites de défense n'accueillant pas d'unité opérationnelle.

### 5.222 Protection et gardiennage

Protection et gardiennage d'entrepôts ou de dépôts isolés (exemple : Varennes sur Allier, Romorentin...), dépôts de munitions et de carburant exceptés : L'expérience malheureuse du CEV d'Istres en matière de sous-traitance du gardiennage ne doit pas nous amener à conclure hâtivement au surcoût systématique d'une telle solution. Dans le cas d'entrepôts isolés de matériels non sensibles ou de matières non dangereuses, il est nécessaire d'étudier le transfert en sous-traitance du gardiennage et de la protection. Ce transfert pourra éventuellement être inclus dans un programme de sous-traitance beaucoup plus globale, comme dans l'étude actuelle de l'armée de l'air pour Varennes sur Allier.

### 5.23 Formations spécialisées ou avec de petites populations

- Personnels techniques de mise en œuvre et de conduite des flottes d'aéronefs identiques au civil (DC8, A310,...).

Ces formations très spécialisées dispensées à un petit nombre de nos personnels, doit systématiquement faire appel à l'existant dans le secteur civil ou dans des armées étrangères (cas de la formation initiale des pilotes de l'aéronavale).

- Stages de langues étrangères (exemple du CIFR de Rochefort...).
- Plus généralement, les formations dans des domaines non spécifiquement militaires (formation en électronique, en mécanique...) doivent être réexaminées dans les écoles militaires existantes pour, soit en diminuer le coût de revient en améliorant les structures existantes, soit procéder à des regroupements interarmées par pôle de compétence, soit procéder à leur transfert en sous-traitance.

### 5.231 Ecoles de conduite automobile et de transport routier

Pour ce secteur d'activité, une étude comparative doit être réalisée avant de ce prononcer sur l'intérêt de la sous-traitance. L'interarmisation de ce secteur au niveau régional serait peut-être la solution la plus économique.

### 5.24 Installation et maintenance des télécommunications d'infrastructure

Installation et maintenance des télécommunications d'infrastructure (Socrate, liaisons de données, téléphonie...): Dans ce domaine, compte tenu de l'explosion des moyens de communication et de transmission de données dans le secteur civil, et du savoir-faire des nombreuses sociétés de service très concurrentielles, il semble qu'il soit intéressant de privilégier la sous-traitance pour l'installation et le maintien en condition opérationnelle des télécommunications d'infrastructure.

### 5.25 Transport par voie routière

Chaque armée possède actuellement ses propres moyens de transport routiers. Pour l'armée de l'air, une récente réorganisation fondée sur une centralisation des demandes et des moyens existants a permis de rationaliser les besoins et ainsi d'améliorer la réponse aux demandes.

Il semble qu'une approche interarmées plus systématique (comme elle existe déjà pour la projection des forces) soit une voie à explorer avant de faire appel à la sous-traitance.

## 5.3 Mesures à prendre

### 5.31 Définir les activités cœurs

Avant d'envisager de pouvoir sous-traiter une activité, les armées et plus généralement le ministère de la défense doivent mener une analyse de leurs activités. Il leur faudra définir quels sont les domaines d'activités qui ne relèvent que de la compétence de l'Etat, ceux qui sont la raison d'être des forces armées, ceux qu'il est indispensable de maîtriser pour réaliser les missions confiées aux armées. Une fois ce travail réalisé, apparaîtront les domaines à privilégier et ceux qui sont interdits à la sous-traitance.

### 5.32 Mise en place d'une comptabilité analytique

En préalable à la mise en place d'une politique de sous-traitance ambitieuse, il est nécessaire que le ministère de la défense dans son ensemble mette en place une véritable comptabilité analytique. **Sans cet outil**, il est impossible d'avoir les données fiables nécessaires aux études comparatives de coût à réaliser avant toute tentative de transfert en sous-traitance d'une fonction de soutien.

### 5.33 Modifier le statut des personnels civils de la défense

Lorsqu'une fonction à sous-traiter est partiellement réalisée par du personnel civil de la défense (ouvriers d'Etat ou équivalent...) ou du personnel sous contrat de droit privé (souvent le cas en restauration), se pose inévitablement le problème de la reconversion de ce personnel. S'il est parfois possible d'exiger de la part du sous-traitant qu'il s'engage à embaucher une partie du personnel sous contrat, il n'en est pas de même pour le personnel fonctionnaire.

Or le transfert de ce personnel, vers d'autres sites de la défense, est quasiment impossible compte tenu de leur statut. Il est nécessaire dès aujourd'hui pour le bien

du ministère de la défense de tenter de faire évoluer leur statut pour que, comme le personnel militaire, il soit possible de les muter beaucoup plus facilement, notamment vers des sites où le tissu industriel local ne permet pas de retenir la sous-traitance.

### **5.34 Elaboration de cahiers des charges exhaustifs et standardisés**

Une des difficultés récurrentes pour la réalisation d'appels d'offre et de marchés est de pouvoir générer des cahiers des charges et des clauses techniques de contrat très précis, exhaustifs et standardisés.

Aussi, si la DGA s'emploie actuellement dans sa réorganisation à améliorer ce point, les commissariats devront au niveau national produire des éléments standardisés qui seront ensuite systématiquement repris par les différents échelons inférieurs responsables des appels d'offre et des marchés.

### **5.35 Mettre en place une structure ou une procédure de suivi et de contrôle des opérations sous-traitées**

Pour mettre en place sa politique générale de sous-traitance (la PFI), le MOD britannique a été obligé de développer un service administratif très conséquent chargé des études préalables à la mise en sous-traitance, de la passation des contrats, du suivi de leur exécution et du contrôle de la qualité des prestations. Nous sommes obligés de suivre une démarche identique si nous voulons maîtriser le coût de la sous-traitance.

S'agissant des contrats liés aux matériels de la compétence de la DGA, la réforme en cours de cet organisme doit entre autre mieux répondre aux nécessités soulignées.

Pour les autres domaines, sans pour autant créer un nouvel organisme administratif chargé de cette mission, nous proposons la démarche suivante :

- S'appuyer sur les commissariats des armées, pour développer une division chargée de la coordination et de la réalisation des études préalables au niveau des régions. Certaines études trop importantes pour être réalisées en régie, pourront être commandées auprès de sociétés indépendantes (n'ayant absolument aucun intérêt commun avec les sous-traitants en concurrence). Il est cependant préférable de réaliser ces études nous même, en totale et complète indépendance comme les Britanniques le préconisent dans la mise en œuvre de leur PFI.
- La passation des marchés pourra être réalisée soit au niveau national, soit au niveau régional si le marché de sous-traitance concerne plusieurs bases ou régiments, soit au niveau du commissariat local de ces sites, si le marché est spécifique au site. Cependant, pour bénéficier d'un facteur d'échelle au niveau des coûts, un regroupement des marchés au niveau régional devra être systématiquement privilégié.
- Le contrôle de l'exécution du contrat sera réalisé par le bénéficiaire et par l'organisme mandaté ; de même pour les contrôles qualitatifs, mais avec une synthèse au niveau régional.
- Enfin, toujours dans un souci de réduction des coûts, les commissariats de chaque armée devront se concerter aux niveaux national et régional pour identifier les besoins communs ou très proches, qui pourront faire l'objet d'un appel d'offre et d'un marché unique, ou qui se révéleront être réalisables en régie en interarmées.

### **5.36 Evaluation précises des transferts et des besoins nouveaux de crédit**

Toute nouvelle fonction de soutien sous-traitée a inévitablement une conséquence sur la répartition des crédits. En effet, pour pouvoir financer les opérations de sous-traitance, il est nécessaire de dégager des crédits sur le titre III, soit en fonctionnement, soit en EPM<sup>1</sup>. Ces crédits seront dégagés soit par un transfert de RCS en fonctionnement ou en EPM, soit par un transfert de titre V vers de l'EPM (cas des MCO de matériels nouveaux qui nécessitent moins d'achats de rechange). Ces évaluations de transfert ou de besoins nouveaux devront être précisément réalisées, pour pouvoir modifier à temps les lignes budgétaires.

## **5.4 Difficultés**

### **5.41 Réversibilité et bilans financiers**

A défaut de données fiables sur le coût d'une exécution en régie (faute de comptabilité analytique) par rapport à une exécution sous-traitée, la mise en place d'une sous-traitance ne peut se faire, sauf cas particuliers, qu'après une phase d'expérimentation, afin d'être à même de juger convenablement des aspects qualitatifs, quantitatifs et financiers des prestations de la sous-traitance.

Cette phase d'expérimentation est nécessaire pour ne pas supprimer trop vite la capacité des armées dans le domaine considéré et être à même de réaliser de nouveau cette activité en régie, si le bilan général de l'externalisation s'avère négatif.

La mise en place d'une sous-traitance doit donc, dans certains cas, revêtir un caractère réversible.

Une phase d'expérimentation nécessite un financement particulier. Le surcoût induit doit normalement pouvoir être financé par le fond d'accompagnement à la professionnalisation, prévu dans la loi de programmation 1997-2002. Sinon, il sera particulièrement difficile de le financer dans le cadre budgétaire actuel très contraint.

### **5.42 Difficultés liées au code des marchés publics**

Le code des marchés public impose des règles incontournables dès que le montant du marché dépasse 300 kF. Il est notamment obligatoire de faire des appels d'offre avant de passer un marché avec un quelconque sous-traitant. Au niveau local (base aérienne, régiment...), cela pose un réel problème. Il sera nécessaire de renforcer le commissariat afin qu'il soit à même de gérer ce nouveau plan de charge.

D'autre part, il est difficile d'avoir des estimations financières fiables sur une sous-traitance, tant que des propositions financières complètes n'ont pas été fournies par les sociétés candidates. Il est souvent nécessaire de financer cette première phase, notamment si la sous-traitance d'une activité doit se faire dans le cadre d'une réorganisation complète d'une activité ou d'un organisme (cas des entrepôts de Romorentin et de Varennes sur Allier). Si ces études ne peuvent pas être réalisées par les commissariats en interne, elles devront être financées.

### **5.43 Reclassement des personnels civils**

Certains personnels civils servant dans les services restauration - hôtellerie (cas de l'armée de l'air) sont actuellement employés sous contrat de droit privé, mais considérés comme du personnel sous statut de fonctionnaire publique. Aussi

<sup>1</sup> Entretien Programmé des Matériels

lorsqu'un projet de sous-traitance remet en cause directement leur emploi, il n'est pas possible de les "licencier" ou de les "muter" sur d'autres sites. Ce problème est aussi récurrent pour tous les ouvriers d'Etat employés dans les organismes du SMAA<sup>1</sup>.

Outre les problèmes que cela pose au niveau statutaire, il ne faut pas négliger les problèmes syndicaux à venir, la majorité des ouvriers d'Etat étant en général syndiquée.

#### **5.44 Disparité du tissu industriel et commercial**

Suivant l'implantation géographique des bases ou des régiments, il sera parfois quasiment impossible de mettre en concurrence des sociétés pour certaines fonctions à sous-traiter. Or, suivant les règles habituelles du commerce, une opération sous-traitée ne sera souvent rentable que s'il existe un marché fortement concurrentiel dans le domaine considéré.

#### **5.45 Fiabilité de la planification des besoins**

Les différentes sociétés rencontrées au cours de notre étude nous ont toutes signalé qu'elles ne pouvaient pas ou ne souhaitaient pas répondre à un appel d'offre de sous-traitance si le demandeur n'était pas capable de planifier ses besoins pour au moins 5 années consécutives. Or, avec toutes les remises en cause successives des budgets et leurs conséquences sur la planification, il est souvent difficile pour les armées de s'engager sur une telle période.

Aussi, pour pouvoir mettre en place des sous-traitances qui nous soient favorables financièrement, nous devons absolument exiger de Bercy une pérennisation des crédits prévus pour ces opérations sur une période de 5 ans.

## **CONCLUSION**

La sous-traitance n'est pas une nouveauté au sein des armées. De nombreuses expérimentations sont réalisées, elle constituent un capital de base pour préparer l'avenir. Ainsi, dans le domaine du soutien, les armées doivent conserver un savoir-faire technique dans chacune des spécialités afin de pouvoir disposer d'une capacité réactive de soutien sur tous les théâtres d'opérations. La sous-traitance ne peut être envisagée qu'en dehors de ces limites. Son développement est inévitable suite à la réduction de format du soutien et par conséquent des effectifs qui lui sont consacrés. Toutefois, la sous-traitance ne pourra être envisagée qu'une fois certaines conditions satisfaites (cf. § 3) et les mesures prises (cf. §5.3).

- Il faudra déterminer les fonctions qui permettraient d'économiser des postes grâce à la sous-traitance et les réaffecter vers d'autres missions.
- L'emploi de la comptabilité analytique sera alors un outil essentiel pour comparer les offres du privé avec les capacités des armées.
- Il sera nécessaire de se doter d'une capacité d'expertise pour élaborer, suivre et contrôler les contrats de sous-traitance.

Néanmoins de nombreuses difficultés resteront à surmonter : déterminer et pérenniser le financement des contrats, trouver des sous-traitants fiables pour offrir des prestations de qualité dans la durée, gérer les difficultés internes vis à vis de l'emploi des personnels civils.

<sup>1</sup> Service du Matériel de L'armée de l'air

Parallèlement à la mise en place des outils permettant de vérifier l'intérêt de recourir à la sous-traitance, il est essentiel de poursuivre les expérimentations en cours afin d'augmenter nos connaissances sur le sujet et simultanément d'approfondir l'exploration des voies en direction d'une mise en commun des capacités des différentes armées pour limiter les coûts du soutien. Ainsi, avant la fin prévue de la professionnalisation des opérations de sous-traitance "urgentes" seront à mettre en place pour palier aux besoins internes que les armées ne seront plus à même d'assurer suite aux réductions importantes d'effectifs. Après 2002, bénéficiant des expériences menées et capitalisées, il sera possible de mener une politique cohérente de sous-traitance pour employer avec efficacité les ressources allouées.