

BULLETIN OFFICIEL DES ARMÉES



Édition Chronologique n° 14 du 12 avril 2018

PARTIE PERMANENTE
Administration Centrale

Texte 1

INSTRUCTION N° 7538/ARM/SGA/DAF/SDQEFI

relative au processus ministériel de préparation, de conduite et de suivi des projets d'externalisation ou de régie rationalisée optimisée.

Du 12 mars 2018

INSTRUCTION N° 7538/ARM/SGA/DAF/SDQEFI relative au processus ministériel de préparation, de conduite et de suivi des projets d'externalisation ou de régie rationalisée optimisée.

Du 12 mars 2018

NOR A R M S 1 8 5 0 4 4 7 J

Références :

Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 (JO n° 169 du 24 juillet 2015, texte n° 38 ; signalé au BOC 23/2016 ; BOEM 330.1.1.1) modifiée.
Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 (n.i. BO ; JO n° 25 du 30 janvier 2016, texte n° 66).
Décret n° 2016-86 du 1er février 2016 (n.i. BO ; JO n° 27 du 2 février 2016, texte n° 20).
Décret n° 2016-247 du 3 mars 2016 (n.i. BO ; JO n° 54 du 4 mars 2016, texte n° 18).
Décret n° 2016-361 du 25 mars 2016 (JO n° 74 du 27 mars 2016, texte n° 29 ; signalé au BOC 19/2016 ; BOEM 330.1.1.1) modifié.
Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 (JO n° 74 du 27 mars 2016, texte n° 28 ; signalé au BOC 19/2016 ; BOEM 330.1.1.1) modifié.
Décret n° 2016-522 du 27 avril 2016 (n.i. BO ; JO n° 101 du 29 avril 2016, texte n° 18).
Arrêté du 17 février 2010 (JO n° 43 du 20 février 2010, texte n° 24 ; signalé au BOC 14/2010 ; BOEM 110.6.2.6) modifié.
Instruction générale n° 125/DEF/EMA/PLANS/COCA – n° 1516/DEF/DGA/DP/SDM du 26 mars 2010 (BOC N° 15 du 15 avril 2010, texte 4 ; BOEM 310.12.1).
Instruction générale n° 22912/DEF/SGA/DAJ/D2P du 26 mars 2010 (n.i. BO).
Instruction n° 1272/DEF/SGA/MA du 7 février 2012 (BOC N° 14 du 23 mars 2012, texte 1 ; BOEM 433.1).
Instruction technique du 8 septembre 2016 (n.i. BO).

Pièce(s) Jointe(s) :

Quatre annexes.

Textes abrogés :

Instruction n° 2596/DEF/SGA/MA du 26 mars 2013 (BOC N° 33 du 2 août 2013, texte 1 ; BOEM 333.1).
Instruction n° 2595/DEF/SGA/MA du 26 mars 2013 (BOC N° 34 du 9 août 2013, texte 1 ; BOEM 333.1) modifiée.

Classement dans l'édition méthodique : BOEM 333.1

Référence de publication : BOC n° 14 du 12 avril 2018, texte 1.

SOMMAIRE

1. CHAMP D'APPLICATION ET DÉFINITIONS.

1.1. Champ d'application.

1.2. Définitions.

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

3. LES ACTEURS.

3.1. Les instances décisionnelles.

3.2. La gouvernance des projets.

3.2.1. Les organes de gouvernance mis en place pour conduire les projets.

3.2.2. L'état-major des armées.

3.2.3. Les directions-métiers du secrétariat général pour l'administration.

3.2.4. Le service des achats de l'armement et la mission achats.

3.3. Le comité ministériel de coordination de la démarche d'externalisation.

3.4. Le recours à une assistance extérieure.

4. LES ÉTAPES D'UN PROJET.

4.1. Phase 1 : Réflexions amont.

4.1.1. Projets complexes ou sans analogie avec des projets existants.

4.1.2. Projets peu complexes ou analogues à des projets existants.

4.1.3. Marchés de partenariat de défense ou de sécurité.

4.2. Phase 2 : Analyse préliminaire.

4.2.1. Cadrage général.

4.2.2. Volet ressources humaines.

4.2.3. Volet économique.

4.2.4. Volet financier et budgétaire.

4.2.5. Volet opérationnel.

4.2.6. Volet achat.

4.2.7. Le processus décisionnel.

4.3. Phase 3 : Évaluation préalable.

4.3.1. Cadrage général.

4.3.2. Volet ressources humaines.

4.3.3. Volet économique.

4.3.4. Volet financier et budgétaire.

4.3.5. Volet opérationnel.

4.3.6. Volet achat.

4.3.7. Le processus décisionnel.

4.4. Consultation du marché et évaluation finale dans le cadre d'un marché d'externalisation.

4.4.1. Cadrage général.

4.4.2. Volet ressources humaines.

4.4.3. Volet économique.

4.4.4. Volet financier et budgétaire.

4.4.5. Volet réversibilité.

4.4.6. Volet opérationnel.

4.4.7. Volet achat.

4.4.8. Le processus décisionnel.

4.5. Phase 5 : Mise en oeuvre.

4.5.1. L'engagement d'une externalisation.

4.5.2. L'engagement d'une régie rationalisée optimisée.

4.5.3. La mise en place d'une équipe de conduite.

4.6. Tableau de synthèse.

5. SUIVI ET ÉVALUATION DES RÉSULTATS.

5.1. Le pilotage global du suivi d'une opération de régie rationalisée optimisée ou d'externalisation.

5.1.1. Cadrage général.

5.1.2. La capitalisation des bonnes pratiques.

5.2. La conduite de l'évaluation des résultats.

5.2.1. Cadrage général.

5.2.2. La vérification de la mise en oeuvre des conditions initiales de lancement des opérations.

6. ABROGATION.

ANNEXE(S)

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

ANNEXE II. RÉFÉRENTIEL JURIDIQUE RESSOURCES HUMAINES DES EXTERNALISATIONS.

ANNEXE III. RÉFÉRENTIEL BUDGÉTAIRE DES EXTERNALISATIONS.

ANNEXE IV. RÉFÉRENTIEL ÉCONOMIQUE DES EXTERNALISATIONS.

1. CHAMP D'APPLICATION ET DÉFINITIONS.

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

1.1. Champ d'application.

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, dès lors qu'une externalisation est envisagée. 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.

Pour l'application de la présente instruction, seuls les projets d'externalisation conduisant à la suppression de plus de cinquante emplois sont concernés.

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 ⁽¹⁾, 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 cinquante emplois.

Pour les marchés de partenariat conduisant à la suppression de moins de cinquante emplois, les dispositions des articles 74. et 75. de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et 155. et 156. du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 s'appliquent en tout état de cause.

Les décisions de consultation du marché et de mise en œuvre du marché de partenariat interviendront en comité ministériel d'investissement (CMI) lorsque les critères définis dans l'instruction technique du 8 septembre 2016 relative à la préparation et au déroulement des CMI seront remplis.

Les opérations d'armement sont concernées par la présente instruction sous réserve des dispositions figurant dans l'instruction n° 125/DEF/EMA/PLANS/COCA – n° 1516/DEF/DGA/DP/SDM du 26 mars 2010 relative au déroulement et à la conduite des opérations d'armement.

1.2. Définitions.

La régie rationalisée optimisée consiste en une optimisation approfondie des processus internes de réalisation en régie, intégrant une manœuvre RH, 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 sur une base contractuelle pluriannuelle, en partie ou en totalité, à un ou des opérateurs économiques extérieurs au ministère des armées, et ce quel que soit le mode de contractualisation, une fonction, une activité ou un service jusqu'alors assurés partiellement ou totalement en régie ⁽²⁾. L'externalisation nécessite une bonne connaissance des opérateurs économiques et de la qualité des services qu'ils sont susceptibles de fournir puisqu'elle entraîne des modifications profondes de l'organisation et conduit à une manœuvre RH et/ou budgétaire.

La « sous-traitance », au sens de la présente instruction, est un contrat ponctuel passé entre l'administration du ministère des armées ou un des établissements publics dont elle assure la tutelle et un prestataire interne ou externe au ministère visant à confier à ce dernier une ou des missions précises. Ce contrat précise les résultats à atteindre en fonction des exigences fonctionnelles et techniques à satisfaire, le cas échéant en référence à des normes. Le ministère conserve la responsabilité de la mission. La « sous-traitance » s'effectue sans manœuvre RH ni manœuvre budgétaire associée.

Le marché de partenariat, au sens de la présente instruction, inclut également les accords-cadres de marchés de partenariat.

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 régie rationalisée optimisée doit être précédé d'études et travaux préparatoires destinés à vérifier que soient bien remplies, de manière cumulative, chacune des quatre conditions suivantes :

- ne pas affecter la capacité des armées, des services de soutien et des organismes interarmées, à réaliser leurs missions opérationnelles ;
- s'assurer d'un bilan global plus favorable, notamment en termes de gains financiers, de soutenabilité budgétaire, de qualité de service et de transfert de risques ;
- préserver les intérêts du personnel ;
- ne pas conduire à la création de positions dominantes chez les opérateurs économiques, préserver l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) à la commande publique.

Les études préalables doivent comporter de manière systématique une comparaison du scénario correspondant au maintien de la régie en place, avec le ou les scénarios d'externalisation envisagés et le ou les scénarios de rationalisation optimisée de la régie. Le choix d'une rationalisation optimisée de la régie vise à dégager des économies par rapport à la régie en place, par une 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.

Le franchissement d'un jalon, à l'issue de chacune des phases du processus d'étude, fait systématiquement l'objet d'un dossier préparatoire dont le contenu est précisé au point 4. Ce dossier préparatoire doit permettre de s'assurer du respect des conditions cumulatives préalables à toute externalisation. A 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.

Enfin, ces études et travaux préparatoires peuvent 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.

Dans le cas d'un recours au marché de partenariat, les études et travaux mentionnés au présent paragraphe devront respecter le format prévu par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016.

En ce qui concerne les marchés de partenariat de défense ou de sécurité prévus à l'article 86. du décret n° 2016-361 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics de défense ou de sécurité, les dispositions concernant l'accès des PME à la commande publique (condition présentée *supra* et point 3.2.4) ne sont pas applicables

lorsque la sécurité des approvisionnements ou celle des informations ne le permettent pas.

3. LES ACTEURS.

3.1. Les instances décisionnelles.

Seule une entité présidée par le ministre des armées peut être amenée à engager la décision de consultation du marché, de mise en œuvre de l'externalisation ou de la régie rationalisée optimisée.

En ce qui concerne les projets nécessitant un investissement, la décision intervient en CMI ⁽³⁾, conformément à l'instruction générale n° 22912/DEF/SGA/DAJ/D2P du 26 mars 2010 relative à la gouvernance des investissements du ministère de la défense, à l'arrêté du 17 octobre 2012 modifiant l'arrêté du 17 février 2010 fixant les attributions, la composition et le fonctionnement du comité ministériel d'investissement et à l'instruction technique du 8 septembre 2016 ⁽⁴⁾ relative à la préparation et au déroulement des CMI.

3.2. La gouvernance des projets.

3.2.1. Les organes de gouvernance mis en place pour conduire les 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 régie rationalisée optimisée.

Dans le cas où plusieurs entités pourraient être désignées comme entité porteuse, la décision sera prise par les trois grands subordonnés du ministre dans le cadre des instances ministérielles de pilotage de la modernisation et de la conduite du changement du ministère.

L'entité porteuse (armée, direction ou service) procède 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 régie rationalisée optimisée 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 de l'entité porteuse adressée au chef de projet désigné.

Le chef de projet et son équipe :

- associent le plus en amont possible l'état-major des armées (EMA) pour étudier les conséquences du projet sur la capacité opérationnelle des armées, des services de soutien et des organismes interarmées;
- veillent 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 ;

- sont garants notamment de la bonne implication, d'une part des responsables de programme (RPROG) et de la direction des affaires financières (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 ;
- s'assurent enfin de l'implication, le plus en amont possible, suivant le domaine concerné, de la mission achats (MA) du SGA ou du service des achats d'armement (S2A) de la DGA et du service acheteur désigné pour les questions relatives à l'achat.

Dans le cadre général du pilotage de l'opération, le chef de projet est notamment 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 des armées ;
- 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 le comité ministériel de coordination de la démarche d'externalisation (CMDE), les instances ministérielles de pilotage de la modernisation et de la conduite du changement du ministère ou toute autre instance concernée ;
- de participer au CMDE ;
- de participer aux actions d'information et de communication à destination du personnel civil et militaire concernés par le projet.

Le chef de projet et son équipe sont en charge de la tenue des performances, délais et budget du projet. Ils établissent l'ensemble des documents de suivi du projet et assurent la prise en compte de chacun des volets fonctionnels. La composition de l'équipe projet peut évoluer à chaque phase, en tant que de besoin. Elle comprend les spécialistes et/ou experts du ministère jugés nécessaires pour la conduite du projet.

Au moment de la mise en œuvre de la démarche de régie rationalisée optimisée ou d'externalisation, une équipe dédiée, dite « équipe de conduite », associant l'ensemble des compétences nécessaires est mise en place afin de couvrir chacun des volets de l'opération. La continuité doit être assurée entre l'équipe projet initiale et l'équipe de conduite, comme détaillé au point 4.5.3.

3.2.2. L'état-major des armées.

L'EMA transmet son avis sur l'impact du projet d'externalisation, notamment sur les capacités des armées, des services de soutien et des organismes interarmées à réaliser leurs missions opérationnelles.

Il s'agit de s'assurer de la compatibilité de l'externalisation et de son impact sur les contraintes opérationnelles des activités militaires notamment en termes :

- de continuité de service en cas de crise, de conflit ou d'opérations extérieures mais aussi en cas de défaillance du prestataire ;
- de secret de la défense nationale et de sécurité ;
- de réactivité pour répondre en temps réel à une contrainte opérationnelle ;

- d'évolution du besoin en particulier dans les domaines faisant l'objet d'une coopération multinationale.

3.2.3. Les directions-métiers du secrétariat général pour l'administration.

Le chef de projet bénéficie de l'appui de compétences ministérielles spécialisées (achat, RH, financières, budgétaires, juridiques, etc.).

3.2.3.1. La direction des affaires financières.

La direction des affaires financières (DAF) :

- donne son avis sur la soutenabilité budgétaire et financière du projet ;
- s'assure, en liaison avec l'entité porteuse et les responsables de programme, de sa prise en compte dans le processus de construction budgétaire ;
- 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 du budget pour l'instruction de ces dossiers ;
- est garante de l'intégrité méthodologique des résultats de l'évaluation du bilan global plus favorable sur la durée ;
- mène avec l'équipe en charge du projet les analyses préliminaires et les évaluations préalables ;
- est l'interface du ministère avec l'organisme expert du ministère des finances (fin infra) dans le cadre des dispositions de l'article 76. de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

3.2.3.2. La direction des ressources humaines du ministère de la défense.

La direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD) rend un avis sur :

- la cohérence et la faisabilité du plan de manœuvre RH particulier de l'opération proposé par le chef de projet en lien avec les services gestionnaires de personnel ;
- la compatibilité de ce plan de manœuvre RH particulier avec la manœuvre RH d'ensemble du ministère en lien avec le(s) grand(s) employeur(s) non rattaché(s) concerné(s).

3.2.3.3. La direction des affaires juridiques.

La direction des affaires juridiques (DAJ) peut être sollicitée pour toute question relative :

- aux conditions juridiques de réalisation de l'opération ;
- à la définition du montage contractuel le plus adapté au projet ;
- à la mise en œuvre de la procédure de passation du contrat.

En cas de marché de partenariat, la DAJ s'assure également que les conditions de recours précisées à l'article 75. de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics sont bien remplies.

Lorsque la réalisation du projet nécessite l'évolution d'une norme législative ou réglementaire autre que statutaire, la DAJ s'assure, en liaison avec le chef de projet et les services concernés, de la bonne exécution de ces travaux.

3.2.4. Le service des achats de l'armement et la mission achats.

Dans leurs domaines de compétences respectifs, le S2A de la DGA et la MA du SGA apportent leur expertise en matière d'achat public. Suivant l'opération, il ou elle s'assure notamment, qu'en cas de recours à l'externalisation, il n'y ait pas de création de position dominante chez les opérateurs économiques et que l'accès des PME à la commande publique soit préservé de manière satisfaisante. Il ou elle apporte, en direct ou par l'intermédiaire d'un service acheteur désigné, son soutien à la démarche projet.

3.3. Le comité ministériel de coordination de la démarche d'externalisation.

Afin d'accompagner la mise en œuvre du processus, de s'assurer de la bonne mobilisation de l'ensemble des compétences requises, ainsi que du suivi de l'application de la présente instruction, le comité ministériel de coordination de la démarche d'externalisation (CMDE), mis en place en mars 2013, est maintenu.

Ce comité a pour vocation d'accompagner la démarche d'externalisation (ou de régie rationalisée optimisée) comme moyen au service de la modernisation et de la transformation du ministère, d'assurer la coordination et l'information des acteurs ministériels des externalisations, en intégrant notamment les chefs de projet, de donner un avis – à la demande de l'entité porteuse – consultatif sur les analyses préliminaires et sur les évaluations préalables qui sont présentées par les chefs de projet mais aussi d'examiner les évaluations des résultats et capitaliser sur les retours d'expérience afin de les mutualiser, non seulement au niveau des chaînes fonctionnelles mais plus largement à l'échelle ministérielle.

Le CMDE est force de propositions et peut susciter des initiatives dans des domaines précis.

Ce comité rassemble l'EMA, la DGA, le SGA (DAF, DAJ, DRH-MD, MA) et associe, en tant que de besoin, les parties prenantes concernées. Il est présidé par le directeur des affaires financières qui en assure également le secrétariat.

3.4. Le recours à une assistance extérieure.

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 (AMO) ⁽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 mission de l'ingénierie financière et des contrats complexes (MIFCC) de la DAF.

4. LES ÉTAPES D'UN PROJET.

Tout projet comportant une démarche d'externalisation et de mise en œuvre d'une régie rationalisée optimisée doit être conduit selon un processus ministériel en cinq phases :

- phase 1 : réflexions amont ;
- phase 2 : analyse préliminaire ;
- phase 3 : évaluation préalable ;
- phase 4 : consultation et évaluation finale ;
- phase 5 : mise en œuvre.

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.

4.1. 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" issue d'un opérateur économique) au ministère. Dans ce dernier cas, les modalités de traitement sont définies par l'instruction n° 1272/DEF/SGA/MA du 7 février 2012 relative aux modalités de traitement des « initiatives spontanées » en matière d'externalisation.

Pour mener ces réflexions amont, l'entité porteuse s'appuie sur une équipe pluridisciplinaire dont les compétences sont identifiées par le réseau ministériel composé de représentants de l'EMA, de la DGA et du SGA. La MIFCC de la DAF et, suivant le domaine concerné, le S2A de la DGA ou la MA du SGA sont systématiquement associés à ces travaux.

4.1.1. *Projets complexes ou sans analogie avec des projets existants.*

Les conclusions de ces réflexions prospectives font l'objet d'une fiche établie par l'entité porteuse dont le contenu comprend les premiers éléments de réponse sur la faisabilité et l'intérêt économique du projet dans les volets suivants :

- l'impact sur la capacité des armées, des services de soutien et des organismes interarmées à réaliser leurs missions opérationnelles : le plus en amont possible l'entité porteuse du projet informe l'EMA de l'existence du projet. L'EMA, en lien avec les entités mentionnées *supra* produisant la capacité opérationnelle potentiellement impactée par le projet, fournit un avis initial qualitatif sur les conséquences du projet en termes de capacité à remplir les missions et sur les conditions éventuelles de réversibilité ;
- la faisabilité contractuelle ;
- l'existence d'un environnement concurrentiel effectif ;
- les gisements potentiels d'économies liés à une externalisation ou une régie rationalisée optimisée ;
- les enjeux financiers et en matière de personnel ;
- les conditions de l'amélioration de la qualité de service ;
- les conditions de partage et de transfert 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.) ?

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.

À la suite de ces réflexions amont, la décision d'engager ou non une phase d'analyse préliminaire relève de l'entité porteuse, qu'il s'agisse de réflexions internes ou d'initiatives spontanées. Elle peut, en tant que de besoin, s'appuyer sur toutes les entités mentionnées au 3.2. L'avis du CMDE peut également être sollicité par l'entité porteuse. Pour les initiatives spontanées, l'instruction n° 1272/DEF/SGA/MA du 7 février 2012 définit les conditions dans lesquelles est prise la décision.

Si la décision est prise d'engager la phase d'analyse préliminaire, l'organisme en charge du projet désigne un chef de projet et constitue une équipe projet qui lui est associée. L'engagement de la phase d'analyse préliminaire conduit au lancement effectif du projet et induit son inscription au tableau de bord de suivi des projets d'externalisation.

4.1.2. Projets peu complexes ou analogues à des projets existants.

Pour ces projets, et pour autant que leur exécution ait été jugée satisfaisante, il peut être décidé d'engager la phase d'évaluation préalable sans mise en œuvre d'une analyse préliminaire, lorsque les travaux réalisés pendant la phase de réflexions amont permettent de s'assurer du respect des quatre conditions fixées au point 2.

L'étude devra permettre de :

- vérifier l'existence d'une offre mature de la part des opérateurs économiques permettant de répondre aux besoins et aux contraintes du ministère ;
- s'assurer d'un potentiel d'économies ;
- identifier le périmètre et de vérifier la faisabilité opérationnelle et juridique des différents scénarios d'externalisation et de rationalisation optimisée de la régie à retenir pour la phase d'évaluation préalable ;
- produire un premier recensement des postes susceptibles d'être supprimés si le projet est mis en place.

Sur la base de ces travaux, et après avis des différentes entités mentionnées au 3.2., de l'EMA, de la DGA pour les opérations d'armement et du SGA, la décision d'engager ou non la phase d'évaluation préalable relève de l'entité porteuse

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 (cf. annexe I.).

4.1.3. Marchés de partenariat de défense ou de sécurité.

La procédure inscrite au point 4.1.2. s'applique aux marchés de partenariat de défense ou de sécurité.

4.2. Phase 2 : Analyse préliminaire.

4.2.1. Cadrage général.

La phase d'analyse préliminaire 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 des impératifs liés au maintien de la capacité des armées, des services de soutien et des organismes interarmées 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 de l'existence d'un projet analogue à une opération de même nature déjà lancée et dont l'exécution est jugée satisfaisante, ces travaux d'analyse préliminaire peuvent être allégés.

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

- un rapport d'analyse préliminaire rédigé par la MIFCC et l'entité porteuse, rapport qui se fonde sur un sourcing ⁽⁷⁾ amont réalisé par le service acheteur support du projet, permettant de s'assurer de l'existence d'une offre capable de satisfaire les besoins du ministère et une étude de parangonnage contribuant à la définition du périmètre et des scénarios d'externalisation ;

- les avis et recommandations du comité de direction du projet sur le respect des quatre conditions fixées au point 2. et sur l'opportunité de lancer une évaluation préalable.

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

4.2.2. Volet ressources humaines.

En premier lieu, au regard notamment du nécessaire maintien de la capacité des armées, des services de soutien et des organismes interarmées à réaliser leurs missions opérationnelles, le chef de projet doit déterminer le périmètre organisationnel de la fonction concernée (recensement des postes décrits dans le référentiel en organisation), en discriminant, déduction faite des départs naturels du personnel (cf. annexe II.) :

- la part à transférer au secteur privé dans le cadre du projet d'externalisation ;
- et/ou la part à maintenir en régie.

Cette première évaluation des emplois (i.e. postes pourvus) susceptibles d'être supprimés au titre du transfert de l'activité au secteur privé est appelée « périmètre RH préparatoire ».

Ce premier recensement constitue la base d'une première estimation des coûts ⁽⁸⁾ RH (en régie) sur le périmètre de la fonction et sur celui du projet d'externalisation. Il s'effectue à partir d'un outil dédié, mis à disposition par la DRH-MD, qui informe et accompagne le chef de projet dans ses travaux.

4.2.3. Volet économique.

La MIFCC de la DAF pilote, en liaison avec le chef de projet, le volet économique de l'analyse préliminaire (cf. annexe IV.).

4.2.4. Volet financier et budgétaire.

Le chef de projet doit associer au plus tôt le(s) grand(s) employeur(s) ou employeur(s) non rattaché(s) concerné(s), le(s) responsable(s) de programme(s) budgétaire(s) concerné(s) et la DAF pour un premier cadrage budgétaire (cf. annexe III.).

En lien avec ce(s) dernier(s), le chef de projet doit déterminer si les emplois concernés par l'externalisation font l'objet de mesures de déflation excluant ainsi la constitution de gains T2 associés ou permettent de contribuer au plan de financement à travers un transfert budgétaire T2/T3.

Les emplois supprimés sont, dans les deux cas, valorisés à partir des coûts moyens entrants budgétaires. Si ces emplois participent au plan de financement du projet, ils bénéficient, le cas échéant, d'une mesure de périmètre au titre de la compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (dont les modalités de calcul sont arrêtées par la DAF) instruite par la DAF au cours des travaux d'élaboration du(es) projet(s) de loi de finances concerné(s).

4.2.5. Volet opérationnel.

Cette phase permet de recueillir des données chiffrées plus précises notamment sur le nombre et le type de postes concernés par l'externalisation. En s'appuyant sur ces éléments, l'EMA, en lien avec les armées, services de soutien et organismes interarmées produisant la capacité opérationnelle potentiellement impactée par le projet, fournit un avis détaillé quantitatif sur les conséquences du projet en termes de capacité opérationnelle notamment au regard des critères décrits au point 3.2.2.

4.2.6. Volet achat.

Au vu du ou des segment(s) d'achats concerné, un sourcing amont peut être réalisé. Il permet de mener une étude du marché fournisseurs pour connaître les caractéristiques dudit marché, obtenir un premier éclairage

sur le paysage concurrentiel et s'assurer de l'existence d'une offre mature de la part des opérateurs économiques, pour pouvoir répondre aux besoins du ministère. Il permet également d'étudier la place des PME sur ce marché et identifier les freins éventuels à leur accès à une future consultation.

Dans le cadre de cette action de sourcing, le service acheteur fait une « demande d'informations » (DI) ou un « appel à projet » aux opérateurs économiques acteurs du marché. Cette action, réalisée en accord avec le chef de projet, doit apporter un nouvel éclairage sur certains aspects du projet.

Cette étude est pilotée par un service acheteur désigné en accord avec le S2A de la DGA pour le périmètre armement ou la MA du SGA pour les projets qui relèvent du domaine hors armement. Cette étude peut être complétée en opportunité par une démarche de parangonnage menée avec d'autres services, entreprises et administrations concernées. Ces actions doivent permettre de contribuer à la connaissance du marché fournisseurs, définir ou préciser le périmètre de l'externalisation et soutenir la définition des différents scénarios.

L'ensemble de ces éléments sont regroupés dans une étude achat dite d'analyse préliminaire.

4.2.7. Le processus décisionnel.

La décision d'engager la phase d'évaluation préalable est prise par le comité de direction du projet.

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 (cf. annexe I.).

4.3. Phase 3 : Évaluation préalable.

4.3.1. Cadrage général.

L'évaluation préalable vise à mesurer l'intérêt du recours à l'externalisation en comparant l'externalisation aux différents scénarios de régie envisagés, dont la régie rationalisée, au regard notamment des quatre conditions mentionnées au point 2. et de leur faisabilité sur le plan budgétaire et RH.

Au cours de cette phase, et afin de pouvoir établir un bilan global des avantages et inconvénients de chacun des scénarios, sont aussi identifiés et éventuellement quantifiés les améliorations et les risques pouvant porter notamment sur la qualité de service, les délais et les coûts.

Cette phase doit aussi permettre pour chacun des volets décrits ci-après d'identifier et de renseigner les données à collecter pour assurer ensuite le suivi de l'exécution des projets d'externalisation et de régie rationalisée conformément au point 5. de la présente instruction.

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 préliminaire afin de n'engager d'évaluation préalable que sur le fondement d'un intérêt économique potentiel significatif et justifié.

La phase d'évaluation préalable donne lieu à la constitution par la MIFCC de la DAF d'un dossier complet comprenant :

- une note de l'entité porteuse présentant le bilan coût/avantage de l'opération par comparaison avec un scénario en régie rationalisée optimisée. Par ailleurs, ce bilan doit être établi au regard des quatre conditions rappelées au point 2. de la présente instruction. Ce bilan fait également apparaître, lorsque nécessaire, l'impact que pourrait avoir le projet sur le plan juridique, notamment concernant 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 ;

- l'étude achat issue du *sourcing* amont réalisé et une analyse de stratégie(s) contractuelle(s). Cette étude n'est engagée pour les marchés de partenariat de défense ou de sécurité qu'à la demande de l'entité porteuse ;
- l'évaluation préalable du mode de réalisation du projet élaborée par la MIFCC qui devra, en cas de marché de partenariat, respecter le format prévu à l'article 74. de l'ordonnance du 23 juillet 2015 ;
- l'avis de la DRH-MD sur la faisabilité de la manœuvre RH de l'opération proposée par le chef de projet en lien avec les grand(s) employeur(s) ou employeur(s) non rattaché(s) et les services gestionnaires de personnel ;
- l'étude de soutenabilité budgétaire du projet qui, en cas de marché de partenariat, devra respecter le format prévu à l'article 74. de l'ordonnance du 23 juillet 2015. Elle sera proposée par le chef de projet en lien avec la DRH-MD et les grand(s) employeur(s) ou employeur(s) non rattaché(s) sur le volet effectifs ;
- l'avis de l'EMA validant ou invalidant le projet en termes de capacité opérationnelle des armées, des services de soutien et des organismes interarmées.

Le contenu de ces différents dossiers est détaillé *infra*.

4.3.2. Volet ressources humaines.

Le chef de projet :

- actualise le recensement des postes pourvus et vacants identifiés dans le périmètre RH préparatoire (phase 2) et les effectifs correspondants et nominativement concernés par l'externalisation. Ce travail déterminera le « périmètre de la manœuvre RH », seule référence utilisée ci-après pour l'ensemble des travaux RH relatifs à l'opération d'externalisation ;
- saisit les services gestionnaires RH afin d'élaborer le plan de manœuvre RH particulier de l'opération ;
- transmet à la DRH-MD l'outil renseigné et le plan de manœuvre RH particulier de l'opération qu'il propose.

La DRH-MD :

- informe le chef de projet et le(s) grand(s) employeur(s) ou employeur(s) non rattaché(s) concerné(s) concernant l'outil dédié au recensement des postes et effectifs concernés par l'externalisation. Elle précise également les données éclairant le plan de manœuvre RH des gestionnaires et nécessaires à son analyse de faisabilité RH ;
- rend un avis de faisabilité RH partagé avec la DAF sur la base du plan de manœuvre RH particulier de l'opération proposé et transmis par le chef de projet. L'élaboration de cet avis nécessite un délai de quatre semaines après mise à disposition des données RH. Le chef de projet tiendra compte de ce délai dans son échéancier.

Cet avis porte sur :

- l'analyse quantitative : volumes et calendrier de la déflation, capacités des gestionnaires à réaliser la déflation, etc. ;
- l'analyse qualitative : cartographie des emplois concernés, etc. ;

- la compatibilité de la manœuvre RH particulière avec la manœuvre d'ensemble du ministère ;
- les difficultés prévisibles liées au dialogue social.
- 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 Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) suivant les modalités définies par l'annexe I.

4.3.3. 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 (cf. annexe IV.).

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

Dans le cas des marchés de partenariat, et conformément à l'article 152. du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, la MIFCC procède à une appréciation globale des avantages et des inconvénients du recours à un marché de partenariat, compte tenu notamment : (i) de l'étendue du transfert de la maîtrise d'ouvrage du projet au titulaire de ce marché ; (ii) du périmètre des missions susceptibles d'être confiées au titulaire du marché ; (iii) des modalités de partage de risques entre l'acheteur et le titulaire ; (iv) du coût global du projet compte tenu notamment de la structure de financement envisagée. Cette appréciation est validée par la DAJ et le service acheteur désigné.

4.3.4. Volet financier et budgétaire.

Le chef de projet définit en liaison avec le(s) grand(s) employeur(s) ou employeur(s) non rattaché(s) concerné(s) une première trajectoire prévisionnelle budgétaire du projet (cf. annexe III.). Il établit les documents financiers et budgétaires prévisionnels des différents scénarios étudiés.

Le dossier, transmis à la DAF et à la DRH-MD pour le volet T2, 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 termes d'emplois que d'effectifs ou de dépenses de fonctionnement ou d'investissement. Seront plus particulièrement détaillés les points suivants, en prenant en compte, le cas échéant, les différents programmes contribuant au financement de l'opération et les éventuels financements ou recettes externes :

- le besoin total de crédits en titre 3 pour le paiement du prestataire et l'échéancier associé ;
- le niveau des crédits hors titre 2 figurant en base dans le cadre de l'activité en régie et pouvant être redéployés pour le financement du contrat ;
- la distinction entre les suppressions d'emplois participant du schéma d'emplois ministériel et celles concourant au financement du projet au titre d'un transfert budgétaire T2/T3, assorties du 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 conséquences sur le plafond ministériel des emplois autorisés pour les seuls emplois supprimés au titre des transferts budgétaires T2/T3 (les personnels mis à la disposition ne doivent pas être pris en compte) ;

- la compensation, par une mesure de périmètre, de la TVA pour autant qu'une décision budgétaire favorable ait été prise.

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. La DRH-MD, en liaison avec le(s) grand(s) employeur(s) ou employeur(s) non rattaché(s) concerné(s), confirme le schéma de comptabilisation des suppressions d'emplois (au titre du schéma d'emplois ou du plan de financement) qui est présenté en comité de cohérence et de coordination de haut niveau (C3RH).

À la fin de cette phase, la soutenabilité budgétaire doit être démontrée et les sources de financement (redéploiement de crédits, transfert T2/T3, éventuelle compensation TVA) identifiées.

Ces éléments sont transmis au secrétariat commun de la VAR (SC/VAR) pour permettre leur prise en compte dans le cadre des travaux de VAR.

4.3.5. Volet opérationnel.

L'EMA fournit un avis validant ou invalidant le projet en termes de conséquences sur les capacités opérationnelles des armées, des services de soutien et des organismes interarmées.

4.3.6. Volet achat.

Le S2A de la DGA pour les achats d'armement, ou la MA du SGA pour les achats hors armement au travers d'un service acheteur identifié support de l'opération, met à disposition de l'équipe projet une ressource acheteur. Si elle n'a pas été réalisée au titre de l'analyse préliminaire, le service acheteur est responsable de mener une étude de sourcing amont (de type étude de marché) qui doit notamment permettre d'identifier le marché fournisseurs, la réalité de l'offre de marché et les opérateurs économiques utiles.

En complément de cette étude de *sourcing*, pour chacun des scénarios d'externalisation envisagés incluant un appel au marché (hypothèse d'externalisation totale ou partielle), une première ébauche de stratégie contractuelle peut être établie par l'acheteur projet, en cohérence avec la politique d'achat du ministère au niveau du ou des segment(s) d'achats concerné(s). L'acheteur s'assure 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 existante pour le segment d'achats considéré. La performance générale d'opération d'achat, dont les leviers favorables à l'accès des PME, doit notamment y être étudiée. Si le type d'opération le permet, il s'agit ici d'adapter au mieux la procédure d'achat pour faciliter l'accès des PME, ceci tant au niveau des modalités de consultation qu'au niveau des dispositions contractuelles. Différents leviers peuvent en effet être activés. Leur choix doit reposer sur une analyse des risques et du ratio coût/efficacité induit.

L'ensemble de ces éléments sont regroupés dans une étude d'achat dite d'évaluation préalable.

4.3.7. Le processus décisionnel.

Lorsque la passation d'un marché de partenariat est envisagée, l'évaluation du mode de réalisation du projet et l'étude de soutenabilité budgétaire, prévues à l'article 74. de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, sont soumises pour avis, conformément à l'article 76. de l'ordonnance précitée et aux articles 153. et 154. du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, par le ministère des armées à l'organisme expert (*fin infra*) placé auprès du ministre chargé de la réglementation de la commande publique ⁽⁹⁾ et au ministre chargé du budget (direction du budget).

La décision d'engager une externalisation ou d'avoir recours à une régie rationalisée optimisée est prise par une instance présidée par le ministre, conformément aux dispositions décrites au point 3.1.

En ce qui concerne les projets nécessitant un investissement, la décision intervient en CMI ⁽¹⁰⁾, conformément à l'arrêté du 17 octobre 2012 modifiant l'arrêté du 17 février 2010 fixant les attributions, la composition et le

fonctionnement du comité ministériel d'investissement.

Dans le cadre des dispositions spécifiques aux marchés de partenariat, le dossier est complété des autorisations des ministres chargés du budget (direction du budget) et de l'économie (*fin infra*), prévus à l'article 155. du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

Le dossier complet fait l'objet d'une information des organisations syndicales et du CSFM suivant les modalités définies dans l'annexe I.

4.4. Consultation du marché et évaluation finale dans le cadre d'un marché d'externalisation.

4.4.1. Cadrage général.

La phase de consultation du marché et d'évaluation finale vise à obtenir les offres répondant au besoin étudié et spécifié lors des phases précédentes dans la mesure où la décision a été prise d'avoir recours à un marché d'externalisation.

Pendant cette phase, l'équipe 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 (exemples : aspects « protection » ou « prévention maîtrise des risques ») ;
- renseigne chacun des volets fonctionnels selon les dispositions développées du 4.4.2. au 4.4.6.

Cette phase donne également lieu à la remise de l'actualisation du dossier complet de la phase précédente.

Le dossier global est ainsi complété :

- des enquêtes effectuées 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 de mobilité géographique (cf. annexe I.) ;
- des informations issues de la consultation des opérateurs économiques ;
- de l'avis des instances de concertation ;
- de l'accord préalable à la signature émanant des ministres chargés du budget et de l'économie dans le cadre des dispositions spécifiques aux marchés de partenariat ⁽¹¹⁾.

Les modalités liées à la mise en place de l'équipe de conduite doivent être précisées.

À l'issue de cette phase et pour chacun des volets décrits ci-après, les données à collecter nécessaires au suivi de l'exécution des projets d'externalisation sont mises à jour.

4.4.2. Volet ressources humaines.

Le chef de projet :

- a) actualise le recensement des postes pourvus et vacants dans l'outil, et les effectifs nominativement concernés par l'externalisation (identifiés dans le périmètre de la manœuvre RH préparatoire, phase 3) ;
- b) précise, en lien avec le(s) gestionnaire(s) de personnel militaire et/ou civil, les souhaits des agents en termes de reclassement (mise à la disposition de l'opérateur, indemnité de départ

volontaire, etc.) et la date prévisible de celui-ci.

L'avis argumenté du gestionnaire est requis relativement à sa capacité à réaliser la manœuvre globale et cadencée de ces souhaits de reclassement. Chaque cas individuel fera l'objet d'un commentaire dans l'outil dédié.

Le chef de projet transmet à la DRH-MD, l'outil dédié renseigné et le plan de manœuvre RH actualisé.

La DRH-MD :

- informe le chef de projet concernant l'outil dédié au recensement des postes et effectifs concernés par l'externalisation. Elle précise également les données nouvelles éclairant le plan de manœuvre RH des gestionnaires et nécessaires à son analyse de faisabilité RH ;
- actualise, conformément aux éléments nouveaux transmis et renseignés par le chef de projet, son avis de faisabilité RH partagé avec la DAF élaboré lors de la phase 3.

L'actualisation de cet avis peut nécessiter, selon les éléments nouveaux à intégrer, un délai de quatre semaines. Le chef de projet tiendra compte de ce délai dans son échéancier.

4.4.3. Volet économique.

La MIFCC de la DAF met à jour le rapport d'évaluation économique au regard des données issues de la consultation transmises par le chef de projet (cf. annexe IV.).

4.4.4. Volet financier et budgétaire.

Le chef de projet en liaison avec les responsables de programme concernés actualise les documents financiers et budgétaires du projet et les transmet à la DAF et à la DRH-MD pour le volet T2 (cf. annexe III.).

Ces documents sont transmis au SC/VAR pour être pris en compte dans le cadre des travaux de VAR.

Dans le cadre de la constitution du dossier "ministre" 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. La DRH-MD, en liaison avec le(s) grand(s) employeur(s) ou employeur(s) non rattaché(s) concerné(s), confirme le schéma des suppressions d'emplois qui est présenté en C3RH.

4.4.5. Volet réversibilité.

Pendant cette phase, le chef de projet établit un plan d'analyse des risques qui intègre le plan de transférabilité et, le cas échéant, le plan de réversibilité. Ce plan est transmis à l'EMA.

4.4.6. 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. L'EMA est informé par le chef de projet 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 des armées, des services de soutien et des organismes interarmées doit être demandé à nouveau si les conditions de l'avis précédemment donné ne sont plus respectées.

4.4.7. Volet achat.

Après décision ministérielle de lancement de l'opération d'externalisation, l'acheteur, mis à disposition par le service acheteur support, pilote l'ensemble de la ou des procédure(s) d'achat en coordination avec le chef de

projet et la MIFCC de la DAF, le S2A de la DGA si l'opération relève des achats d'armement ou la MA du SGA si elle relève des achats hors armement.

Le chef de projet s'assure, avec le soutien des mêmes acteurs, que les dispositions contractuelles imposent au titulaire du marché de fournir les éléments nécessaires à la réalisation ultérieure de l'évaluation des résultats et notamment les éléments techniques et comptables du coût de revient des prestations. Il doit également s'assurer de la mise en place d'un dispositif de pilotage du ou des contrats notifiés au titre de l'opération.

Après notification du ou des contrats, le chef de projet doit s'assurer de la bonne application des dispositions contractuelles et organiser en cours de contrat l'évaluation des résultats (qui inclut le recueil des données nécessaires), puis en fin de contrat le retour d'expérience.

4.4.8. Le processus décisionnel.

La décision d'engager l'opération d'externalisation est prise, conformément aux conditions fixées au point 3.1 de la présente instruction, par une instance présidée par le ministre.

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 et au CSFM dans les conditions précisées en annexe I.

Dans le cadre des dispositions spécifiques aux marchés de partenariat, et en liaison avec l'entité porteuse et les responsables de programme concernés, le ministère des armées saisit les ministres chargés du budget (direction du budget) et de l'économie (*fin infra*) pour obtenir l'accord préalable à la signature du marché de partenariat, conformément à l'article 156. du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

4.5. Phase 5 : Mise en oeuvre.

La phase de mise en œuvre concrétise soit le transfert de responsabilité vers le prestataire retenu à l'issue de la consultation 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.

4.5.1. L'engagement d'une externalisation.

Si la décision est prise d'engager une externalisation et non une régie rationalisée optimisée, l'entité porteuse ne met en œuvre l'externalisation qu'après la notification du ou des contrats et la mise en place d'une structure de pilotage *ad hoc*, conformément aux recommandations émises lors de la phase précédente.

Les conventions individuelles (MALD) sont signées et diffusées aux acteurs concernés.

En termes de suivi financier, la MIFCC de la DAF est en charge de mettre en cohérence les chiffrages contractuels avec les données nécessaires à la programmation budgétaire, en lien avec les équipes projet et les services de la DAF concernés.

4.5.2. L'engagement d'une régie rationalisée optimisée.

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 permettant d'en assurer le suivi conformément au point 5.

4.5.3. La mise en place d'une équipe de conduite.

La conduite de la démarche de régie rationalisée optimisée ou d'externalisation doit être assurée par une équipe dédiée associant l'ensemble des compétences nécessaires pour couvrir chacun des volets de l'opération.

La mise en place d'une telle équipe, dite « équipe de conduite », vise à maintenir une structure de pilotage de l'opération pendant la phase de mise en œuvre de l'externalisation ou de la régie rationalisée optimisée. La continuité doit être assurée entre l'équipe projet initiale et l'équipe de conduite. Cette continuité est une condition de la réussite de l'opération et il convient donc de faciliter, dans la mesure du possible, le maintien au sein de la nouvelle équipe de conduite d'un certain nombre de membres de l'équipe projet initiale. Ainsi, il est préférable que le chef de projet initial puisse, dans toute la mesure du possible, être maintenu comme chef de l'équipe de conduite, au moins pendant la première année de mise en œuvre de l'externalisation ou de la régie rationalisée optimisée. De la même manière, son successeur doit être identifié suffisamment tôt, afin que, la transmission des données essentielles puisse se faire par des échanges directs. L'équipe de conduite s'assure que l'ensemble des données notamment économiques, budgétaires et RH nécessaires à la production du rapport d'évaluation des résultats (EDR) continue à être collecté.

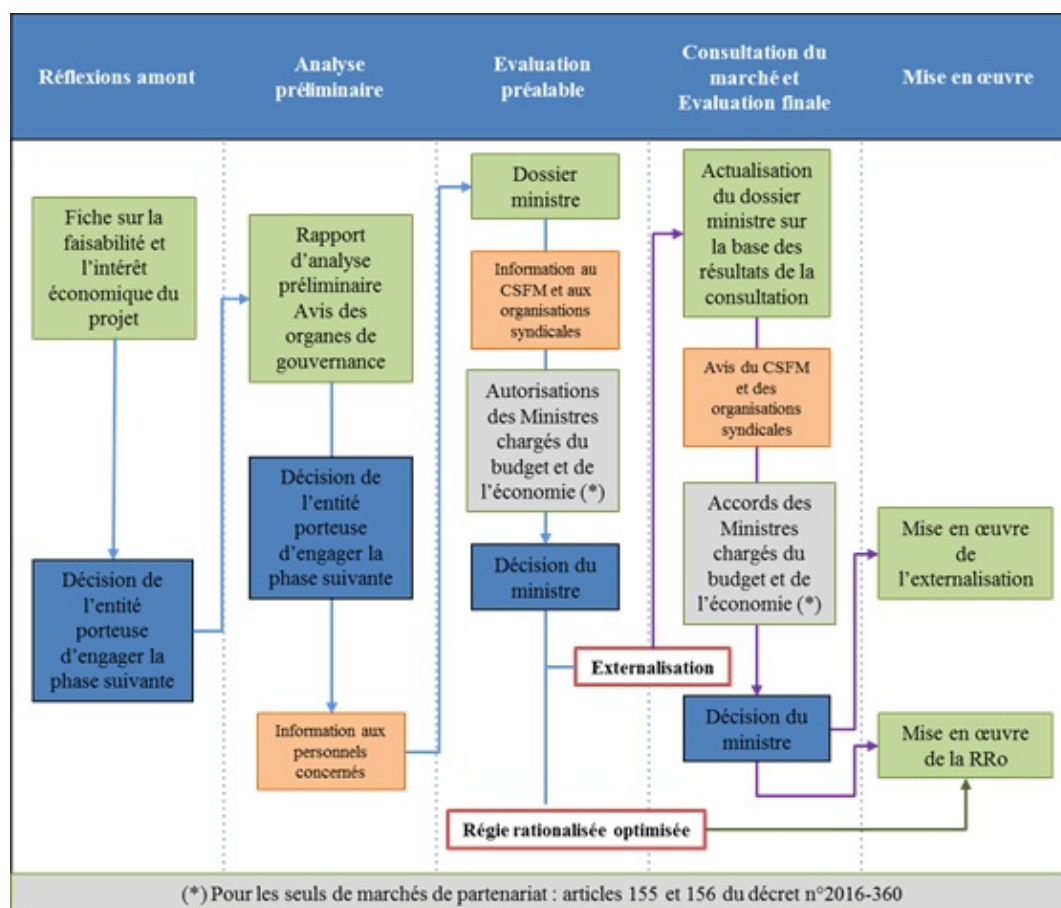
L'équipe de conduite assure le pilotage et le suivi global de l'opération. Pour ce faire, sa composition doit permettre de disposer en son sein de l'ensemble des compétences nécessaires. Pour cela, elle peut comprendre des représentants des entités extérieures (DAF, DRH-MD, DAJ, MA, etc.).

L'équipe de conduite est en charge de piloter l'exécution des contrats (si externalisation), de collecter l'ensemble des données nécessaires à l'évaluation des résultats telles que précisées *infra* (point 5.2.2.), ces données correspondant aux hypothèses décrites dans le rapport d'évaluation finale.

Elle doit également pouvoir, comme l'équipe de projet lors de la phase amont, s'appuyer sur une gouvernance structurée et de haut niveau, avec un comité de pilotage et un comité de direction. Les attributions de chacune de ces structures sont clairement définies avant la fin de la phase de mise en œuvre.

Toute évolution de la composition de l'équipe de conduite fait l'objet d'une information, et le cas échéant d'un plan d'action permettant de garantir la continuité du pilotage de l'opération.

4.6. Tableau de synthèse.



5. SUIVI ET ÉVALUATION DES RÉSULTATS.

Le ministère doit être en capacité d'évaluer les résultats obtenus au cours de l'exécution du contrat ou de la rationalisation et de les comparer aux résultats attendus ayant présidé à la décision. Pour ce faire, il convient de respecter les principes directeurs exposés ci-après.

5.1. Le pilotage global du suivi d'une opération de régie rationalisée optimisée ou d'externalisation.

5.1.1. Cadrage général.

Toute démarche de régie rationalisée optimisée ou tout contrat d'externalisation doit faire l'objet d'une évaluation régulière de ses résultats et donne lieu à cet effet à un dispositif de mise en œuvre de suivi approprié.

Cette EDR doit permettre d'assurer la comparaison avec les données ayant conduit à prendre la décision d'externaliser ou de mener une démarche de régie rationalisée optimisée.

Le résultat de l'EDR est présenté au CMDE à l'échéance de jalons calendaires, et le cas échéant à une entité présidée par le ministre pour décision éventuelle sur les suites à donner, notamment dans l'hypothèse d'écarts significatifs constatés entre le prévu et le réalisé.

Pour permettre cette prise de décision, l'EDR doit couvrir le même périmètre que de la phase d'évaluation finale qui intègre le résultat de la consultation et les hypothèses de rationalisation, qu'il s'agisse des volets opérationnels, économiques, sociaux, financiers et budgétaires, ou encore celui relatif au maintien d'une concurrence et de l'accès des PME.

Afin d'en garantir la solidité, l'EDR doit être réalisée selon une méthode et des outils similaires à ceux ayant été utilisés lors de l'évaluation préalable. L'EDR fait l'objet d'un rapport de synthèse dont le contenu est précisé au point 5.2. de la présente instruction. Elle comprend notamment l'évaluation des résultats au regard de chacun des volets correspondants aux quatre conditions mentionnées au point 2.

Ces évaluations comparatives doivent être périodiques, la première devant intervenir, en principe, 36 mois après la fin du déploiement de la solution d'externalisation ou de régie rationalisée optimisée, et pour autant que le périmètre n'ait pas changé et que des éléments exogènes ne soient pas venus modifier les conditions d'exécution auquel cas ce délai pourra être revu.

En ce qui concerne les projets comportant une part significative d'investissement, ceux-ci font, conformément à l'instruction technique du 8 septembre 2016 ⁽⁴⁾ relative à la préparation et au déroulement des CMI, l'objet d'un suivi périodique, typiquement tous les deux ans et au moins un an avant le renouvellement du contrat.

La périodicité des évaluations doit être adaptée en fonction des projets et une attention particulière doit être portée sur la période à laquelle doit intervenir l'EDR permettant de préparer la décision de renouveler ou non l'externalisation. Celle-ci doit intervenir suffisamment tôt pour ne pas compromettre la continuité de service. Il convient notamment d'anticiper les délais liés à la procédure de passation de l'éventuel nouveau marché d'externalisation.

Par ailleurs, les modifications éventuelles du plan de financement sont transmises à la DAF et au SC/VAR.

5.1.2. La capitalisation des bonnes pratiques.

Le suivi des démarches de régie rationalisée optimisée comme d'externalisation constitue un enjeu majeur. Il est donc indispensable de capitaliser l'information et l'expérience acquise au titre de chacune des fonctions externalisées ou rationalisées, puis d'assurer la diffusion des bonnes pratiques identifiées, de même que d'identifier les erreurs à éviter.

Cette capitalisation est assurée par le CMDE et bénéficie à l'ensemble des acteurs du ministère concernés. Elle s'appuie, d'une part, sur les rapports d'évaluation des résultats et, d'autre part, sur un retour d'expériences particulier à chaque opération.

La MIFCC tient à jour le tableau de bord de suivi de l'ensemble de ces démarches. Il est complété et renseigné régulièrement par les acteurs concernés.

5.2. La conduite de l'évaluation des résultats.

5.2.1. Cadrage général.

L'EDR permet d'identifier et de mesurer les écarts éventuels entre la prévision issue de l'évaluation préalable et les résultats constatés, de manière effective lors de la mise en œuvre de la démarche de régie rationalisée optimisée ou d'externalisation.

L'EDR donne lieu à la remise par la MIFCC de la DAF d'un dossier complet qui comprend :

- l'avis de l'EMA sur la réalisation de l'opération d'externalisation ou de régie rationalisée optimisée au regard des exigences opérationnelles définies pendant les différentes phases du projet, notamment sur la qualité de service rendu ;
- l'avis de la DRH-MD sur la réalisation du plan de manœuvre RH dans le cas d'une opération d'externalisation ;
- le rapport d'évaluation des résultats rédigé par la MIFCC de la DAF portant sur la comparaison économique entre les coûts constatés pendant la phase de réalisation de l'opération et les coûts estimés dans l'évaluation finale.

L'EDR porte sur chacune des conditions examinées par le ministre lors de préparation et de conduite du projet. Les données constitutives de l'analyse comparative sont précisées ci-après quant à leurs modalités de collecte et d'exploitation.

5.2.2. La vérification de la mise en oeuvre des conditions initiales de lancement des opérations.

5.2.2.1. Maintenir la capacité opérationnelle.

Il s'agit de s'assurer que la capacité opérationnelle des armées, des services de soutien et des organismes interarmées ne peut être remise en cause du fait soit d'une rupture de la continuité de service, notamment dans le cadre du transfert du contrat, soit d'une dégradation de la qualité du service rendu. Les conditions de réversibilité doivent également faire l'objet d'un suivi.

Aussi, pour chacune des prestations identifiées comme critiques pour la capacité opérationnelle des armées, des services de soutien et des organismes interarmées, le niveau de performance validé par l'EMA lors des différentes phases du projet constitue la référence pour la mise en œuvre de la démarche d'externalisation ou de régie rationalisée optimisée. Ce niveau de performance fait l'objet de seuils de criticité en deçà desquels la continuité de service risque d'être remise en cause. Des indicateurs d'alertes sont à mettre en place pour anticiper tout risque de rupture de continuité de service. Le tableau de bord de la qualité de service rendu sera transmis mensuellement par l'équipe de conduite au pôle performance et synthèse de l'EMA.

L'équipe de conduite mène périodiquement une analyse de risque associée à un plan d'action permettant d'anticiper toute rupture de la continuité de service. Cette analyse est transmise annuellement à l'EMA.

Il s'agit également de maîtriser les évolutions éventuelles du besoin et leur impact tant opérationnel qu'économique. Aussi, les demandes d'évolution du périmètre des prestations externalisées par avenant au marché ou par proposition de recours à la sous-traitance pour une démarche de rationalisation optimisée, sont soumises systématiquement par l'équipe de conduite à l'EMA qui prend position sur chacune des demandes par exemple lors des séances du comité de direction propre au dossier.

5.2.2.2. Préserver l'intérêt des personnels.

Il convient de s'assurer de la bonne réalisation de la manœuvre ressources humaines notamment en termes de reclassement des personnels, de suppression de postes et de déflation d'effectifs. Dans le cadre du suivi d'une opération d'externalisation, la DRH-MD émet un avis sur la réalisation de la manœuvre RH.

Cet avis qui est intégré au rapport d'évaluation des résultats, est établi à partir :

- du bilan du reclassement des agents présents lors de la notification du marché. Ce bilan est réalisé annuellement dans l'outil dédié par les directions des ressources humaines d'armées pour les personnels militaires et par les centres ministériels de gestion (CMG) pour les personnels civils ;
- du bilan des suppressions de postes en organisation communiqué annuellement par le(s) grand(s) employeur(s) ou employeur(s) rattaché(s) concerné(s) ;
- du coût des mesures d'accompagnement des reclassements (indemnités de départ volontaire, pécules, indemnisation de la mobilité) collectés par les directions des ressources humaines d'armées, les CMG et la mission accompagnement des réorganisations (MAR) ;
- du nombre de contrôleurs de marché ;
- du bilan annuel de la MALD : ce bilan comprend un suivi des remboursements effectués par l'opérateur et un suivi individuel des effectifs réalisé dans l'outil dédié par les directions des ressources humaines d'armées et les CMG.

Dans le cas d'une opération de régie rationalisée optimisée, l'équipe de conduite transmet les données d'effectifs et de coûts des mesures d'accompagnement à la MIFCC de la DAF qui les intègre dans son rapport.

5.2.2.3. S'assurer d'un bilan global plus favorable sur la durée.

Le bilan global intègre un volet économique qui a pour objectif de comparer les coûts constatés avec ceux du scénario retenu par le ministre lors de l'évaluation finale du projet, ceci en utilisant la même méthodologie de calcul que celle initialement retenue. Il s'agit notamment d'expliquer les éventuels écarts en particulier ceux liés :

- à des différences de volumes ou de périmètre lié à la signature d'avenants ;
- à des évolutions du prix unitaire des achats ;
- à des écarts de masse salariale ;
- à la réalisation du plan de manœuvre RH ;
- à tout autre événement qui serait intervenu et aurait modifié les conditions d'exécution du marché.

Ce bilan global doit également prendre en compte de manière spécifique une évaluation de l'amélioration de la qualité de services ainsi que le transfert de risques.

5.2.2.4. Préserver une concurrence et l'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique.

À ce stade, en exécution, il convient de mesurer l'impact de la démarche d'externalisation ou de régie rationalisée optimisée sur le marché fournisseurs intéressé afin de s'assurer, dans l'hypothèse d'une externalisation que les conditions d'exécution du contrat et de son renouvellement éventuel ne remettent pas en cause la capacité du ministère à disposer d'une concurrence effective, au sein de laquelle les PME ont toute leur place.

6. ABROGATION.

L'instruction n° 2596/DEF/SGA/MA du 26 mars 2013 relative au processus ministériel de préparation et de conduite des démarches de rationalisation optimisée du fonctionnement en régie ou d'externalisation et l'instruction n° 2595/DEF/SGA/MA du 26 mars 2013 relative au processus ministériel de suivi des démarches de rationalisation optimisée du fonctionnement en régie ou d'externalisation sont abrogées.

La ministre des armées,

Florence PARLY.

(1) Pour des commodités de rédaction l'entité porteuse du projet sera appelée par la suite « entité porteuse ».

(2) Mode d'exploitation reposant sur les moyens propres du ministère.

(3) Les phases d'analyse préliminaire et d'évaluation préalable correspondent aux stades d'orientation et d'élaboration décrits dans l'instruction n° 125/DEF/EMA/PLANS/COCA – n° 1516/DEF/DGA/DP/SDM du 26 mars 2010 relative au déroulement et à la conduite des opérations d'armement.

(4) n.i. BO.

(5) Un accord-cadre exclusif a été mis en place pour permettre aux projets de disposer d'une assistance externe.

(6) Arrêté du 21 octobre 2014 portant organisation de la direction des affaires financières.

(7) Sourcing (ou sourçage) : l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et ses décrets d'application n° 2016-360 et 2016-361 du 25 mars 2016 consacrent en amont du lancement des procédures d'achat un droit nouveau au sourcing, c'est-à-dire aux études et échanges préalables avec les opérateurs économiques.

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

(9) Cet organisme expert a été mis en place par le décret n° 2016-522 du 27 avril 2016.

(10) Les phases d'analyse préliminaire et d'évaluation préalable correspondent aux stades d'orientation et d'élaboration décrits dans l'instruction n° 125/DEF/EMA/PLANS/COCA – n° 1516/DEF/DGA/DP/SDM du 26 mars 2010 relative au déroulement et à la conduite des opérations d'armement.

(11) Article 78 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et l'article 156 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016.

ANNEXE I.
**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 rationalisée 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 est également possible 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 paragraphe 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 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 Conseil supérieur de la fonction militaire (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.

1. 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 des armées : 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.

2. S'agissant du personnel militaire, il n'a pas été élaboré de procédures spécifiques propres aux études d'externalisation. Aussi, les règles classiques de concertation s'appliquent. Le secrétaire général du CSFM, à partir de questions écrites, peut demander au chef de projet de présenter ses problématiques. *A contrario*, le chef de projet peut solliciter aussi un passage devant le CSFM.

ANNEXE II.

RÉFÉRENTIEL JURIDIQUE RESSOURCES HUMAINES DES EXTERNALISATIONS.

La mise en œuvre des externalisations au ministère des armées 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. 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 modifié, 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 mise à disposition (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 des armées 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 des armées, 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 des armées 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 DAF et 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 des armées. Les militaires seront pour leur part affectés sur un autre emploi de leur grade.

2. DÉTACHEMENTS (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 des armées 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 R4138-35. [6°-b)] du code de la défense, qui permet un détachement auprès d'entreprises liées au ministère des armées 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 des armées ;
- 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 L4138-2 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 des armées, 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 R4138-31 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 R4138-30 du code de la défense, dispose par ailleurs, qu'une convention doit être signée entre le ministère des armées 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 R4138-30 à R4138-33 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 des armées (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. CONGÉ POUR CONVENANCES PERSONNELLES (MILITAIRES).

Conformément aux dispositions de l'article L4138-16 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. DISPONIBILITÉ DE L'OFFICIER DE CARRIÈRE.

Conformément à l'article L4139-9 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 III.
RÉFÉRENTIEL BUDGÉTAIRE DES EXTERNALISATIONS.

1. IDENTIFICATION DES RESSOURCES MOBILISABLES.

Les ressources mobilisables sont constituées par l'ensemble des ressources affectées à la prestation considérée.

1.1. Titre 2.

Les ressources de titre 2 sont constituées des rémunérations et charges sociales de tout ou partie des personnels de la défense œuvrant pour la prestation considérée (y compris des personnels du siège travaillant exclusivement pour cette prestation). La part des effectifs supprimés constituant une ressource mobilisable pour le financement de l'externalisation est validée par le ou les employeurs concernés.

L'identification des emplois externalisés dans le cadre de l'évaluation économique (cf. annexe IV.) permet de définir la cible de suppression d'emplois à réaliser et son cadencement. Après déduction des éventuelles suppressions d'emplois comptabilisées au titre des schémas d'emplois des employeurs, cette cible est déclinée et valorisée par employeur, par gestionnaire et par catégorie d'emplois LOLF. La valorisation annuelle de la trajectoire validée constitue pour chaque employeur (grand employeur et employeurs non rattachés) une cible financière contraignante : toute modification ultérieure éventuelle du volume et/ou de la répartition des emplois supprimés par un employeur doit être compensée pour garantir la soutenabilité du plan de financement. Il est procédé à son actualisation dans le cadre de la VAR.

1.2. Titre 3.

Les ressources de titre 3 mobilisables sont constituées par l'ensemble des crédits de fonctionnement afférents à la prestation considérée (y compris des prestations de service).

1.3. Titre 5.

Les ressources de titre 5 mobilisables sont constituées par l'ensemble des crédits d'investissement (équipement et infrastructure) afférents à la prestation considérée.

2. PLAN DE FINANCEMENT.

Les besoins et les ressources s'expriment en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP).

Le plan de financement est décliné année par année.

2.1. Besoins.

2.1.1. Besoins en titre 3.

Le plan de financement doit présenter l'ensemble des besoins nécessaires (en euros TTC) à la réalisation de la prestation, telle qu'elle est définie dans le cahier des charges, en fonctionnement courant.

Ces besoins doivent s'appuyer sur les données connues à partir de prestations similaires dans le public ou le privé (estimation des prestations attendues construite à partir des prix payés par le ministère pour des prestations comparables déjà externalisées ou à partir des études de parangonnage ayant pu être effectuées par la MA du SGA ou par le S2A de la DGA, ou enfin à partir des résultats de la demande d'informations (DI) qui aurait pu être lancée vis-à-vis du marché).

2.1.2. Besoins en titre 5.

Le plan de financement doit présenter l'ensemble des besoins nécessaires à la réalisation de la prestation, telle qu'elle est définie dans le cahier des charges, en investissement (infrastructure ou équipement).

Ces besoins doivent être estimés selon les règles appliquées dans le cadre des travaux de programmation, ou selon des affaires similaires constatées.

2.1.3. Mesures d'accompagnement ressources humaines.

Les besoins d'accompagnement (aides aux départs et autres mesures de restructuration) doivent être présentés. Pour ces mesures, doivent être précisées quantitativement les hypothèses retenues (nombre de personnes, coût *per capita* et cadencement annualisé) pour chacun des leviers envisagés.

L'évaluation de ces mesures se fait en deux temps :

- d'abord, pour une première évaluation globale, le calcul du surcoût en titre 2 sous l'effet des mesures d'accompagnement de la manœuvre RH à partir d'une approche statistique et de l'hypothèse de l'emploi des différents leviers envisagés ;
- ensuite, quand le projet détaillé se précise, une évaluation du coût des mesures nécessaires pour chaque cas individuel concerné.

2.2. Ressources.

2.2.1. Calcul du niveau des crédits à transférer du titre 2 vers le hors titre 2.

Le niveau des crédits à transférer s'appuie sur la trajectoire cible identifiée *ab initio* (cf. point 1).

Pour chacun des emplois, la ressource retenue est le coût moyen entrant hors CAS pensions d'un personnel de la catégorie concernée, revalorisé chaque année du GVT positif de la population considérée.

Cas particulier des personnels éventuellement mis à la disposition du prestataire :

- leur masse salariale est avancée par le ministère des armées qui est remboursé totalement ou partiellement selon les termes du contrat. Il convient donc de conserver sur le titre 2 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 à la partie remboursée par le prestataire ;
- les effectifs bénéficiant d'une 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.

2.2.2. Ressources existantes en titre 3.

Les ressources existantes en T3 sont constituées de l'ensemble des dépenses de fonctionnement effectuées pour la réalisation de la prestation

2.2.3. Ressources existantes en titre 5.

Les ressources existantes en T5 sont constituées de l'ensemble des dépenses d'investissement prévues en programmation.

2.2.4. Compensation du surcoût 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 pour le ministère (cette compensation étant neutre pour l'équilibre du budget de l'État) peut, après analyse interministérielle, faire l'objet d'une compensation, 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.

Dans l'hypothèse de la mise en œuvre d'une compensation, le mécanisme de compensation qui a été arbitré lors de la réunion interministérielle du 10 mars 2009 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 personnel 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 effectivement 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 EN TITRE 2.

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

La méthode d'évaluation des projets d'externalisation repose sur une analyse physico-financière fondée prioritairement sur des données exécutées et issues des chefs de projet. Cette démarche permet de confronter les résultats à ceux ayant présidé à la mise en œuvre de l'externalisation et d'assurer la sincérité et l'auditabilité des chiffreages.

En l'absence de coûts directs identifiables, la DAF a développé une palette complémentaire d'outils opérationnels et pédagogiques, mis à disposition des équipes de projets, tel que le catalogue des coûts unitaires moyens.

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

Les suppressions d'emplois effectuées en construction budgétaire (PLF n) étant considérées comme réalisées au 1^{er} janvier de l'année n, en année pleine, les éventuelles non suppressions en gestion sont reportées sur le schéma d'emplois ministériel et comptabilisées au titre de la réalisation du schéma d'emplois.

Les remboursements des personnels MALD sont suivis distinctement dans le cadre du suivi des rétablissements de crédits au cours de la gestion (document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel, compte-rendu de gestion et suivi mensuel).

ANNEXE IV. RÉFÉRENTIEL ÉCONOMIQUE DES EXTERNALISATIONS.

Pour le volet financier de la prise de décision, la démarche d'ensemble à suivre repose sur une distinction entre une évaluation économique d'une part et une analyse de l'impact budgétaire d'autre part, qui répondent à deux logiques différentes et visent deux types d'objectifs complémentaires :

- l'évaluation économique permet de fonder les décisions stratégiques en évaluant leurs conséquences de long terme pour l'Etat et pour le ministère des armées, elle compare les coûts complets d'un scénario de régie rationalisée à ceux d'un scénario consistant à mettre en œuvre une externalisation ;
- l'analyse d'impact budgétaire décrite en annexe 3 vise à vérifier ou à assurer la soutenabilité budgétaire des décisions stratégiques, à court et moyen terme, pour le ministère des armées et plus précisément pour les programmes, budgets opérationnels de programme (BOP) et unités opérationnelles (UO) concernés en évaluant et en mobilisant les financements nécessaires.

1. COÛTS À PRENDRE EN COMPTE POUR LE SCÉNARIO RÉGIE RATIONALISÉE.

Les coûts sont :

- les dépenses en titre 2 (dépenses de personnel) ;
- les dépenses en titre 3 (dépenses de fonctionnement) ;
- le cas échéant, les dépenses en titre 5 (dépenses d'investissement) ;
- le cas échéant, le coût des mesures d'accompagnement.

1.1. Évaluation des coûts en titre 2.

Les coûts sont constitués des rémunérations et charges sociales hors pensions (catégories 21 et 22 HP) majorées de l'écart entre l'équivalent de cotisations patronales du secteur privé calculées sur la base de la rémunération d'activité (catégorie 21) et les cotisations et contributions sociales hors pensions supportées par le ministère (catégorie 22 HP).

Les coûts moyens sont utilisés pour chaque catégorie sur le périmètre considéré, les coûts moyens étant représentatifs de la structure de coût envisagée dans une perspective à long terme et cohérents avec les calculs de prix des prestataires, fondés sur des coûts moyens.

1.2. Évaluation des coûts en titre 3.

Les coûts des dépenses TTC déjà constatées sur la fonction sont pris en compte.

1.3. Évaluation des coûts en titre 5.

Le cas échéant, le coût des investissements TTC nécessaires à la mise en œuvre de la régie rationalisée est pris en compte

1.4. Évaluation des coûts des mesures d'accompagnement .

Le cas échéant, le coût de ces mesures doit être intégré, ce qui nécessite que soient précisées quantitativement les hypothèses retenues (nombre de personnes, coût *per capita* et cadencement annualisé) pour chacun des leviers envisagés.

2. COÛTS ET RECETTES À PRENDRE EN COMPTE POUR LE SCÉNARIO EXTERNALISATION.

Les coûts sont :

- les dépenses en titre 2 (dépenses de personnel) pour les personnes en charge du suivi du contrat ;
- les dépenses en titre 3 (dépenses de fonctionnement) TTC ;
- le cas échéant, les dépenses en titre 5 (dépenses d'investissement) TTC restant à la charge du ministère ;
- le coût des mesures d'accompagnement.

Les recettes sont constituées, le cas échéant, de la compensation TVA.

2.1. Évaluation des coûts en titre 2.

La délimitation fonctionnelle du périmètre des emplois supprimés du fait de l'externalisation permet notamment la définition d'une trajectoire-cible servant de base au plan de financement budgétaire (cf annexe 3).

Les coûts sont constitués des rémunérations et charges sociales hors pensions (catégories 21 et 22 HP) majorées de l'écart entre l'équivalent de cotisations patronales du secteur privé calculées sur la base de la rémunération d'activité (catégorie 21) et les cotisations et contributions sociales hors pensions supportées par le ministère (catégorie 22 HP).

Les coûts moyens sont utilisés pour chaque catégorie sur le périmètre considéré, les coûts moyens étant représentatifs de la structure de coût envisagée dans une perspective à long terme et cohérents avec les calculs de prix des prestataires, fondés sur des coûts moyens.

2.2. Évaluation des coûts en titre 3.

Une estimation des prix TTC des prestations attendues est construite à partir des prix payés par le ministère pour des prestations comparables déjà externalisées ou à partir des études de parangonnage ayant pu être effectuées par la MA de la SGA ou par le S2A de la DGA ou enfin à partir des résultats de la demande d'informations (DI) qui aurait été lancée vis-à-vis du marché

2.3. Évaluation des coûts en titre 5.

Le cas échéant, le coût TTC des investissements nécessaires à la mise en œuvre de l'externalisation est pris en compte, il est estimé de la même manière que l'estimation faite des coûts en titre 3.

2.4. Évaluation des coûts des mesures d'accompagnement.

Afin d'évaluer le coût de ces mesures, il est nécessaire que soient précisées quantitativement les hypothèses retenues (nombre de personnes, coût *per capita* et cadencement annualisé) pour chacun des leviers envisagés.

L'évaluation de ces mesures se fait en deux temps :

- d'abord, pour une première évaluation globale, le calcul du surcoût en titre 2 sous l'effet des mesures d'accompagnement de la manœuvre RH à partir d'une approche statistique et de l'hypothèse de l'emploi des différents leviers envisagés ;
- ensuite, quand le projet détaillé se précise, une évaluation du coût des mesures nécessaires pour chaque cas individuel concerné.

2.5. Calcul de la compensation de la taxe sur la valeur ajoutée.

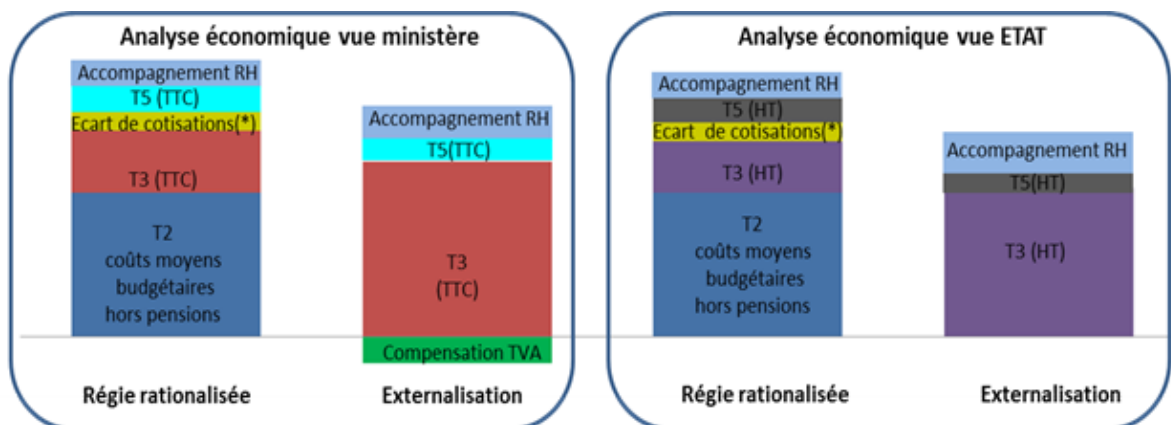
Dans l'hypothèse d'une compensation de TVA, celle-ci est calculée selon les règles actuellement en vigueur, décrites dans l'annexe 3 de la présente instruction.

3. DISTINCTION VUE MINISTÈRE/VUE ÉTAT.

L'évaluation décrite ci-dessus est faite du point de vue du ministère et présente la comparaison de deux scénarios pour déterminer l'éventuel intérêt économique pour le ministère de mettre en œuvre une externalisation.

Une vue État doit également être réalisée sans prise en compte de la compensation de TVA, si elle a fait l'objet d'une décision favorable, et avec des prix hors taxes puisque la TVA supportée par le ministère correspond à des recettes encaissées par le ministère chargé de l'économie et des finances et sont neutres de ce point de vue.

Les principes décrits ci-dessus sont résumés dans les schémas suivants :



(*) Ecart entre l'équivalent de cotisations patronales du secteur privé calculées sur la base de la rémunération d'activité (catégorie 21) et les cotisations et contributions sociales hors pensions supportées par le ministère (catégorie 22 HP)