



Compte-rendu – Atelier n° 1 – Comité Industries de Défense

Partenariat public-privé dans le secteur de la Défense

22 Septembre 2016

Intervenant

Guillaume FARDE, directeur associé chez Althing sécurité et intelligence économique, est un spécialiste des questions de sécurité, de défense et d'intelligence économique. Docteur en sciences de gestion, il accompagne les ministères, les collectivités territoriales et les grands groupes industriels dans la collecte et l'analyse de l'information stratégique. Il est auteur de plusieurs ouvrages et articles consacrés aux questions du partenariat public-privé (PPP).

Définition d'un PPP¹

Le partenariat public-privé consiste à contractualiser l'échange d'un service réalisé par un partenaire privé, au profit d'un acteur public, contre un loyer payé. Ce service nécessite un investissement initial (par exemple, construction d'un bâtiment) qui sera pris en charge par le partenaire privé.

Ses avantages résident dans sa flexibilité (la personne publique ne paie que ce qu'elle utilise), son acceptation politique (les dépenses publiques sont étalées dans le temps) et la possibilité de réaliser un projet sans s'endetter (dette hors bilan).

Cependant, le PPP comporte aussi des inconvénients : l'augmentation des dépenses fixes (liées à la multiplication des contrats PPP), le surcoût (lié par exemple à la structure de financement engageant davantage de fonds propres du partenaire privé, généralement mieux rémunérés que ceux de l'acteur public), la complexité des contrats.

Contexte

Il y a encore quelques décennies, l'armée était en France organisée de manière verticale. Le contexte géopolitique des années 1990 (montée du terrorisme et baisse de la menace extérieure) a néanmoins modifié l'organisation du ministère de la Défense.

La loi de 1996 marque un premier changement, avec la suspension du service militaire et la professionnalisation progressive des armées. Le ministère de la Défense subit alors un véritable « choc RH ». L'arbitrage entre le « faire ou le faire faire » devient alors nécessaire et les premières formes d'externalisation naissent. Les tâches annexes (tâches domestiques du quotidien, entretien courant) sont confiées au privé.

La décennie 2002-2012 est ensuite marquée par l'idée, développée aux Etats-Unis par Osborne et Gaebler, que l'Etat, trop endetté et inefficace, devrait s'inspirer des entreprises privées qui savent se gérer : c'est la « *new public management* ». Cette idée va bouleverser les administrations, qui ne s'étaient jamais préoccupées de rentabilité, de comptabilité ou d'épargne. La RGPP² (puis MAP³ en 2012) est ainsi mise en place pour aider l'Etat à réduire les dépenses publiques : faire mieux ou aussi bien avec moins. Le contrat de partenariat est instauré dans l'ordonnance de 2004.

S'inscrivant dans cette logique, la loi de programmation militaire 2003-2008 va alors renforcer la politique d'externalisation engagée dans les années 1990, ce qui se concrétise par la recherche d'alternatives à l'acquisition patrimoniale. On entre alors dans la logique capacitaire, avec la location d'un *package* de services clé en main, et l'application du PPP dans le secteur de la Défense est étudiée. Depuis, le PPP fait débat au sein du ministère de la Défense. La notion même de partenariat, qui met sur un plan d'égalité la personne publique et le partenaire privé, y est contrastée.

Exemples de PPP dans le secteur de la Défense

Dans le domaine particulier de la Défense, la clé est de pouvoir identifier les réels besoins des armées et de délimiter précisément les projets. En France, les projets qui peuvent se financer en PPP se limitent au territoire national et à des projets non stratégiques. Sur des théâtres d'opération extérieure, le périmètre d'action d'une société privée est en effet rapidement limité.

Outre quelques PPP comme RDIP (Réseaux de desserte Internet Protocol) ou le CNSD (Centre National des Sports de la Défense), l'exemple marquant du PPP réussi dans le secteur de la Défense correspond à Hélicidax : cette société privée est en charge de mettre à disposition de l'armée française des hélicoptères pour la formation des pilotes. L'armée française se rend directement sur la base,

¹ Nous assimilons ici partenariat public-privé et contrat de partenariat. De manière stricte, la notion de partenariat public-privé devrait aussi intégrer d'autres types de contrats (tels que la délégation de service public).

² RGPP : Révision générale des politiques publiques.

³ MAP : Modernisation de l'action publique.

gérée par Hélidax, et utilise les hélicoptères pour un nombre d'heures prévu et contractualisé. La société Helidax peut également louer les hélicoptères à d'autres clients, s'assurant ainsi des recettes annexes.

Un exemple de PPP controversé est celui de Balard, bâtiment qui a pour but de regrouper les différentes unités de l'armée française sur une même zone. Ce projet de très grande ampleur a largement dépassé le budget initial, dénaturant par là-même le principe du service rendu en échange de loyer. On peut se demander, dans ce projet, quel service réel est rendu aux armées, le loyer financier versé par l'Etat pour rembourser l'investissement initial du projet étant largement plus élevé que les loyers de services.

Conclusion

L'enthousiasme initialement suscité par le PPP n'a finalement pas permis de mener beaucoup de projets dans le secteur de la Défense. Les difficultés liées à la nature même des équipements employés par les armées, ainsi que leur complexité ont mis à mal les tentatives.

Si le PPP est à ce jour un montage laissé en suspens depuis l'abrogation en 2014 de la loi de 2004, il aura néanmoins permis de faire évoluer les mentalités chez les différents acteurs de la Défense et de rendre concret le passage de la logique patrimoniale historique à la logique capacitaire.

Anne-Claire de Vauplane
Membre du comité Industries de Défense
70^{ème} séminaire « Jeunes » de l'IHEDN

Retrouvez toutes les publications de l'ANAJ-IHEDN sur <http://www.anaj-ihedn.org/category/actualites/publications-revues/>