

LES NOTES DU CREOGN

Centre de Recherche de l'École des Officiers de la Gendarmerie Nationale

Numéro 72 – Mai 2022

LTN Valentin LOLIAUX, Pr Joan LE GOFF



QUEL AVENIR POUR LES CERCLES MIXTES DE LA GENDARMERIE ?

La Gendarmerie nationale est, selon l'article L. 3211-1 du Code de la défense, une force armée. Un rapport sénatorial récent prend acte de la nécessité pour elle de disposer d'un corps de soutien afin de mener ses missions¹, ce qui a été exposé dans les termes de la circulaire n° 20000 « relative à l'emploi opérationnel des officiers et sous-officiers des corps militaires de soutien de la Gendarmerie nationale ». Dans la doctrine militaire, le soutien intégré d'une force armée est unanimement jugé essentiel pour garantir la continuité de l'action sur le terrain et l'autonomie lors des missions.

Les 116 cercles mixtes² font partie de la chaîne de soutien des unités opérationnelles et ils participent concrètement à la continuité de l'action des gendarmes, en temps de paix comme en temps de crise. Ce constat est d'autant plus vrai dans le cadre de l'anticipation opérationnelle. En effet, la réussite d'une mission est caractérisée par de nombreux aspects logistiques, dont la restauration des personnels engagés constitue un point majeur puisqu'elle permet de garantir la présence et le maintien en condition des troupes sur le terrain, de jour comme de nuit, souvent en situation dégradée. À titre d'exemple, en mai 2021, les traques des Cévennes (fuite du suspect d'un double meurtre) et du Lardin Saint-Lazare (arrestation d'un forcené armé) ont engagé respectivement 350 et 300 gendarmes sur plusieurs jours, période pendant laquelle ils ont dû être nourris. Le soutien en gendarmerie est une caractéristique capitale de sa qualité d'armée et les cercles mixtes font partie de cette chaîne assurant, dans l'ombre, la continuité de l'action et la réussite des missions.

De façon générale, les cercles mixtes de la gendarmerie (CMG) offrent des prestations de restauration, d'hôtellerie, de ventes d'effets divers et font office de débit de boissons. Ils prouvent chaque jour leur intérêt, notamment parce qu'ils contribuent aux manifestations sociales et sont un vecteur de la cohésion des unités. Néanmoins, ils sont trop longtemps restés à l'écart des sujets opérationnels et ont été impactés par des restrictions budgétaires. C'est pourquoi il est aujourd'hui essentiel de questionner les modalités de leur fonctionnement : doit-on utiliser une chaîne de restauration interne au quotidien et dans le cadre d'opérations ponctuelles ? Doit-on faire appel à des organismes privés, avec les contraintes qu'ils peuvent engendrer ? Ou alors, engager une action mutualisée et, dans ce cas, avec quelles institutions partenaires ? Pour tenter de répondre à ces questions, des monographies et des données comptables (bilans et comptes de résultat) ont été analysées, complétées par des entretiens semi-directifs et l'étude de rapports de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN). Les principaux résultats sont synthétisés ci-après.

1 FAURE, Jean. *Projet de loi portant dispositions relatives à la gendarmerie nationale*. Rapport n° 66 fait au nom de la commission des affaires étrangères du Sénat, déposé le 29 octobre 2008.

2 Les cercles sont appelés « mixtes » non pas parce qu'ils ont plusieurs activités mais car l'ensemble des statuts de la gendarmerie peuvent se rencontrer dans l'établissement. Ils couvrent l'ensemble du territoire (métropole et Outre-mer). Leur organisation et leur fonctionnement sont régis par la circulaire n° 18300/GEND/DSF/SDAF/BADM du 30 décembre 2019.

I) Une population hétérogène globalement à l'équilibre mais en attente de changements

De façon globale, la situation financière actuelle des cercles mixtes (hors pandémie) est à l'équilibre et l'analyse de leur *business model* révèle une organisation adaptée (structure saine, ressources continues, clientèle attachée aux prestations, qualité de service) et adaptable, ce qu'a démontré leur réactivité face à la crise sanitaire. Mais une approche plus fine met en exergue des résultats contrastés.

Si les cercles mixtes ont une mission sociale auprès des personnels et n'ont pas de but lucratif, ils n'ont pas pour autant vocation à réaliser des pertes – la tension budgétaire actuelle ne le permet pas et, de façon générale, cela ne serait une situation ni légitime, ni pérenne. Les cercles mixtes doivent générer un résultat excédentaire. Pour ce faire, ils doivent disposer d'un modèle économique viable. À l'étudier, que constatons-nous ? Tout d'abord, il faut noter que le cadre de fonctionnement des cercles mixtes est globalement sain et stable. Néanmoins, même si une partie est en situation positive, une autre partie est en grande difficulté ou tout juste à l'équilibre. Les cercles mixtes les moins rentables sont ceux de la gendarmerie mobile (CMGM). La raison principale tient à leur position géographique défavorable ne permettant pas d'assurer une activité constante sur une année.

Afin d'améliorer leurs ratios financiers, les cercles mixtes doivent, en premier lieu, porter attention à leur excédent brut d'exploitation (EBE, qui correspond à la ressource d'exploitation dégagée sur un exercice). Pour certains, il est négatif et, pour l'améliorer, ils doivent auditer et améliorer la gestion des stocks, privilégier des produits pouvant dégager une forte marge *via* le bar ou le comptoir des ventes, négocier les prix avec les fournisseurs ou encore réduire leurs frais généraux. Ils doivent aussi être attentifs au fonds de roulement net global (FRNG) et au besoin en fonds de roulement (BFR) dans le but de dégager une trésorerie nette positive. L'amélioration du FRNG semble beaucoup plus difficile à engager par rapport à la réduction du BFR. En effet, il n'est évidemment pas possible pour un cercle d'engager une augmentation de capital en faisant appel à des acteurs extérieurs. De même, le recours aux emprunts est contraint pour certains CMG déjà fortement endettés. Cependant, en mettant en place une politique d'approvisionnement efficiente et en négociant des délais de paiement plus longs pour les fournisseurs, ils peuvent réduire leurs BFR. En outre, l'optimisation du management est essentielle, car certains cercles mixtes disposent d'une excellente situation du point de vue de l'environnement et des ressources qu'ils pourraient dégager mais leur résultat s'avère déficitaire, attestant d'une défaillance de pilotage.

L'analyse par activité est instructive. Rappelons que les activités exercées par ces structures sont la restauration, le bar, l'hôtellerie, le comptoir des ventes, des activités liées au cadre de vie, aux loisirs et des activités artistiques, culturelles et de détente. Le chiffre d'affaires moyen par activité est majoritairement représenté par l'activité restauration, à hauteur de 75 %, suivie par le bar (13 %), l'hôtellerie (7 %), le comptoir des ventes (4 %) et, enfin, le cadre de vie et les activités diverses (1 %)³. Or, il existe une dichotomie entre le chiffre d'affaires et les résultats (excédents ou pertes) générés par ces activités. L'activité principale des cercles étant la restauration collective, il est légitime qu'elle génère la majeure partie du chiffre d'affaires. Cependant, la répartition du résultat est totalement à l'opposé : l'activité générant le plus d'excédent est l'hôtellerie avec 49 % de résultat en 2018 et 30 % en 2019. Elle est en première position puisque les cercles mixtes ne supportent pas la charge immobilière, les infrastructures étant mises à disposition par l'État. En deuxième place apparaît, en 2018, le bar (19 %) et, en 2019, le comptoir des ventes (12,5 %). L'activité restauration pourtant productrice d'un chiffre d'affaires supérieur à 70 % ne génère qu'un faible résultat d'environ 2 %. Cette contradiction vient, d'une part, de la difficulté (commune à tout le secteur de la restauration collective, publique ou privée) à générer des bénéfices sur les prestations alimentaires vendues à des prix attractifs et, d'autre part, des charges importantes supportées par cette activité, notamment le stockage des denrées et les frais de personnel (là aussi, une problématique générale dans le secteur).

En synthèse, la santé de l'écosystème des cercles mixtes est fragile et, surtout, hétérogène. Certains disposent de bases solides, les cercles mixtes de gendarmerie des écoles (CMGE) et les cercles mixtes territoriaux (CMT) par exemple, tandis que d'autres, comme les CMGM, montrent des faiblesses qu'il faut parvenir à surmonter. Il est indispensable de déterminer des axes d'améliorations pour la pérennité des cercles mixtes.

3 Données de l'exercice 2018.

II) Externaliser ou conserver les cercles mixtes dans l'institution ?

Quand bien même les cercles mixtes ont une importance capitale dans la chaîne de soutien de la Gendarmerie nationale, l'externalisation de cette prestation de service est un sujet qui réapparaît régulièrement, influencé par les pratiques d'autres organisations, publiques ou privées, depuis les restaurants d'entreprises jusqu'aux cantines scolaires. C'est une tendance de fond, qui présente de nombreux avantages (recentrage sur le métier de base, expertise du prestataire, etc.) et qui est applicable dans le cas qui nous préoccupe. Afin de l'évaluer sans préjugé, il est nécessaire de la confronter aux résultats financiers analysés ci-avant et de bien identifier les contraintes induites par l'externalisation de la restauration collective à l'aune des objectifs d'un soutien intégré efficace.

En procédant à un examen à l'aide d'outils de diagnostic classiques, il s'avère qu'une délégation des cercles à des tiers permettrait d'apporter un savoir-faire uniforme, des prix bas et une qualité due à la privatisation et au jeu de la concurrence. En revanche, les prix proposés pour les prestations non standards augmenteraient, la sécurité sera au cœur du dispositif et il y aura une perte de savoir-faire internes qui empêcherait tout retour en arrière. Le bilan de ce diagnostic est donc réservé :

- le gain financier global serait modeste ou nul, car une partie des charges administratives relève de l'institution dans son ensemble et ne pourrait être ajustée⁴ ;
- l'externalisation devrait répondre à des critères opérationnels pour assurer la primauté de la mission, ce qui se traduirait par des surcoûts annulant les économies sur les prestations standards ;
- les cercles déficitaires ont des niveaux d'activité faibles, peu susceptibles d'intéresser des opérateurs privés ;
- la vocation sociale des cercles mixtes se traduit par un investissement dans des opérations peu lucratives mais aux enjeux symboliques forts, difficiles à appréhender hors de l'institution.

Finalement, le risque est de développer une situation comme celle de la SNCF, concurrencée sur ses lignes rentables comme Paris-Lyon-Marseille mais seule en charge des lignes déficitaires de proximité ou du fret. S'il s'agit de déléguer les cercles performants, à forte marge bénéficiaire⁵, à des tiers, tout en perdant en agilité opérationnelle, cela semble peu judicieux.

Une autre option serait de conserver les cercles en régie mais en mettant davantage en avant leur vocation sociale. Dans cet esprit, une démarche de responsabilité sociétale peut permettre de garantir cette vocation tout en apportant un nouveau souffle pouvant améliorer l'image des cercles et, plus globalement, celle de l'institution. Ces actions peuvent être une réduction des gaz à effets de serre, le recrutement de personnes en situation de handicap, la réduction du gaspillage, entre autres. Ce type de logique existe déjà dans quelques cercles mais mérite d'être généralisé. Le cercle mixte de Vannes est devenu le premier de la gendarmerie à rejoindre la démarche « Mon restau Responsable » qui vise à mettre en place des bonnes pratiques afin d'effectuer des économies d'énergie et d'eau, d'augmenter le bien-être des usagers et de contribuer à des sujets sociétaux. Cela permet aussi de respecter les engagements de la loi EGAlim⁶. Cette solution implique une intégration importante des parties prenantes dans le dispositif afin de garantir une RSE⁷ adaptée aux impératifs des cercles. Cependant, pour engager un tel dispositif, il est nécessaire de permettre aux cercles mixtes de dégager des fonds pour assurer une mise en place efficace de la RSE. Un allègement des charges soutenues par les cercles serait une solution, déjà pratiquée par les armées qui soutiennent le remplacement des gros matériels de restauration, l'acquisition des véhicules, le paiement des énergies et des fluides (eau, gaz et électricité) ou encore les contrats de nettoyage des locaux. L'allègement de ces charges serait bénéfique pour les cercles mixtes qui pourraient ainsi mettre en place une démarche RSE adaptée et, de manière concomitante, diminuer le coût de certaines prestations.

III) Des axes d'amélioration applicables

Toujours dans l'optique de permettre des économies d'échelle, d'autres voies de progrès peuvent être identifiées : le recours à l'économat des armées (EdA), le rattachement des cercles mixtes à des groupements d'achats ou la mutualisation de certaines activités.

4 Les entreprises qui externalisent suppriment les équivalents temps plein opérationnels et fonctionnels, ce qui n'est pas directement transférable ici.

5 Les cercles territoriaux et des écoles seraient concernés, laissant de côté les petites entités des EGM, soit 29 % des cercles.

6 LOI n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000037547946/>

7 Responsabilité sociétale des entreprises.

Le rattachement à l'économat des armées ou la création d'un groupement d'achats sont deux premières solutions à étudier. D'un point de vue économique et juridique, l'EdA va permettre de garantir la qualité des marchés publics grâce à ses connaissances et à son savoir-faire. Il va pouvoir optimiser la qualité, les prix d'achat grâce à des stratégies d'achat, du *sourcing*, des comparaisons d'offres... ainsi qu'une maîtrise et un suivi de la régularité des prestations dans la durée en veillant au respect des différentes clauses techniques, tout en assurant le respect de la loi EGAlim. Dans un second temps, l'EdA va assurer (ou faire assurer) les fonctions logistiques pour acheminer les produits nécessaires aux CMG en assurant une continuité de l'approvisionnement.

Cependant, cette organisation implique forcément des méthodes de travail et des coûts que les cercles mixtes doivent assimiler s'ils veulent travailler avec l'EdA. Les prix finaux effectués par l'EdA sont plus importants (de 12 % à 22 %) à cause de la plateforme logistique, du coût des transports et de la passation des marchés publics. Ensuite, la fréquence des livraisons auprès des cercles mixtes est hebdomadaire alors que ces derniers ne disposent pas de la capacité de stockage nécessaire et doivent faire un effort sur leur BFR et, donc, sur leurs stocks. Cette situation pourrait provoquer un sur-stockage, du gaspillage et une augmentation du BFR. Par ricochet, les cercles devraient augmenter les prix. Cette augmentation pourrait entraîner une réticence à utiliser ces restaurants. Enfin, le recours à l'EdA inclut des prévisions de commandes pouvant être absorbées facilement par les cercles détenant une base financière importante (CMT et CMGE) mais qui pourraient mettre en péril les cercles de plus petites tailles, notamment ceux de la GM. C'est pourquoi un dispositif souple et adapté aux cercles mixtes doit être mis en place pour favoriser la commande publique et permettre des économies d'échelle. Le groupement d'achats est une option mais son fonctionnement dans le cadre des marchés publics serait rigide et chronophage.

La mutualisation est une autre solution. Elle a pour but de créer un cercle « mère » avec un ou deux cercles « filles », à l'image des communautés de brigade en gendarmerie départementale. Un premier cercle mutualisé a vu le jour au sein de la Garde républicaine (GR). La GR a décidé de mutualiser ses cercles présents sur la place parisienne afin d'améliorer les fonctions supports (SST, comptabilité, achats). La réussite de la mutualisation du CMGR est en partie due à la conduite du changement – car l'humain est l'élément essentiel de cette réforme. L'extension de ce modèle peut prendre diverses formes, depuis la mutualisation des cercles les plus proches au regroupement de l'ensemble des cercles de la GM avec les CMT. Dans l'hypothèse d'une mutualisation, le principal écueil serait le facteur humain. C'est pourquoi le gestionnaire RH doit être associé afin d'assurer une mobilité des personnels de la spécialité restauration collective qui correspond à leurs attentes, sans altérer la capacité opérationnelle de la manœuvre. De plus, un plan de formation d'ampleur sera requis puisque les personnels devront s'adapter à un nouveau fonctionnement sous forme de direction avec une spécialisation sur des domaines clefs. La formation doit donc prendre en compte les attentes des personnels et de la réforme, sans quoi elle pourrait être un échec se répercutant sur les usagers ainsi que sur le personnel et pouvant obérer la capacité opérationnelle des unités de la gendarmerie (déplacements d'escadron mobile, par exemple). Enfin, à l'image de la réorganisation des régions de gendarmerie, la mutualisation générera des besoins en locaux, en mobiliers et matériels.

La situation des cercles mixtes avant la crise épidémique de la Covid-19 était à l'équilibre. Cette crise a compliqué leur situation. C'est pourquoi il sera nécessaire, à terme, d'engager des réformes pour garantir l'avenir de ces structures. La question de la restauration en gendarmerie ne doit pas être un dogme intouchable mais, au contraire, faire l'objet d'une réflexion d'ensemble structurante et structurée. Une palette de sources d'amélioration s'offre à l'institution pour maintenir cet outil en situation d'efficacité en vue du soutien opérationnel des unités. L'enjeu final est important et requiert une agilité organisationnelle pour la Gendarmerie nationale.

Le lieutenant Valentin Loliaux a soutenu en 2021 un mémoire « Entre mutualisation et soutien intégré, quelles perspectives pour les cercles mixtes de la gendarmerie nationale ? » dans le cadre d'un master Management des organisations.
Joan Le Goff est Professeur des universités en sciences de gestion à l'Université Paris-Est Créteil.