

BULLETIN OFFICIEL DES ARMEES



Edition Chronologique n°33 du 2 août 2013

PARTIE PERMANENTE
Administration Centrale

Texte n°1

INSTRUCTION N° 2596/DEF/SGA/MA

relative au processus ministériel de préparation et de conduite des démarches de rationalisation optimisée du fonctionnement en régie ou d'externalisation.

Du 26 mars 2013

INSTRUCTION N° 2596/DEF/SGA/MA relative au processus ministériel de préparation et de conduite des démarches de rationalisation optimisée du fonctionnement en régie ou d'externalisation.

Du 26 mars 2013

NOR D E F P 1 3 5 0 8 4 8 J

Pièce(s) Jointe(s) :

Quatre annexes.

Classement dans l'édition méthodique : BOEM 410.12

Référence de publication : BOC N°33 du 2 août 2013, texte 1.

SOMMAIRE

1. CHAMP D'APPLICATION ET DÉFINITIONS.
2. ENJEUX ET CONDITIONS PRÉALABLES AU LANCEMENT D'UN PROJET COMPORTANT UNE ÉTUDE DE RATIONALISATION OU D'EXTERNALISATION.
3. LE CADRE DE CONDUITE D'UN PROJET.
4. MISE EN PLACE D'UNE INSTANCE DE COORDINATION MINISTÉRIELLE.

ANNEXE(S)

ANNEXE I. PHASES ET JALONS DE LA PRÉPARATION D'UN PROJET.

ANNEXE II. DISPOSITIF D'INFORMATION, DE COMMUNICATION ET DE CONCERTATION DES PERSONNELS.

ANNEXE III. RÉFÉRENTIEL JURIDIQUE ET RESSOURCES HUMAINES.

ANNEXE IV. RÉFÉRENTIEL BUDGÉTAIRE DES EXTERNALISATIONS.

La présente instruction a pour objet de définir les conditions dans lesquelles sont assurées la préparation et la conduite des projets comportant une régie rationalisée optimisée (RRo) ou une externalisation.

1. CHAMP D'APPLICATION ET DÉFINITIONS.

La présente instruction s'applique à tout projet, hors opérations extérieures, comportant une étude pouvant conduire, soit à une régie rationalisée optimisée, soit au recours à l'externalisation. La décision de poursuivre une démarche d'externalisation à l'issue de la mise en œuvre d'un premier contrat relève également de l'application des conditions et modalités définies par la présente instruction.

La régie rationalisée optimisée consiste en une optimisation approfondie des processus internes de réalisation en régie, obtenue par un travail d'analyse comparative avec d'autres organisations, y compris celles pouvant

être mises en œuvre lors d'opérations d'externalisation par des prestataires externes.

L'externalisation consiste à confier, en partie ou en totalité, à un ou des opérateurs extérieurs au ministère de la défense, et ce quel que soit le mode de contractualisation (1), une fonction, une activité ou un service jusqu'alors assurés partiellement ou totalement en régie (2). Pour l'application de la présente instruction, seuls les projets d'externalisation conduisant à la suppression de plus de vingt emplois sont concernés, afin de ne pas inclure les contrats de sous-traitance.

Néanmoins, lorsque l'enjeu le justifie, notamment sur le plan économique, il peut être décidé, soit à l'initiative de l'entité porteuse du projet (3) soit d'une instance de niveau ministériel, d'appliquer les dispositions de la présente instruction à un projet ne prévoyant pas de suppression de poste, ou des suppressions inférieures ou égales à un total de vingt emplois.

2. ENJEUX ET CONDITIONS PRÉALABLES AU LANCEMENT D'UN PROJET COMPORTANT UNE ÉTUDE DE RATIONALISATION OU D'EXTERNALISATION.

L'externalisation n'est pas en soi un objectif ; elle constitue, sous le respect de certaines conditions, un moyen au service de la modernisation du ministère. Les enjeux liés aux projets d'externalisation en termes opérationnels, économiques et humains, qu'ils soient à court ou moyen termes, nécessitent la mise en œuvre d'une démarche rigoureuse, visant à permettre des prises de décision, au cas par cas, sur des bases fiables et objectives. C'est pourquoi tout recours envisagé à l'externalisation, comme à la RRo, doit être précédé d'études et travaux destinés à vérifier que soit bien remplie, de manière cumulative, chacune des quatre conditions suivantes :

- ne pas affecter la capacité des armées à réaliser leurs missions opérationnelles ;
- être assuré dans la durée de gains économiques et budgétaires significatifs ;
- préserver les intérêts du personnel ;
- ne pas conduire à la création de positions dominantes chez les fournisseurs, préserver l'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique.

Les études et travaux devront, en outre, comporter de manière systématique la comparaison du scénario correspondant au maintien de la régie en place, avec le ou les scénarii d'externalisation envisagés et le ou les scénarii de rationalisation optimisée de la régie. La rationalisation optimisée de la régie vise à dégager des économies par rapport à la régie en place, par optimisation approfondie des processus de réalisation et de soutien de la fonction. Elle comporte en particulier une révision des modes d'organisation adoptés en vue d'une meilleure allocation des ressources en personnel.

Enfin, les travaux préparatoires pourront également comporter une analyse des possibilités de mutualisation des opérations d'externalisation ou de régie rationalisée optimisée, en liaison avec des services d'autres administrations de l'État.

3. LE CADRE DE CONDUITE D'UN PROJET.

Tout projet comportant une externalisation et une RRo doivent être conduits selon un processus ministériel en cinq phases comportant chacune un jalon décisionnel. Le cadre de conduite vise à associer au plus tôt l'ensemble des compétences nécessaires et à assurer l'information des personnels concernés, ainsi qu'une concertation approfondie.

3.1. La conduite des projets.

Sous la responsabilité du chef d'état major des armées (CEMA), du délégué général pour l'armement (DGA) et du secrétaire général pour l'administration (SGA), chacun dans son périmètre de compétence, les états-majors, directions et services assurent, en tant qu'entités porteuses, la conduite opérationnelle des projets comportant

une étude d'externalisation et de RRo.

L'entité porteuse veille à la structuration des projets qui relèvent de sa responsabilité :

- en mettant en place les organes de gouvernance propres au projet (comité de direction, comité de pilotage, équipe de projet, etc.), en associant l'entité bénéficiaire lorsque celle-ci n'est pas l'entité porteuse du projet ;
- en désignant nominativement un chef de projet en charge de la conduite opérationnelle du projet d'étude d'externalisation ou de RRo qui lui est confié ;
- en veillant à l'élaboration pour chaque projet, d'un mandat validé à son niveau ;
- en s'assurant du respect des termes du mandat dans le cadre de l'organe de gouvernance.

Cette structuration est formalisée par une lettre de mission adressée à chaque chef de projet désigné.

Le chef de projet bénéficie de l'appui de compétences ministérielles spécialisées [ressources humaines (RH), financières, budgétaires, juridiques etc.] et notamment celles apportées par les directions et missions du SGA. La mission de l'ingénierie financière, des contrats de partenariat et des contrats complexes [mission partenariat public privé (MPPP)] de la direction des affaires financières (DAF) (4) mène les analyses préliminaires et les études d'évaluation économique et social, ainsi que la faisabilité juridique des projets et accompagne leur conduite.

Le chef de projet associe le plus en amont possible l'état major des armées (EMA) pour étudier les conséquences du projet sur la capacité opérationnelle des armées. Il veille également à associer les représentants de l'ensemble des états-majors, directions et services pour lesquels la mise en œuvre du projet peut avoir un impact. Il s'assure notamment de la bonne implication, d'une part des responsables de programme (RPROG) et de la DAF dans la préparation et l'exécution budgétaire et financière des projets, et d'autre part de la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD) et des gestionnaires RH dans la préparation, la conduite et le suivi de la manœuvre RH. Il s'assure également de l'implication, le plus en amont possible, du représentant du pouvoir adjudicateur concerné.

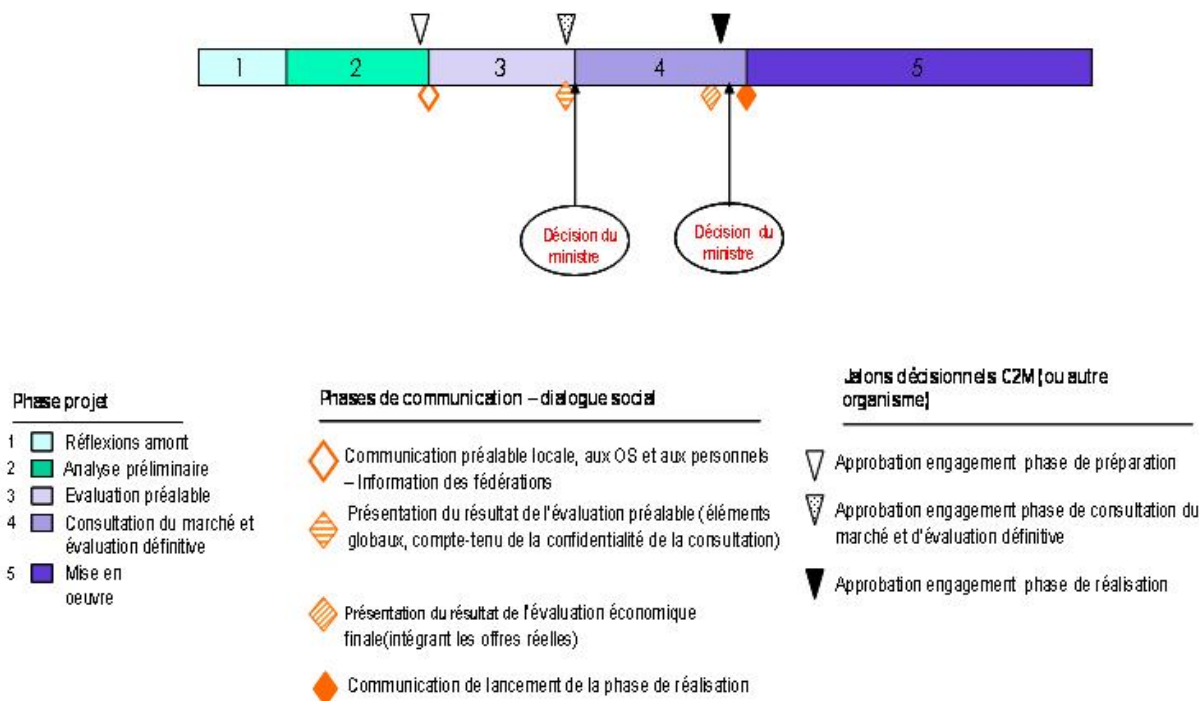
Le chef de projet peut, sous réserve d'en obtenir le financement auprès du programme auquel se rattache le projet, avoir recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage (5) dès lors que cette assistance ne peut être mobilisée en interne. S'agissant spécifiquement des prestations de conseils juridiques et financiers, conformément aux textes en vigueur (6), la décision de recourir à une assistance externe relève de la responsabilité de la direction des affaires financières (MPPP).

Dans le cadre général du pilotage de l'opération, le chef de projet est en charge :

- d'établir puis mettre en œuvre une planification détaillée des tâches à réaliser en vue de mener à bien le projet. Cette planification prend en compte les éventuels visas et saisines externes au ministère de la défense ;
- de rendre compte de l'exécution de sa mission de conduite opérationnelle du projet conformément au plan d'action fixé ;
- d'assurer la remontée d'informations concernant le déroulement du projet, et le respect des échéances fixées, *via* le tableau de bord de suivi des projets d'externalisation ; le chef de projet peut être amené à présenter son projet devant les instances de gouvernance du ministère ou tout autre instance de même niveau concernée ;
- de participer aux actions d'information et de communication à destination du personnel civil et militaire concernés par le projet.

3.2. Les cinq phases du processus et les jalons décisionnels associés.

Tout projet comportant une étude de rationalisation ou d'externalisation est préparé et conduit selon un processus comportant cinq phases selon le schéma suivant.



Chacune des cinq phases est présentée de manière synthétique ci-après. L'annexe I. en précise le contenu de manière détaillée.

3.2.1. Phase 1: réflexions amont.

La phase de réflexions amont vise à identifier le potentiel et les contraintes de l'externalisation éventuelle, qu'elle soit totale ou partielle, d'une activité exercée en régie. La réflexion s'engage sur la base d'une initiative dont l'origine peut être interne ou externe (« initiative spontanée ») au ministère. Dans ce dernier cas, les modalités de traitement font l'objet d'une instruction particulière, l'instruction n° 1272/DEF/SGA/MA du 7 février 2012 relative aux modalités de traitement des « initiatives spontanées » en matière d'externalisation.

Les conclusions de ces réflexions prospectives font l'objet d'une fiche établie par l'entité porteuse dont le contenu est précisé en annexe I. Cette fiche doit permettre d'évaluer l'opportunité d'engager ou non la phase d'analyse préliminaire du processus de conduite d'un projet comportant une externalisation (jalon n° 1).

La décision d'engager la phase d'analyse préliminaire relève de l'entité porteuse, qu'il s'agisse de réflexions internes ou d'initiatives spontanées. Dans ce dernier cas, l'instruction n° 1272 DEF/SGA/MA du 7 février 2012 relative aux modalités de traitement des « initiatives spontanées » en matière d'externalisation, définit les conditions dans lesquelles est prise la décision. L'engagement de la phase d'analyse préliminaire peut également résulter d'une décision du ministre.

Si la décision est prise d'engager la phase d'analyse préliminaire, l'organisme en charge du projet désigne un chef de projet. L'engagement de la phase d'analyse préliminaire conduit à l'inscription du projet au tableau de bord de suivi des projets d'externalisation.

3.2.2. Phase 2 : analyse préliminaire.

La phase d'analyse préliminaire (phase 2) vise à obtenir la définition au plan qualitatif et quantitatif du périmètre complet de l'activité concernée par le projet, la part susceptible d'être transférée au secteur privé et celle qu'il convient *a minima* de maintenir en régie, au regard notamment du nécessaire maintien de la

capacité des armées à réaliser leurs missions opérationnelles. Elle permet de construire les différents scénarios d'externalisation et de rationalisation optimisée de la régie à retenir pour la phase suivante, et de formuler une recommandation portant sur leur faisabilité de principe. Dans le cas d'un projet analogue à une opération de même nature déjà lancée et dont l'exécution est jugée satisfaisante, les travaux d'analyse préliminaire peuvent être allégés.

À l'issue de cette phase est constitué un dossier comportant le rapport d'analyse préliminaire, accompagné des avis et recommandations des organes de gouvernance propres au projet. L'ensemble du dossier, dont le contenu est précisé en annexe I., doit permettre de décider d'engager la phase d'évaluation préalable ou d'arrêter le projet comportant une externalisation.

La décision d'engager la phase d'évaluation préalable est prise dans les conditions définies au point 3.3. de la présente instruction.

Si la décision est prise d'engager la phase d'évaluation préalable, le chef de projet met en place une structure projet, et propose la mise en place des structures de gouvernance associant l'ensemble des acteurs indispensables à la conduite de l'évaluation préalable ; il établit le calendrier prévisionnel du projet.

3.2.3. Phase 3 : évaluation préalable.

L'évaluation préalable (phase 3) vise à mesurer l'intérêt du recours à l'externalisation en comparant l'externalisation aux différents scénarios de régie dont la régie rationalisée. Elle permet d'évaluer le coût de chacun des scénarios envisagés au regard notamment des quatre conditions citées précédemment et de leur faisabilité sur le plan budgétaire et RH.

Cette phase se caractérise par une mobilisation importante des moyens, dont les coûts sont intégrés dans l'évaluation économique des projets. Il importe en conséquence de veiller à la qualité de l'analyse menée en phase 2 afin de n'engager d'évaluation préalable que sur le fondement d'un intérêt économique potentiel significatif et justifié.

Le contenu complet du dossier d'évaluation préalable est précisé en annexe I. Il doit permettre de prendre la décision d'engager ou non la phase de consultation des entreprises.

Il fait l'objet d'une information des organisations syndicales représentant les personnels concernés, dans le cadre de réunions ad hoc, organisées et présidées par le SGA. L'information porte sur la comparaison des gains économiques attendus entre une solution de recours à des prestataires externes et une autre solution de rationalisation approfondie de l'activité exercée en régie, l'adéquation de ces solutions aux quatre conditions fondamentales, telles que rappelées au point 2. de la présente instruction. En ce qui concerne le personnel militaire, le chef de projet peut être sollicité, autant que de besoin, pour intervenir devant le conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM). L'avis des organisations syndicales et du CSFM sont recueillis à l'occasion de ces réunions. Ils sont examinés, pour ce qui concerne les modalités ou conditions techniques propres à chaque projet, par l'équipe en charge de celui-ci.

Le ministre prend à son niveau la décision d'engager la consultation des entreprises dans les conditions fixées au point 3.3. de la présente instruction.

Si la décision est prise l'entité porteuse lance ou fait lancer la consultation.

3.2.4. Phase 4 : consultation du marché et évaluation finale.

La phase de consultation du marché et d'évaluation finale (phase 4) vise à obtenir les offres répondant au besoin étudié et spécifié lors des phases précédentes. Elle permet, sur la base des données issues de l'offre économiquement la plus avantageuse, une mise à jour de l'ensemble des documents établis à l'issue de la phase précédente, tout particulièrement l'établissement définitif d'une évaluation économique, ainsi que la définition de la manœuvre RH et l'élaboration du dispositif de financement. Le dossier est complété du résultat des sondages effectués auprès du personnel s'agissant de la possibilité qui leur est proposée, dans les conditions définies par les textes, d'exercer, sur la base du volontariat, leur activité sous la responsabilité de l'opérateur attributaire du contrat, sans contrainte ainsi de mobilité géographique.

À l'issue des travaux d'établissement de l'évaluation finale, une information détaillée sur les résultats de celle-ci est présentée aux organisations syndicales lors des réunions ad hoc organisées et présidées par le SGA. L'information porte sur les mêmes éléments que lors de la phase précédente. En ce qui concerne le personnel militaire, le chef de projet peut être, autant que de besoin, sollicité pour intervenir devant le CSFM. L'avis de ces instances est recueilli et étudié.

En fin de phase, le dossier complet mis à jour doit permettre au ministre de prendre la décision d'engager l'opération d'externalisation ou de régie rationalisée optimisée. Son contenu est le même que lors de la phase précédente, complété des informations issues de la consultation des entreprises, du sondage des personnels et de l'avis des instances de concertation (cf. annexe I.).

Si la décision est prise par le ministre d'engager une externalisation, l'entité porteuse met en œuvre l'externalisation via la signature du ou des contrats et la mise en place d'une structure de pilotage de ce ou ces contrats. Dans l'hypothèse d'une décision de régie rationalisée optimisée, l'entité porteuse met en place une organisation projet spécifique pour conduire cette opération.

3.2.5. Phase 5 : mise en œuvre.

La phase de mise en œuvre (phase 5) concrétise soit le transfert de responsabilité vers le prestataire de tout ou partie de la fonction, de l'activité ou du service précédemment assuré en régie, soit l'engagement d'une transformation et d'une réorganisation des processus de réalisation de la régie. Cette phase englobe l'ensemble des actions concourant à la mise en place de l'externalisation ou de la régie rationalisée optimisée, ainsi qu'au suivi de son exécution. Afin de vérifier la bonne atteinte des objectifs retenus lors de la décision de mise en œuvre de l'opération, un bilan opérationnel, économique et social régulier de l'opération est réalisé par l'entité porteuse et les services supports concernés. Ces bilans donnent lieu à la rédaction de rapports transmis au ministre et présentés aux représentants du personnel. Le rapport qui en résulte (cf. annexe I.) doit en outre permettre, le moment venu, en cas d'externalisation et par référence aux quatre conditions fixées, de décider, avant la fin du contrat en cours, du renouvellement total ou partiel de l'opération d'externalisation ou de la reprise en régie de tout ou partie des activités.

La décision de renouveler le contrat est prise dans les conditions définies au point 3.3. de la présente instruction. Selon la décision prise, l'entité porteuse présente un plan de transfert du contrat ou de reprise en régie, totale ou partielle permettant de garantir la continuité du service.

3.3. Modalités particulières liées au franchissement des jalons décisionnels.

3.3.1. Les autorités décisionnelles - les seuils de décision.

La décision d'engager la consultation à l'issue de la phase 3 puis, de même le cas échéant, d'engager la phase de mise en œuvre, à l'issue de la phase 4 relève directement du ministre de la défense.

Cette décision peut intervenir dans le cadre d'instances présidées par le ministre et auxquelles le projet doit être soumis, conformément aux textes qui les régissent. Il en est ainsi par exemple en matière d'investissement, et ce conformément aux termes de l'arrêté du 17 février 2010 modifié, fixant les attributions, la composition et le fonctionnement du comité ministériel d'investissement.

Par souci de simplification des procédures, dès lors que le nombre de suppressions de postes liées au projet d'externalisation est inférieur à cinquante équivalents temps plein, et dans l'hypothèse où ces projets ne relèvent pas d'une instance présidée par le ministre, le franchissement des jalons, à l'issue des phases 2 à 5, est du ressort des instances de gouvernances du ministère, impliquant les trois grands subordonnés du ministre.

3.3.2. Le dossier préparatoire à la décision - la validation des conditions préalables.

Le franchissement d'un jalon, à l'issue de chacune des phases du processus, fait systématiquement l'objet d'un dossier préparatoire dont le contenu est précisé en annexe I. Ce dossier préparatoire doit permettre de s'assurer du respect des conditions cumulatives préalables à toute externalisation. À ce titre il comporte obligatoirement l'avis des autorités en charge des fonctions considérées et, le cas échéant, l'avis des directions et services concernés.

Ainsi, et quelle que soit l'entité porteuse du projet :

- le pôle expertise externalisation de l'EMA transmet l'avis de l'EMA sur l'impact du projet d'externalisation sur les capacités des armées à réaliser leurs missions opérationnelles. Cette étude d'impact est pilotée par la sous-chefferie opérations de l'EMA ;
- la MPPP de la DAF, qui est garante de l'intégrité méthodologique des résultats de l'évaluation des gains économiques sur la durée, mène en liaison avec l'équipe en charge du projet les analyses préliminaires et évaluations préalables ; la DAF donne son avis sur la soutenabilité budgétaire et financière du projet et s'assure en liaison avec l'entité porteuse et les responsables de programme de sa prise en compte dans le processus de construction budgétaire. Elle assure en liaison avec l'entité porteuse, la DRH-MD et les états-majors ou services concernés, l'interface avec les services du ministère chargé de l'économie et du ministère chargé du budget pour l'instruction de ces dossiers ;
- la direction des ressources humaines du ministère de la défense rend un avis sur la cohérence et la faisabilité du plan de manœuvre RH particulier de l'opération ainsi que sur sa compatibilité avec la manœuvre RH d'ensemble du ministère. Ce plan de manœuvre RH particulier est proposé par le chef de projet en lien avec les services gestionnaires de personnel ;
- dans leurs domaines de compétences respectifs la DGA et le SGA s'assurent que le recours à l'externalisation ne conduit pas à la création de positions dominantes chez les fournisseurs et que l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) à la commande publique est pris en compte de manière satisfaisante.

Par ailleurs, le dossier présente les éléments qui ont fait l'objet d'une concertation ainsi que l'avis qui en résulte.

4. MISE EN PLACE D'UNE INSTANCE DE COORDINATION MINISTÉRIELLE.

Afin d'accompagner la mise en œuvre du processus précédemment décrit, de s'assurer de la bonne mobilisation de l'ensemble des compétences requises, ainsi que du suivi de l'application de la présente instruction, un comité de coordination ministériel de la démarche d'externalisation (CMDE) est mis en place.

Ce comité a pour vocation d'accompagner la démarche d'externalisation (ou de régie rationalisée optimisée) comme moyen au service de la modernisation du ministère, d'informer l'ensemble des acteurs du ministère des outils mis en place pour l'accompagnement des projets, d'assurer la cohérence globale du processus ministériel de préparation et de conduite des projets comportant une étude d'externalisation, de favoriser la capitalisation ministérielle des informations et des compétences et de tenir à jour le tableau de bord de suivi des projets d'externalisation.

Ce comité rassemblant l'EMA, la DGA, le SGA et associant, en tant que de besoin, les parties prenantes concernées, est présidé par le SGA qui en assure également le secrétariat.

Le ministre de la défense,

Jean-Yves LE DRIAN.

-
- (1) Contrats de partenariat, marchés publics, autorisation d'occupation temporaire-location avec option d'achat (AOT-LOA), etc.
 - (2) Mode d'exploitation reposant sur les moyens propres du ministère.
 - (3) Pour des commodités de rédaction l'entité porteuse du projet sera appelée par la suite « entité porteuse ».
 - (4) Arrêté du 18 avril 2012 portant organisation de la direction des affaires financières.
 - (5) Un accord-cadre exclusif a été mis en place pour permettre aux projets de disposer d'une assistance externe.
 - (6) Arrêté du 18 avril 2012 précité.

ANNEXE I.
PHASES ET JALONS DE LA PRÉPARATION D'UN PROJET.

1. PHASE 1 : RÉFLEXIONS AMONT.

La phase de réflexions amont couvre à la fois les initiatives internes et externes. Elle vise à identifier le potentiel et les contraintes d'une externalisation totale ou partielle de l'activité.

Ces réflexions prospectives doivent permettre d'évaluer l'opportunité ou non d'engager la phase d'analyse préliminaire du processus de conduite d'une externalisation (jalón n° 1).

Ces réflexions prospectives sont synthétisées dans une fiche de présentation qui doit contenir les premiers éléments de réponse aux questions suivantes :

- capacité des armées à réaliser leurs missions opérationnelles :
 - le plus en amont possible l'entité porteuse du projet informe le pôle expertise externalisation de l'EMA de l'existence du projet et en donne les premiers éléments. Celui-ci saisit la division emploi de l'EMA qui, en lien avec l'armée ou le service produisant la capacité opérationnelle potentiellement impactée par le projet, fournit un avis initial qualitatif sur les conséquences du projet en termes de capacité des armées à remplir les missions ;
- faisabilité contractuelle :
 - est-il possible de satisfaire le besoin par la voie contractuelle ? ;
- environnement concurrentiel :
 - existe-il une offre concurrentielle effective sur le sujet ? ;
- gisements potentiels d'économies :
 - quels sont les leviers que le secteur privé pourrait mettre en œuvre pour générer des économies ? ;
- enjeux financiers et RH :
 - quels sont les ordres de grandeur en termes d'investissements et en termes RH ? ;
- partage des risques :
 - le projet se prête-t-il à une meilleure gestion des risques par le secteur privé (conception, financement, mise en œuvre, revenus tiers, etc.)?

Acteurs et actions à mener.

La fiche de présentation est établie par l'entité porteuse de l'initiative. Dans l'hypothèse d'une initiative externe, l'entité en charge de mener les réflexions amont est choisie en fonction de la nature de la prestation objet de l'initiative. Le choix est effectué en accord entre des représentants de l'EMA, de la DGA et du SGA conformément à l'instruction n° 1272/DEF/SGA/MA du 7 février 2012.

Pour mener ces réflexions amont l'entité porteuse s'appuie sur une équipe pluridisciplinaire dont les compétences sont identifiées par le réseau ministériel (cf. point 4. de la présente instruction) composé de représentants de l'EMA, de la DGA et du SGA. La mission de l'ingénierie financière, des contrats de partenariat et des contrats complexes (MPPP) est systématiquement associée à ces travaux.

À l'issue des travaux, l'entité porteuse propose la suite à donner à ces réflexions. Dans l'hypothèse d'une initiative spontanée émise par un opérateur externe et conformément à l'instruction de référence, cette proposition est transmise au cabinet du ministre.

Jalon 1 - décision d'engager la phase d'analyse préliminaire.

Si la décision est prise d'engager la phase d'analyse préliminaire :

- l'entité porteuse concernée désigne un chef de projet chargé, en impliquant l'ensemble des compétences nécessaires, d'organiser, de planifier puis de réaliser cette analyse ;
- le secrétariat du CMDE inscrit le projet au tableau de bord de suivi des projets d'externalisation présenté à l'instance de gouvernance tripartite des grands subordonnés du ministre.

2. PHASE 2 : ANALYSE PRÉLIMINAIRE.

Cette phase vise à permettre un examen plus précis du projet d'externalisation.

Elle débute par la définition au plan qualitatif et quantitatif du périmètre complet de l'activité concernée par le projet (la régie). Elle vise également à délimiter la part susceptible d'être transférée au secteur privé et celle qu'il convient de maintenir en régie au regard notamment du nécessaire maintien de la capacité des armées à réaliser leurs missions opérationnelles.

Les travaux menés permettent enfin de construire les différents scénarios d'externalisation et de rationalisation à retenir pour la phase suivante, et de formuler une recommandation portant sur leur faisabilité de principe et leur intérêt significatif à la fois sur le plan politique, économique et organisationnel.

Dans le cas d'un projet analogue à une opération déjà lancée et dont l'exécution est jugée satisfaisante, les travaux d'analyse préliminaire peuvent être allégés.

Livable.

À l'issue de cette phase est produit un dossier complet comprenant :

- un rapport d'analyse préliminaire fondé notamment sur :
 - une étude de marché permettant de s'assurer de l'existence d'une offre capable de satisfaire les besoins du ministère ;
 - une étude de parangonnage contribuant à la définition du périmètre et des scénarios d'externalisation et de RRo ;
- les avis et recommandations de l'organisation de la gouvernance du projet sur le respect des quatre conditions fixées, et l'opportunité de lancer une évaluation préalable.

Acteurs et actions à mener.

Si le maintien de la capacité des armées à réaliser leurs missions opérationnelles est un enjeu permanent, cette phase constitue également le point de départ des travaux à mener dans les domaines économique, achat, financier, budgétaire et RH, en collaboration avec les acteurs ministériels compétents. Le cas échéant, l'entité porteuse demande aux entités ministérielles compétentes la désignation de représentants qui intègrent l'équipe projet.

L'équipe projet :

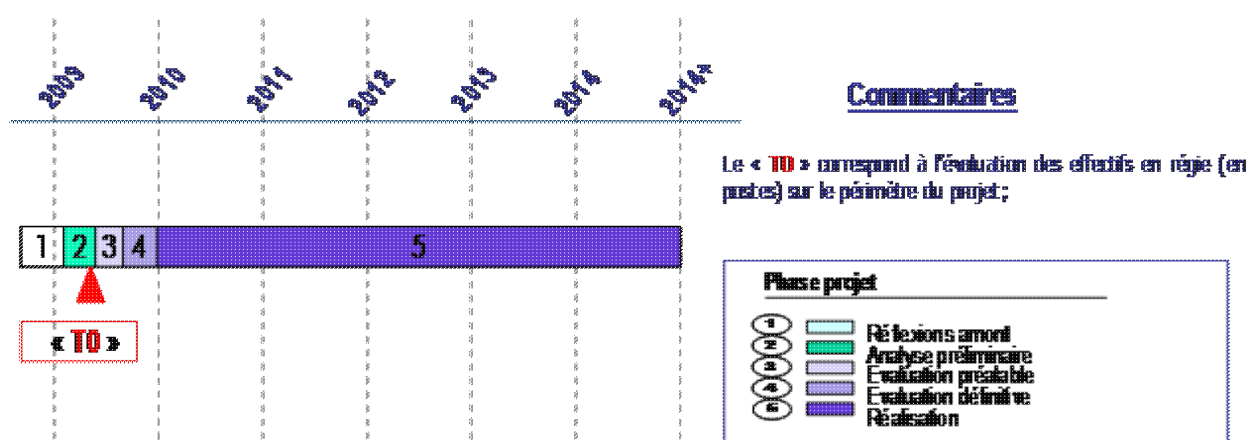
- est en charge de la tenue des performances, délais et budget du projet ;

- établit l'ensemble des documents de suivi du projet ;
- assure la prise en compte de chacun des volets fonctionnels selon les dispositions ci-après.

Volet RH.

En premier lieu, le chef de projet doit déterminer le périmètre, en organisation (les postes), de la fonction concernée. Ensuite, il doit délimiter la part susceptible d'être transférée au secteur privé dans le cadre du projet d'externalisation et celle qu'il convient de maintenir en régie, au regard notamment du nécessaire maintien de la capacité des armées à réaliser leurs missions opérationnelles. Seuls les postes occupés au sein du périmètre susceptible d'être transféré au secteur privé dans le cadre du projet d'externalisation, feront l'objet d'un transfert titre 2 et hors titre 2 (T2/HT2).

Cette première évaluation des postes susceptibles d'être supprimés (*in extenso* postes pourvus) au titre du transfert de l'activité au secteur privé est appelée « T0 » (cf. graphique ci-après).



Ce premier recensement, à partir de la description en organisation (familles professionnelles, codes niveau, codes poste, etc.), permet de disposer d'une première cartographie des « emplois » et effectifs concernés en distinguant les postes pourvus et vacants. Il constitue la base d'une première estimation des coûts (1) RH (en régie) sur le périmètre de la fonction et sur celui du projet d'externalisation. Pour réaliser ce travail, le chef de projet se procure auprès de la DRH-MD, l'outil de référence de suivi RH des externalisations : « EXTERH » (2).

Par ailleurs, dès cette phase, le chef de projet initialise le renseignement de la fiche de liaison (une par projet) élaborée par la DRH-MD (3) avec les éléments dont il dispose. Sa mise à jour au cours des différentes phases permettra, à terme, de regrouper de manière synthétique les informations sur le projet, notamment :

- les correspondants ;
- description sommaire du projet ;
- description des effectifs concernés, en volume, catégorie, répartition civils et militaires ;
- suivi détaillé des phases d'avancement du projet ;
- etc.

Cette fiche de liaison sera transmise régulièrement au SGA pour permettre la mise à jour du tableau de bord ministériel de suivi des externalisations.

Les livrables à adresser à la DRH-MD sont donc les suivants :

- les postes ⁽⁴⁾ en organisation pourvus et vacants sur la fonction et sur le projet avec une synthèse sur la cartographie des emplois concernés (EXTERH renseigné) ;
- la valorisation des postes recensés ;
- la fiche de liaison renseignée du projet.

Volet économique.

La mission de l'ingénierie financière, des contrats de partenariat et des contrats complexes (MPPP) de la DAF mène en liaison avec le chef de projet l'analyse préliminaire. Le cas échéant une demande d'informations est adressée aux acteurs du marché afin d'apporter un éclairage sur certains aspects du projet. La MPPP rédige le contenu de la demande d'informations, en accord avec le chef de projet.

Volet financier et budgétaire.

Le chef de projet doit associer au plus tôt le ou les RPROG concernés et la direction des affaires financières, même si à ce stade, seul un premier cadrage budgétaire est possible, mais nécessaire.

Volet opérationnel.

Cette phase permet de recueillir des données chiffrées plus précises notamment sur le nombre et le type de postes touchés par l'externalisation. En s'appuyant sur ces éléments la division emploi de l'EMA, en lien avec l'armée ou le service produisant la capacité opérationnelle potentiellement impactée par le projet, fournit un avis détaillé quantitatif sur les conséquences du projet en termes de capacité opérationnelles.

Volet « marché ».

Un premier éclairage sur le paysage concurrentiel permet de s'assurer de l'existence d'une offre répondant aux besoins du ministère. Cette étude est pilotée par la mission achats pour les projets qui relève du domaine hors armement. Cette étude est complétée par une démarche de parangonnage, menée avec la MPPP et les services concernés. Elle doit permettre de contribuer à la définition du périmètre de l'externalisation et à la définition des différents scénarios.

Jalon 2 - décision d'engager la phase d'évaluation préalable.

Si la décision est prise d'engager la phase d'évaluation préalable, l'entité porteuse, dans le respect des recommandations établies :

- met en place une structure projet et l'organisation de la gouvernance de ce projet associant l'ensemble des acteurs indispensables à la conduite de l'évaluation préalable ;
- propose le calendrier du projet.

3. PHASE 3 : ÉVALUATION PRÉALABLE.

La phase d'évaluation préalable vise à mesurer l'intérêt du recours à l'externalisation en comparaison au scénario en régie initiale et au scénario de régie rationalisée optimisée. Elle comprend plusieurs volets qui permettent de mesurer le coût de chacun des scénarios d'externalisation envisagés sur le plan économique, RH, financier et budgétaire.

Elle donne lieu à la remise d'un rapport d'évaluation économique accompagné d'une étude de l'offre permettant d'alimenter l'évaluation économique et de mesurer les conséquences éventuelles de chacun des scénarios sur les PME et l'économie locale, d'un avis global de faisabilité RH du projet émis par la DRH-MD en concertation avec les gestionnaires RH et d'un document décrivant la trajectoire budgétaire prévisionnelle du projet.

À la fin de cette phase la soutenabilité budgétaire doit être démontrée et les sources de financement [redéploiement de crédits, transfert T2/T3, compensation taxe valeur ajoutée (TVA)] identifiées. Elle fait l'objet d'un avis émis par la DAF après concertation avec les responsables de programme concernés et la DRH-MD.

Livrable.

Le dossier complet comprend :

- une note présentant le bilan coût/avantage de l'opération par comparaison avec un scénario en régie rationalisée optimisée. Par ailleurs, ce bilan sera établi au regard des quatre conditions rappelées par la présente instruction. Ce bilan fera également apparaître, lorsque nécessaire, l'impact que pourrait avoir le projet sur la responsabilité pénale (protection défense, sécurité alimentaire, prévention et maîtrise des risques, environnement, etc.) du ou des chefs d'emprise au profit desquels l'externalisation sera mise en œuvre ;
- le rapport d'évaluation économique et sociale élaboré par la mission de l'ingénierie financière, des contrats de partenariat et des contrats complexes de la DAF ;
- l'avis de la DRH-MD sur la faisabilité du plan de manœuvre RH de l'opération proposé par le chef de projet en lien avec les services gestionnaires de personnel. Cet avis porte sur l'analyse quantitative (volumes, calendrier de la déflation, capacités des gestionnaires à réaliser la déflation) mais aussi qualitative (cartographie des emplois concernés ⁽⁵⁾, difficultés prévisibles liées au reclassement) développée dans le plan de manœuvre RH. Il s'attache en outre à vérifier la compatibilité de la manœuvre RH particulière avec la manœuvre d'ensemble du ministère. Il présente également les difficultés prévisibles liées au dialogue social ;
- l'avis de la DAF sur l'intérêt et la faisabilité financière et budgétaire du projet tel que proposé par le chef de projet en lien avec les responsables de programme et la DRH-MD sur le volet effectifs ;
- l'avis final de l'EMA validant ou invalidant le projet en termes de capacité opérationnelle.

Nota. Les éléments du dossier sont élaborés sur la base d'hypothèses de fonctionnement en mode externalisé (sondage auprès d'entreprise, évaluations statistiques, etc.) ainsi qu'en mode régie rationalisée optimisée.

Acteurs et actions à mener.

L'équipe projet :

- est en charge de la tenue des performances, délais et budget du projet ;
- établit l'ensemble des documents de suivi du projet ;
- assure la prise en compte de chacun des volets fonctionnels selon les dispositions ci-après.

Volet RH.

Pour le chef de projet.

À ce stade, il recense dans l'outil EXTERH et sur la base des postes pourvus et vacants identifiés en « T0 », les effectifs ⁽⁶⁾ correspondants et concernés ⁽⁷⁾ par l'externalisation.

Il actualise le recensement des effectifs et les coûts RH en régie. Il évalue les gains, en lien avec le(s) RPROG concerné(s), en fonction des scénarii d'externalisation envisagés ainsi que les transferts potentiels du titre 2 vers le titre 3, valorisés en application de l'annexe III. Par ailleurs, le chef de projet saisit les services gestionnaires RH, la DAF et les RPROG afin d'élaborer le plan de manœuvre RH particulier de l'opération

ainsi que la manœuvre budgétaire. La DRH-MD et la DAF rendent, respectivement sur leur domaine, un avis de faisabilité.

Enfin, le chef de projet actualise puis transmet sa fiche de liaison à la DRH-MD.

Pour la DRH-MD.

Dans le cadre de la constitution du dossier ayant vocation à éclairer les décisions (jalon décisionnel n° 3), la DRH-MD rend un avis de faisabilité RH sur la base du plan de manœuvre RH particulier de l'opération proposé et transmis par le chef de projet.

Cet avis porte sur l'analyse quantitative (volumes et calendrier de la déflation, capacités des gestionnaires à réaliser la déflation) mais aussi qualitative (cartographie des emplois concernés ⁽⁷⁾, difficultés prévisibles liées au reclassement) développée dans le plan de manœuvre RH. Il s'attache en outre à vérifier la compatibilité de la manœuvre RH particulière avec la manœuvre d'ensemble du ministère. Il présente également les difficultés prévisibles liées au dialogue social.

Remarques : l'élaboration de cet avis nécessite un délai minimum de 3 à 4 semaines dont le chef de projet tiendra compte dans son échéancier.

Après validation de cette phase par le ministre ou au comité ministériel pour la modernisation de l'administration (CM2A), la DRH-MD participe à l'information du personnel concerné par le projet, notamment dans le cadre de réunions d'information à destination des organisations syndicales. En ce qui concerne le personnel militaire, une information pourra être réalisée par le chef de projet à l'occasion d'une session du CSFM.

1. Outils à utiliser :

- l'outil EXTERH mis à la disposition par la DRH-MD ;
- la fiche de liaison des projets.

2. Livrables à adresser à la DRH-MD :

- l'outil EXTERH renseigné avec les données en effectifs réalisés et les postes restés vacants ;
- le plan de manœuvre RH particulier de l'opération proposé par le chef de projet en lien avec les gestionnaires de personnels militaire et civil ;
- la fiche de liaison actualisée.

3. Livrable DRH-MD pour le dossier ministre : l'avis de faisabilité RH sur la cohérence du plan de manœuvre RH particulier de l'opération proposé par le chef de projet en lien avec les services gestionnaires de personnel, et, sur sa compatibilité avec la manœuvre RH d'ensemble du ministère.

Volet économique.

L'équipe projet collecte les informations et données (notamment effectifs, organisation, etc.) nécessaires à l'évaluation économique des différents scénarios, qu'il s'agisse d'externalisation ou de fonctionnement en régie.

La MPPP de la DAF conduit l'évaluation préalable en liaison avec l'équipe projet et rédige le rapport d'évaluation préalable.

Le rapport est validé par l'entité porteuse et les entités concernées, puis approuvé par la MPPP, garante de la méthode et des données économiques qui en résultent.

Volet financier et budgétaire.

Pour le chef de projet.

Le chef de projet en liaison avec le ou les RPROG concernés définit une première trajectoire prévisionnelle budgétaire du projet. Il établit les documents financiers et budgétaires prévisionnels des différents scénarios étudiés.

Le dossier transmis à la direction des affaires financières devra clairement établir les modalités de financement des projets, les transferts, leur pérennité dans le temps ainsi que les économies supplémentaires résultant des projets tant en terme d'emplois que d'effectifs ou de dépenses de fonctionnement ou d'investissement.

Il détaillera plus particulièrement les points suivants :

- le besoin total de crédits en titre 2 pour le paiement du prestataire et l'échéancier associé ;
- le niveau des crédits HT2 figurant en base dans le cadre de l'activité en régie et pouvant être redéployés pour le financement du contrat ;
- le niveau des crédits à transférer du titre 2 vers le hors titre 2, valorisé en application de l'annexe III., en tenant compte des personnels qui seront le cas échéant mis à la disposition du prestataire et des remboursements de crédits de personnel associés ;
- les économies nettes de titre 2 et de hors titre 2 dégagées, valorisées en application de l'annexe III. ;
- les conséquences sur le plafond ministériel des emplois autorisés pour les seuls emplois supprimés (les personnels mis à la disposition ne doivent pas être pris en compte) ;
- la compensation, par une mesure de périmètre, de la TVA.

Ces différentes mesures doivent, le cas échéant, tenir compte des différents programmes contribuant au financement de l'opération et des éventuels financements ou recettes externes.

Pour la DAF.

La DAF donne son avis sur l'intérêt et la soutenabilité budgétaire du projet et vérifie la cohérence entre les engagements financiers prévisionnels et la disponibilité budgétaire.

Volet opérationnel.

L'EMA en s'appuyant sur l'étude pilotée par la division emploi fournit un avis final validant ou invalidant le projet en termes de conséquences sur les capacités opérationnelles des armées.

Volet « marché ».

La DGA ou la mission achats pour les achats hors armement met à disposition de l'équipe projet les données issues d'une étude de marché.

Pour chacun des scénarios une première ébauche de stratégie d'achats doit être établie, en cohérence avec la politique générale du ministère et les décisions éventuelles portant sur le segment d'achats concerné. Doit notamment être étudié l'impact sur les PME.

Jalon 3 - décision d'engager la consultation.

Si le scénario de recours à l'externalisation est retenu comme étant plus favorable à celui de la régie rationalisée optimisée, l'entité porteuse, lance ou fait lancer la consultation conformément aux recommandations émises lors de la phase précédente.

4. PHASE 4 : CONSULTATION DU MARCHÉ ET ÉVALUATION FINALE.

Cette phase couvre la consultation du marché, qui se concrétise par le lancement de procédure de passation de contrat et sa conduite, ainsi que l'évaluation finale. Sur la base de l'offre économiquement la plus avantageuse, le rapport d'évaluation économique est mis à jour. À partir de ces éléments RH, la DRH-MD en concertation avec les gestionnaires RH, rend un avis de faisabilité RH détaillé.

De même, la DAF rend un avis sur la faisabilité budgétaire et économique de l'opération et s'assure que les sources de financement identifiées sont effectivement disponibles.

À l'issue des travaux de mise à jour, une deuxième information sur les résultats de l'évaluation finale est apportée aux organisations syndicales, en veillant à la confidentialité des données communiquées. L'information porte sur les mêmes éléments que lors de la phase précédente.

Parallèlement, un point de situation sur le projet, peut être fait par le chef de projet à l'occasion d'une session du CSFM.

Livrable.

En fin de phase, le dossier complet mis à jour permet de prendre la décision d'engager ou non l'opération d'externalisation.

Il comprend :

- le rapport final d'évaluation économique et sociale élaboré par la mission de l'ingénierie financière, des contrats de partenariat et des contrats complexes de la DAF ;
- le plan manœuvre RH particulier de l'opération (cadencement des reclassements, coûts associés en lien avec les délais d'apurement, etc.) élaboré par le chef de projet en lien avec les gestionnaires de personnels militaire et civil. Ce plan est accompagné de l'avis de la DRH-MD sur sa faisabilité et sur sa cohérence avec la manœuvre RH d'ensemble du ministère ;
- l'avis de la DAF et de la DRH-MD (volet effectif) sur la « soutenabilité » budgétaire et sur le financement du projet, proposés par le chef de projet en lien avec les responsables de programme concernés ;
- la réactualisation de l'avis final de l'EMA validant ou invalidant le projet en termes de capacités opérationnelles, si les conditions liées à l'avis donné en fin de phase 3 ont changé.

Nota. Les éléments du dossier sont élaborés sur la base des offres soumises par les entreprises sélectionnées.

Acteurs et actions à mener.

L'équipe projet :

- est en charge de la tenue des performances, délais et budget du projet ;
- établit l'ensemble des documents de suivi du projet ;
- s'assure, au cas par cas, de l'identification préalable et exhaustive des droits et obligations respectives des parties contractantes, en particulier au regard des responsabilités, notamment pénales, pouvant être engagées (exemple : aspects « protection » ou « prévention maîtrise des risques ») ;

- assure la prise en compte de chacun des volets fonctionnels selon les dispositions ci-après.

Volet RH.

Pour le chef de projet.

À ce stade, il actualise, dans l'outil EXTERH, la liste des effectifs identifiés et concernés par l'externalisation lors de la phase 3. Il s'agit, en lien avec les gestionnaires de personnels civil et militaire de rendre cette liste nominative et d'y insérer les « desideratas » des agents en termes de reclassement ⁽⁸⁾ [mise à la disposition (MALD), indemnité de départ volontaire (IDV), etc.] et la date prévisible de celui-ci.

Sur la base de cette liste et, en s'appuyant sur les données compilées dans l'outil EXTERH, le chef de projet proposera en concertation avec les gestionnaires RH, la DAF et le(s) RPROG pour les aspects de transfert T2/T3, un plan de manœuvre RH particulier à l'opération fondé sur :

- un cadencement des reclassements ;
- les coûts associés en lien avec les délais d'apurement ;
- une évaluation des transferts potentiels du titre 2 vers le titre 3 valorisés en application de l'annexe III.

Il transmettra ce plan à la DRH-MD pour avis.

Enfin, le chef de projet actualisera puis transmettra sa fiche de liaison à la DRH-MD, bureau pilotage des ressources humaines 3 (PRH3).

Pour la DRH-MD.

Dans le cadre de la constitution du dossier ayant vocation à éclairer son choix (jalon décisionnel n° 4), la DRH-MD rendra un avis de faisabilité RH sur la base du plan de manœuvre RH particulier de l'opération proposé et transmis par le chef de projet.

Cet avis se fonde sur l'analyse quantitative (volumes et calendrier de la déflation liée au projet dans le cadre de la manœuvre RH d'ensemble du ministère, capacités des gestionnaires à la réaliser) mais aussi qualitative (cartographie des emplois concernés ⁽⁶⁾, difficultés prévisibles liées au reclassement) développée dans le plan de manœuvre RH particulier. Cet avis s'attache en outre à inscrire la manœuvre RH particulière du projet dans la manœuvre d'ensemble du ministère et à présenter notamment les difficultés prévisibles liées au dialogue social.

Remarques : l'élaboration de cet avis nécessite un délai minimum de trois à quatre semaines dont le chef de projet tiendra compte dans son échéancier, notamment dans la transmission de son plan de manœuvre RH particulier.

Après validation de cette phase par le ministre ou au CM2A, le DRH-MD participe à l'information du personnel civil concerné par le projet, notamment dans le cadre de réunions d'information et de concertation avec les organisations syndicales. Les organisations syndicales seront régulièrement consultées sur les projets.

En ce qui concerne le personnel militaire, une information pourra être réalisée par le chef de projet à l'occasion d'une session du CSFM.

Outils à utiliser :

- l'outil EXTERH mis à la disposition par la DRH-MD ;

- la fiche de liaison des projets.

1. Livrables à adresser à la DRH-MD :

- l'outil EXTERH renseigné avec les données en effectifs ;

- le plan de manœuvre RH particulier (tableau extrait de l'outil EXTERH et une note de synthèse élaborée par le chef de projet en lien avec les gestionnaires de personnels militaire et civil) ;

- la fiche de liaison actualisée.

2. Livrable DRH-MD pour le dossier ministre :

- l'avis RH du projet.

Volet économique.

La MPPP met à jour le rapport d'évaluation économique au regard des données issues de la consultation.

Le rapport est validé par l'entité porteuse et les entités concernées, puis approuvé par la MPPP, garante de la méthode et des données économiques qui en résultent.

Volet financier et budgétaire.

Le chef de projet en liaison avec les RPROG concernés actualise les documents financiers et budgétaires du projet et les transmet à la direction des affaires financières.

Dans le cadre de la constitution du dossier « ministre » ou CM2A qui a vocation à éclairer son choix, la DAF donne son avis sur la soutenabilité et la faisabilité budgétaire et économique du projet et s'assure que les sources de financement identifiées sont effectivement disponibles.

Volet opérationnel.

L'avis final donné par l'EMA, validant ou invalidant le projet est lié à des caractéristiques précises qui déterminent les conditions de validité de cet avis. Le pôle expertise externalisation informe la division emploi de l'évolution éventuelle des caractéristiques du projet pendant la phase de consultation. L'avis de validation de l'EMA sur l'impact du projet en termes de capacité opérationnelle doit être demandé à nouveau si les conditions de l'avis précédemment donné ne sont plus respectées.

Volet « marché ».

Le pouvoir adjudicateur conduit la procédure de passation avec l'appui de la mission de l'ingénierie financière, des contrats de partenariat et des contrats complexes (MPPP) de la DAF et, s'agissant des achats hors armement, de la mission achats du SGA. Cette dernière s'assure notamment de la cohérence de la démarche contractuelle proposée avec la politique d'achats du ministère et, le cas échéant, la stratégie d'achats ministérielle ou interministérielle du segment considéré.

Le chef de projet s'assure, avec le soutien des mêmes acteurs, de la mise en place d'un dispositif de pilotage du ou des contrats.

Jalon 4 - décision d'engager l'opération d'externalisation.

Sur la base du dossier complet, la décision d'engager l'opération comportant une externalisation est prise dans les conditions fixées par la présente instruction, et notamment en comparaison avec le scénario de régie rationalisée optimisée.

En liaison avec l'entité porteuse, les responsables de programme concernés et la DRH-MD, la DAF saisit, si nécessaire, les services du ministère chargé de l'économie et du ministère chargé du budget de l'instruction de ces dossiers.

Si la décision est prise par le ministre d'engager une externalisation, l'entité porteuse met en œuvre l'externalisation via la signature du ou des contrats et la mise en place d'une structure de pilotage du ou de ces contrats, conformément aux recommandations émises lors de la phase précédente. Les conventions individuelles (MALD) sont signées et diffusées aux acteurs concernés.

Si la décision est d'engager une rationalisation optimisée du fonctionnement en régie, l'entité porteuse met en place une organisation projet spécifique pour conduire cette opération.

5. PHASE 5 : MISE EN OEUVRE DE L'OPÉRATION D'EXTERNALISATION OU DE RÉGIE RATIONALISÉE OPTIMISÉE.

La phase de mise en œuvre concrétise soit le transfert de responsabilité vers le prestataire de tout ou partie de la fonction, de l'activité ou du service précédemment assuré en régie, soit l'engagement d'une transformation et réorganisation des processus de réalisation de la régie.

Dans l'hypothèse d'une externalisation, cette phase englobe l'ensemble des actions concourant à la mise en place de l'externalisation et au suivi de son exécution.

De manière globale, le ministère doit s'assurer de la réalisation des objectifs contractualisés. Pour ce faire, il procède à un bilan opérationnel, économique et social régulier de l'opération. Le calendrier de ce bilan peut être fixé dans le contrat lui-même, en fonction notamment de la durée de celui-ci. En tout état de cause, il devra intervenir au moins un an avant la fin prévue du contrat en cours. Le rapport qui en résulte doit permettre, par référence aux quatre conditions fixées, de décider, avant la fin du contrat en cours, du renouvellement total ou partiel de l'opération d'externalisation ou de la reprise en régie de tout ou partie des activités.

Livrable.

Le dossier complet comprend :

- le bilan opérationnel, économique et social ;
- une note de situation budgétaire et financière ;
- une étude d'impact de la poursuite de l'opération d'externalisation, notamment au regard de la concurrence et de l'impact sur les PME.

Acteurs et actions à mener.

L'équipe projet :

- assure la mesure des indicateurs de performance ;
- exprime les besoins prévisionnels en termes de ressources budgétaires ;
- fournit les éléments nécessaires au suivi des dossiers financiers et budgétaires.

Volet RH.

À ce stade, il s'agit de s'assurer de la mise en œuvre effective du plan de manœuvre RH et de sa cohérence avec la manœuvre RH d'ensemble du ministère.

La DRH-MD sera comptable de la suppression des effectifs et des postes mais aussi garante de la traçabilité de leur évolution devant la direction du budget. Ainsi, elle vérifiera qu'ils ne soient pas pris en compte dans la trajectoire de déflation de la révision général des politiques publiques (RGPP) des programmes concernés sauf si la suppression des emplois considérés permet de dégager une économie supplémentaire : les postes supprimés qui ne sont pas nécessaires au financement de l'externalisation seront alors pris en compte dans la trajectoire de déflation de la révision générale des politiques publiques (RGPP) du programme au titre de la rationalisation (point faisant encore l'objet d'une réserve de Bercy).

Volet économique.

La mission de l'ingénierie financière, des contrats de partenariat et des contrats complexes (MPPP) réalise un bilan économique comparatif fondé sur les éléments de coûts constatés.

Volet financier et budgétaire.

Articulation de l'opération d'externalisation avec le processus de construction budgétaire.

En construction budgétaire, le recyclage des économies de masse salariale en crédits de titre 3 se traduit par une mesure de transfert du titre 2 vers le hors titre 2.

Ces transferts sont généralement réalisés lors de la construction budgétaire du projet de loi de finances de l'année suivant la signature du contrat. Ce cadencement permet de disposer d'informations précises sur la manœuvre RH et le niveau de remboursement par le prestataire au titre des éventuelles mises à la disposition (MALD), ainsi que sur le montant de la compensation de TVA à retenir.

Elle nécessite néanmoins de prévoir suffisamment de crédits sur le titre 3 l'année de signature du contrat. Il conviendra de tenir compte dans les propositions formulées en construction budgétaire des marges disponibles sur le programme et le budget opérationnel de programme (BOP) concerné.

Il convient également de tenir compte du montant d'autorisation d'engagement (AE) nécessaire pour l'engagement du contrat.

Pour le responsable de programme.

Le responsable de programme prépare durant les phases de construction budgétaire [travaux projet de loi de finances (PLF)] les mesures de transfert T2 vers T3 identifiées durant la phase 4 et la mesure de compensation TVA. Il assure le suivi des remboursements liés à la MALD et transmet les informations correspondantes à la DAF en construction budgétaire et dans le cadre du suivi de gestion :

- généralement en mars, une note spécifique de la DAF précise les délais de transmission des demandes de transferts de crédits et d'effectifs, et leur format de restitution dans le cadre plus large du processus des transferts. Un point particulier de cette note est consacré aux opérations d'externalisations ;
- les mesures de compensation de TVA sont présentées en même temps que les demandes de transfert du titre 2 vers le hors titre 2 et présentées à la direction du budget lors de la conférence de budgétisation ;
- la proposition de transfert élaborée par le responsable de programme fait l'objet de la production d'une fiche de mesure identifiant : l'objet de la mesure, l'argumentaire associé, le type de transfert opéré, son imputation dans les différentes nomenclatures (par destination, dans le référentiel d'activité) et l'incidence financière ;
- dans le cadre des travaux de préparation du budget (avril), les responsables de programme adressent à la DAF leurs demandes d'AE différentes des crédits de paiement (CP) pour l'éventuelle passation d'un marché pluriannuel de fonctionnement lié à l'externalisation.

Pour la DAF :

- la DAF valide les mesures de transfert T2 vers T3 et la mesure de compensation TVA pour ensuite les faire intégrer dans le PLF de l'année N +1. Elle vérifie la cohérence entre les engagements financiers et la disponibilité budgétaire ;
- la DAF recueille l'ensemble des éléments de suivi des remboursements liés à la MALD pour tout le ministère ;
- les transferts, y compris les externalisations, sont ensuite soumis à l'arbitrage du cabinet du ministre ;
- les transferts de crédits sont présentés au ministère chargé du budget, notamment dans le cadre de la conférence de répartition qui se tient généralement au mois de juin.

Pour les externalisations, ces échéances sont impératives puisqu'elles s'accompagnent, outre d'un transfert de crédits entre le titre II. et le hors titre II., d'une demande de compensation de la TVA. Cette neutralisation de la TVA doit être demandée au cours de cette première phase de la construction budgétaire.

Volet opérationnel.

L'EMA vérifie que l'impact de l'opération d'externalisation sur les capacités opérationnelles des armées est conforme à ce qui avait été prévu.

Volet « marché ».

- la DGA ou la mission achats dans le domaine hors armement met à jour l'étude de marché, éventuellement appuyée d'une mise à jour de la démarche de parangonnage. La stratégie d'achats est éventuellement mise à jour pour le renouvellement du contrat ;
- le chef de projet établit, en lien avec l'ensemble des acteurs concernés, un retour d'expérience sur le dispositif contractuel et les résultats obtenus ;
- le pouvoir adjudicateur, avec l'appui des compétences spécialisées, assure dans de bonnes conditions le transfert du contrat, ou l'achèvement du contrat.

Jalon 5 - décision de renouveler l'opération d'externalisation.

Sur la base du dossier complet, la décision de renouveler l'opération d'externalisation est prise dans les conditions fixées par la présente instruction.

Selon la décision prise, l'entité porteuse présente un plan de transfert du contrat ou de reprise en régie permettant de garantir la continuité du service conformément aux recommandations émises lors de la phase précédente.

(1) Les coûts moyens par grade et catégorie d'emploi sont à demander à la DRH-MD, pour le personnel civil et à la DAF, pour les personnels militaires.

(2) La DRH-MD y joindra son guide d'emploi. Par ailleurs, cet outil a fait l'objet d'une déclaration à la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) (arrêté du 21 juin 2011 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatif au suivi des personnels militaires et civils au sein des organismes concernés par les opérations d'externalisation).

(3) Le modèle de cette fiche est délivré par la DRH-MD.

(4) Par catégorie d'emploi, par programme, par armée.

(5) Personnel civil, personnel militaire, catégories d'emploi, famille professionnelle (REDEF) etc.

(6) La description des effectifs comprend à minima : le grade, l'armée, le programme, les quotités de temps de travail et la tranche d'âge.

(7) Il s'agit des effectifs en régie sur le périmètre de la fonction à externaliser définis au titre du « T0 ».

(8) Une colonne dans l'outil, avec un menu déroulant listant tous les types de départs possibles, est dédiée à cette problématique.

ANNEXE II.
**DISPOSITIF D'INFORMATION, DE COMMUNICATION ET DE CONCERTATION DES
PERSONNELS.**

La présente annexe décrit les modalités de conduite des actions d'information, de communication et de concertation à destination des personnels et de leurs représentants. Ces actions constituent un volet à part entière de la conduite d'une étude d'externalisation ou de régie rationalisé optimisée.

Le chef de projet doit s'assurer de leur réalisation effective. Il est notamment chargé d'organiser les actions d'information et de communication locales à destination du personnel civil et militaire concernés par le projet, et plus particulièrement celles liées aux possibilités statutaires offertes par les textes (cf. annexe III.) pour exercer l'activité concernée au sein de l'entreprise attributaire de l'éventuel contrat.

Par ailleurs, le SGA préside des réunions d'information régulières avec les représentants des personnels. Enfin, une présentation peut également être réalisée lors des séances du CSFM.

Dans le cadre du processus défini par la présente instruction, ces actions interviennent dans les conditions suivantes :

1. avant le lancement de l'évaluation préalable, une information doit être faite aux personnels directement concernés sur l'étendue du projet, ses enjeux, et les scénarios identifiés pour conduire l'évaluation économique et sociale. Une information des organisations représentatives est également réalisée, sous pilotage du SGA ;
2. à la fin de la phase évaluation préalable, le projet fait l'objet d'une information des organisations syndicales représentant les personnels concernés, dans le cadre de réunions *ad hoc*, organisées et présidées par le SGA. L'information porte sur la comparaison des gains économiques attendus entre une solution de recours à des prestataires externes et une autre solution de rationalisation approfondie de l'activité exercée en régie, l'adéquation de ces solutions aux quatre conditions fondamentales, telles que rappelées au point 2. de la présente instruction. En ce qui concerne le personnel militaire, le chef de projet peut être sollicité, autant que de besoin, pour intervenir devant le CSFM. L'avis des organisations syndicales et du CSFM sont recueillis à l'occasion de ces réunions. Ils sont examinés, pour ce qui concerne les modalités ou conditions techniques qui lui sont propres, par l'équipe en charge du projet ;
3. à l'issue des travaux d'établissement de l'évaluation finale, une information détaillée sur les résultats de celle-ci est apportée aux organisations syndicales lors des réunions *ad hoc* organisées et présidées par le SGA. L'information porte sur les mêmes éléments que lors de la phase précédente. En ce qui concerne le personnel militaire, le chef de projet peut être, autant que de besoin, sollicité pour intervenir devant le CSFM. L'avis de ces instances est recueilli et étudié ;
4. avant la mise en œuvre de l'externalisation ou de la RRo, une information des représentants du personnel peut être organisée.

Les informations communiquées, s'agissant de thématiques essentielles et porteuses de conséquences importantes pour les personnels, sont inhérentes à l'exercice du dialogue social au sein du ministère.

Pour le personnel civil, dans le cadre du processus décrit par la présente instruction, il s'agit d'un dialogue social informel, dans la mesure où, à ce stade, les instances de concertation ne sont pas directement impliquées.

Pour autant, les modalités de ce dialogue social hors instances de concertation, obéissent à des principes établis :

- la tenue des réunions doit être précédée de convocations aux organisations syndicales qui, en retour, s'agissant de réunions techniques, désignent deux représentants par syndicat représentatif ;

- l'ordre de représentativité syndicale doit impérativement être respecté, s'agissant de la convocation à des réunions, de l'envoi de correspondances, ou de l'intervention éventuelle, dans le cas de réunions multilatérales, des organisations syndicales.

Dans la mesure où il ne s'agit pas du dialogue social formalisé dans le cadre des instances de concertation, il n'y a pas à tenir compte des alliances syndicales éventuelles, mais de la représentativité de chacune des organisations syndicales du ministère.

L'ordre protocolaire est actuellement le suivant : force ouvrière (FO)/confédération française démocratique du travail (CFDT)/ confédération générale du travail (CGT)/union nationale des syndicats autonomes (UNSA)/confédération générale des cadres (CGC)/confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC).

Si des informations aux organisations syndicales devaient être effectuées localement, il conviendrait impérativement de prendre en compte la représentativité locale existante en se référant aux résultats aux élections des instances de concertation correspondantes ;

- l'établissement d'un dialogue social efficient implique en outre le respect des principes notamment énoncés par la charte du dialogue social du ministère de la défense : qualité de l'information transmise, dans un délai, qui doit être suffisant, temps de dialogue et respect des positions exprimées par les interlocuteurs syndicaux, etc.

S'agissant du personnel militaire, il n'y a pas de procédures spécifiques propres aux études d'externalisation. Aussi, les règles de concertation actuellement en vigueur s'appliquent. Le secrétaire général du CSFM, à partir de questions écrites, peut solliciter, autant que de besoin, le chef de projet afin qu'il présente les problématiques inhérentes au projet d'externalisation conduit.

ANNEXE III. RÉFÉRENTIEL JURIDIQUE ET RESSOURCES HUMAINES.

La mise en œuvre des externalisations au ministère de la défense a nécessité, au-delà des textes généraux applicables à l'ensemble de la fonction publique, la modification ou l'élaboration de textes particuliers pour le ministère dont une liste des principaux dispositifs est présentée ci-après :

1. LA MISE À LA DISPOSITION.

Le ministère a fait inscrire à l'article 43. de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 modifiée, relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, la possibilité, lors d'une opération d'externalisation, de placer les personnels volontaires chez le prestataire, dans le cadre d'une mise à la disposition (différent de la mise à disposition).

Le décret n° 2010-1109 du 21 septembre 2010 modifié, pris en application de l'article 43. de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 modifiée, précise les modalités permettant aux agents publics, militaires ou civils, d'être « mis à la disposition » des organismes titulaires des contrats d'externalisation chargés de l'exécution du contrat d'externalisation.

Le dispositif s'appuie sur trois principes :

- le volontariat : la MALD ne peut intervenir que sous réserve d'une demande expresse de l'agent et donc à son initiative. Il garde la possibilité, dans le cadre de la mise à la disposition, de continuer à exercer les mêmes fonctions, sur les mêmes postes et dans les mêmes lieux que ceux qu'ils occupaient dans le cadre de l'activité en régie ;
- le maintien du statut : dans cette position, les agents ne changent pas de statut (les droits à l'avancement et à pension de retraite restent ceux de leur statut). Ils continuent d'être rémunérés par l'État en application des règles qui les régissent. Le prestataire rembourse au ministère de la défense cette rémunération à hauteur des coûts salariaux prévus au contrat ;
- le droit au retour : au terme du contrat liant l'administration au prestataire, les agents transférés sont réintégrés au sein du ministère de la défense, selon des modalités fixées dans le décret. Si le contrat est renouvelé, ils ont à nouveau la possibilité de faire acte de volontariat pour exercer leur activité chez le prestataire.

Les conditions de mise en œuvre de la MALD d'un agent civil ou militaire sont précisées par la signature, entre le ministère de la défense et les organismes précités, de conventions définissant notamment la nature des activités exercées. Les conventions RH sont visées par les gestionnaires du personnel et la convention financière est visée par la DRH-MD. L'application de ce dispositif sera étendue en 2012 aux établissements publics du ministère et aux contrats de partenariats publics privés.

Si le transfert vers le prestataire n'est pas opéré, les agents feront l'objet d'un reclassement au sein du ministère et bénéficieront de l'ensemble des mesures d'accompagnement social des restructurations du ministère de la défense. Les militaires seront pour leur part affectés sur un autre emploi de leur grade.

2. LE DÉTACHEMENT (FONCTIONNAIRES ET MILITAIRES).

2.1. Pour les fonctionnaires.

Le décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 modifié, relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions, modifié par le décret n° 2010-467 du 7 mai 2010 (article 5.), autorise dorénavant les détachements au sein des entreprises liées au ministère de la défense dans le cadre d'un transfert d'activités.

Les agents ont ainsi la possibilité de rejoindre l'entreprise prestataire en étant placés en position de détachement. Dans ce cadre, ils signent un contrat relevant du code du travail et sont donc rémunérés par l'entreprise. Toutefois, ils continuent de bénéficier de certains avantages de leur statut d'agent public, notamment en termes d'avancement dans leur corps d'origine et pour leur droit à la retraite.

Enfin, le recours au détachement s'effectue sur demande de l'agent, dans les conditions prévues par le décret précité et nécessite l'accord préalable du prestataire.

2.2. Pour les militaires.

Les militaires sont régis par l'article R. 4138-35. [6°-b)] du code de la défense, qui permet un détachement auprès d'entreprises liées au ministère de la défense dans le cadre d'un transfert d'activités.

Leur faculté de recourir au détachement est appréciée au cas par cas par le chef de projet en lien avec les gestionnaires de personnels concernés [EMA, DGA, service d'infrastructure de la défense (SID), etc.]. La mise en œuvre de ce dispositif ne peut être envisagée sans l'accord de ces derniers.

Il est mis fin au détachement en cas de rupture anticipée du contrat de transfert d'activités. Si la fin anticipée intervient :

- à l'initiative de l'entreprise, celle-ci continue à rémunérer le militaire jusqu'à sa réintégration dans un emploi de son grade ;
- à la demande du militaire, celui-ci est réintégré de droit. Cependant, il est placé en congé pour convenance personnelle si l'administration ne peut le réaffecter immédiatement. Celle-ci dispose alors d'un délai de trois mois pour le réaffecter.

Dans le contexte des transferts d'activité, il est intéressant de signaler que l'option du détachement est susceptible de revêtir un caractère attractif pour le personnel militaire et civil dans les cas suivants :

- la rémunération proposée par le prestataire est supérieure à celle versée par le ministère de la défense ;
- les autres éléments du contrat de travail de droit privé négociés entre l'agent et le prestataire sont favorables au regard d'objectifs d'ordre privé et/ou professionnel (exemples : aménagement du temps de travail, etc.).

3. AFFECTATION TEMPORAIRE (MILITAIRES).

Conformément aux dispositions de l'article L. 4138-2. du code de la défense, les personnels militaires peuvent être affectés, pour une durée limitée, dans l'intérêt du service, auprès d'une administration de l'État, d'un établissement public à caractère administratif ne relevant pas de la tutelle du ministre de la défense, d'un établissement public à caractère industriel et commercial, d'une collectivité territoriale, d'une organisation internationale, d'une association, d'une mutuelle ou, dans l'intérêt de la défense, auprès d'une entreprise.

L'article R. 4138-31. du même code précise cependant que les militaires ne peuvent être affectés qu'auprès d'entreprises exerçant des activités dans le domaine de l'industrie de l'armement, de la sécurité, ainsi qu'auprès de celles ayant une expertise pouvant bénéficier directement à l'organisation et à la gestion des armées.

L'article R. 4138-30. du code de la défense, dispose par ailleurs, qu'une convention doit être signée entre le ministère de la défense et la personne morale intéressée, précisant notamment les conditions de remboursement des frais relatifs aux fonctions exercées par les militaires.

Enfin, les conditions dans lesquelles se déroule l'affectation temporaire sont définies aux articles R. 4138-30. à R. 4138-33. du code de la défense.

4. CONGÉS DE RECLASSEMENT POUR CERTAINS AGENTS NON TITULAIRES.

Conformément aux dispositions du décret n° 2011-1170 du 23 septembre 2011 relatif au congé de reclassement de certains agents contractuels du ministère de la défense dans le cadre de transferts d'activités, certains agents contractuels du ministère de la défense (ceux bénéficiant d'un quasi-statut) peuvent demander à bénéficier d'un congé de reclassement, dans le cadre de transferts d'activités, auprès du prestataire.

Ce congé permet à l'agent non titulaire concerné de signer un contrat relevant du code du travail dans des conditions équivalentes à celles prévues par le détachement d'un fonctionnaire.

Nota. Un décret relatif au congé de reclassement des ouvriers de l'État sera publié prochainement, après examen par la commission nationale d'évaluation des normes et par le conseil d'État.

5. LE CONGÉ POUR CONVENANCES PERSONNELLES (MILITAIRES).

Conformément aux dispositions de l'article L. 4138-16. du code de la défense, le congé pour convenances personnelles, non rémunéré, peut être accordé au militaire, sur demande agréée, pour une durée maximale de deux ans renouvelable dans la limite totale de dix ans. Le militaire peut bénéficier de ce congé après quatre ans de services, dont deux ans pour les officiers en cette qualité.

6. CONGÉS SANS RÉMUNÉRATION DES AGENTS NON TITULAIRES.

Conformément aux dispositions de l'article 22. du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 modifié, relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État pris pour l'application de l'article 7. de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, l'agent non titulaire employé de manière continue depuis au moins trois ans peut solliciter, dans la mesure compatible avec l'intérêt du service, un congé sans rémunération pour convenances personnelles, à condition de ne pas avoir bénéficié d'un congé du même type, d'un congé pour création d'entreprise ou d'un congé pour formation professionnelle d'une durée d'au moins six mois dans les six ans qui précèdent sa demande de congé.

La demande initiale et de renouvellement doit être formulée au moins deux mois à l'avance, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Ces délais s'appliquent dans les mêmes conditions avant l'expiration de la période en cours pour une demande de réemploi.

7. DISPONIBILITÉ (FONCTIONNAIRES).

Les fonctionnaires titulaires peuvent demander à bénéficier d'une disponibilité, conformément aux dispositions de l'article 44. du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 modifié. Cette position statutaire leur permet ainsi de signer un contrat relevant du code du travail mais ne bénéficient plus pendant cette période des droits à l'avancement et à la retraite.

Dans le cadre des externalisations, les agents peuvent actionner ce dispositif pour convenances personnelles. En l'espèce, la durée de la disponibilité ne peut excéder trois années ; elle est renouvelable mais ne peut excéder au total dix années pour l'ensemble de la carrière.

8. LA DISPONIBILITÉ DE L'OFFICIER DE CARRIÈRE.

Conformément à l'article L. 4139-9. du code de la défense, la disponibilité est la situation de l'officier de carrière (à l'exception de l'officier général) qui, ayant accompli plus de quinze ans de services, dont six au moins en qualité d'officier, a été admis, sur sa demande, à cesser temporairement de servir dans les armées.

La disponibilité est prononcée pour une durée maximum de cinq années, renouvelable, pendant laquelle l'officier perçoit une solde réduite des deux tiers.

ANNEXE IV.
RÉFÉRENTIEL BUDGÉTAIRE DES EXTERNALISATIONS.

1. CALCUL DU NIVEAU DES CRÉDITS À TRANSFÉRER DU TITRE 2 VERS LE HORS TITRE 2.

Les crédits de titre 2 à transférer correspondent au montant de l'économie de masse salariale dégagée par la suppression des emplois entrant dans le périmètre de l'opération d'externalisation et par le remboursement du prestataire au titre des personnels mis à la disposition. Le RPROG et la DAF s'assureront que les financements correspondants sont bien disponibles.

Le volume des emplois supprimés à valoriser correspond à celui retenu dans l'évaluation préalable en cohérence avec le périmètre arrêté lors des travaux de définition du T « 0 ». Ne sont concernés que les postes effectivement occupés au moment de la définition de ce dernier. Les postes supprimés qui ne sont pas nécessaires au financement de l'opération peuvent être pris en compte dans la trajectoire de déflation RGPP du programme au titre de la rationalisation (point faisant encore l'objet d'une réserve de Bercy) :

- ces emplois doivent impérativement être exprimés en équivalents temps plein travaillé (ETPT). Leur valorisation est calculée à partir des coûts moyens budgétaires entrants disponibles, hors pensions, par programme et par catégories LOLF, tels qu'ils sont établis par la DRH-MD chaque année dans le cadre de ses travaux sur le glissement vieillissement technicité (GVT) ; un taux de revalorisation annuelle leur est appliqué ;
- la référence aux coûts moyens entrants budgétaires correspond à la méthode interministérielle de valorisation des suppressions d'emplois. Il s'agit là d'une hypothèse prudentielle qui permet d'éviter un double compte avec le GVT négatif par ailleurs pris en compte en construction budgétaire et qui intègre également des effets de suppression d'emplois ;
- concernant les personnels éventuellement mis à la disposition du prestataire, leur masse salariale est avancée par le ministère de la défense qui est remboursé totalement ou partiellement selon les termes du contrat. Il convient donc de conserver sur le titre II. du ministère la part des charges de personnel de ces agents non remboursée par le prestataire. Le montant de transfert de crédits du titre 2 vers le titre 3 sur les personnels mis à la disposition correspond au remboursement du prestataire ;
- les pensions ne sont pas prises en compte dans le calcul des économies de masse salariale ;
- il est à noter qu'à ce jour les effectifs bénéficiant d'une mise à la disposition (MALD) sont maintenus dans le plafond d'emplois ministériel (PMEA), considérant le maintien à charge du ministère d'une partie de leur rémunération et de la totalité du paiement de leurs pensions, et considérant par ailleurs le droit au retour dont ils bénéficient.

2. LA COMPENSATION DU SURCÔÛT DE TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE.

L'externalisation de prestations auparavant réalisées en régies se traduit par un surcoût de TVA pour le ministère qui réalise une telle opération. Elle conduit en effet à remplacer des prestations auparavant effectuées en régie, dont la part de dépenses de personnel souvent supérieure à 50 p. 100 n'est pas soumise à TVA, par un contrat de sous-traitance soumis dans son intégralité à une TVA. Ce surcoût vient généralement atténuer de façon significative le gain financier de l'opération.

Ce surcoût de TVA (cette compensation étant neutre pour l'équilibre du budget de l'État) est compensé, afin que ces opérations complexes à mettre en œuvre sur les plans opérationnel et social permettent aux ministères qui les conduisent de dégager effectivement des marges budgétaires.

Un mécanisme de compensation a été arbitré lors de la réunion interministérielle du 10 mars 2009 et se décompose ainsi :

- lorsque les dépenses de personnel concernent des militaires et des ouvriers de l'État, le montant de remboursement de la TVA dépend du taux appliqué selon la nature de l'activité externalisée et d'une assiette de charges de personnels correspondant aux suppressions de postes des militaires et des ouvriers d'État ; l'assiette inclut les rémunérations, les cotisations et les pensions (catégories 21 et 22) ;

- les dépenses des personnels civils transférés chez l'opérateur privé font également l'objet d'une compensation selon les mêmes modalités, si et seulement si le nombre de ces personnels est au moins égal à cinquante emplois.

3. LE SUIVI DES EXTERNALISATIONS EN PHASE D'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.

Une attention particulière devra être portée par les services, à l'enregistrement et au suivi dans chorus d'un projet d'externalisation et au suivi du devenir des personnels.

Le traitement des externalisations en phase d'exécution budgétaire est distinct en titre 3 et en titre 2. La nomenclature par destination n'identifie pas d'action ou de sous-action spécifique dédiée aux opérations d'externalisation.

Le référentiel d'activités permet de suivre en exécution les différents aspects d'une opération d'externalisation et de consolider son coût pour le ministère : identification des dépenses de personnel restant à la charge du ministère et des dépenses de fonctionnement réalisées dans le cadre du contrat avec le prestataire.

3.1. Les modalités du suivi d'exécution budgétaire hors titre 2.

Le référentiel d'activités reprend la répartition par famille de prestations (qui fait référence à une nomenclature européenne d'achats) utilisée pour le recensement annuel des dépenses d'externalisation du ministère. Les fonctions externalisées sont regroupées par grand type de prestation et par enjeu financier.

La typologie retenue intègre le caractère opérationnel ou non de l'activité externalisée (services généraux, gestion externalisée de sites, transports stratégiques, entretien programme des matériels (EPM) aéronautique, instruction et entraînement).

Par ailleurs, lorsqu'un marché d'externalisation comprend des dépenses relevant de plusieurs activités, le montant du marché est rattaché à l'activité qui correspond à l'objet principal du marché.

Les contrats et opérations les plus importantes ou complexes devraient faire l'objet d'un suivi dans le module *project system* (PS) de suivi financier des opérations d'investissements dans des conditions précisées par la direction des affaires financières.

3.2. Les modalités du suivi d'exécution budgétaire en titre 2.

Le suivi mis en place a pour objet d'identifier de manière incontestable, d'une part, les dépenses de masse salariale des personnels mis à la disposition et, d'autre part, les titres de perception émis à l'encontre des prestataires pour le remboursement partiel de ces prestations qui fait l'objet d'un rétablissement de crédits de titre 2.

À cet effet, une unité opérationnelle (UO) est créée par programme pour permettre l'affectation des personnels mis à la disposition dans un centre financier ad hoc. De la même manière, les titres de perception sont rattachés à ce centre financier. L'analyse du solde de cette UO fait ressortir la part de la masse salariale restant à la charge du ministère.

La DAF est régulièrement informée par le RPROG (construction budgétaire et suivis de gestion) de la situation des remboursements du prestataire.

Le montant et les modalités du remboursement de la part des rémunérations sont prévus dans l'annexe financière du marché d'externalisation.

Les prestations d'externalisation entraînant un remboursement par rétablissement de crédits, elles font l'objet d'un « engagement de tiers » dans le système financier CHORUS, retraçant la prestation sous son volet « recettes ».