

N° 673

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 juillet 2014

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur les externalisations en opérations extérieures,

Par MM. Yves KRATTINGER et Dominique de LEGGE,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jacques Chiron, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
AVANT PROPOS.....	7
PREMIÈRE PARTIE : UN OUTIL UTILE ET PARFOIS INDISPENSABLE	
I. LES OBJECTIFS DE L'EXTERNALISATION	11
A. LA PRIORITÉ : RÉPONDRE AU BESOIN OPÉRATIONNEL	11
B. LE RESPECT DES PLAFONDS AUTORISÉS DE PERSONNEL MILITAIRE DÉPLOYÉ	13
C. UN BÉNÉFICE DÉRIVÉ : LE RENFORCEMENT DE L'ACCEPTATION ET DU SOUTIEN DE LA POPULATION	14
II. ESSAI DE TYPOLOGIE DE L'EXTERNALISATION EN OPEX.....	14
A. L'EXTERNALISATION « ADDITIONNELLE »	14
B. L'EXTERNALISATION DE SUBSTITUTION.....	15
C. L'EXTERNALISATION PALLIATIVE	16
III. LES PRINCIPALES FONCTIONS EXTERNALISÉES	16
A. L'EXTERNALISATION DU SOUTIEN PAR LE RECOURS À DES INTÉGRATEURS DE SERVICE.....	16
B. LE TRANSPORT STRATÉGIQUE.....	17
C. LE TRANSPORT INTRA-THÉÂTRE.....	18
D. LE MAINTIEN EN CONDITION OPÉRATIONNELLE	19
E. LA FONCTION « INTELLIGENCE-SURVEILLANCE-RECONNAISSANCE »	22
F. LES SYSTÈMES D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION ET LA CYBERDÉFENSE	22

**DEUXIÈME PARTIE :
UN OUTIL À MANIER AVEC PRÉCAUTION**

I. LES CONTRAINTES PROPRES AUX EXTERNALISATIONS SUR THÉÂTRE D'OPÉRATION	25
A. UNE PLURALITÉ DE CONTRAINTES	25
1. <i>La réactivité du prestataire</i>	25
2. <i>La fiabilité du prestataire</i>	25
3. <i>La sécurité des opérations, des hommes et des matériels</i>	26
4. <i>Le niveau de risque</i>	27
5. <i>La réversibilité</i>	28
6. <i>La transférabilité</i>	29
B. DES CONTRAINTES QUI LIMITENT LA POSSIBILITÉ D'EXTERNALISER EN TEMPS DE PAIX ET EN MÉTROPOLE	29
C. DES CONTRAINTES QUI LIMITENT LE NOMBRE DE PRESTATAIRES POSSIBLES ET QUI ACCROISSENT LE PRIX DES MARCHÉS	29
II. UNE ANALYSE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE INCOMPLÈTE.....	30
III. LES ACTIVITÉS « EXTERNALISABLES » : UNE QUESTION PARTICULIÈREMENT AIGUË EN OPEX	31

**TROISIÈME PARTIE :
LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER LA GESTION DE LA PÉNURIE BUDGÉTAIRE
TOUT EN PRÉSERVANT L'AUTONOMIE STRATÉGIQUE DE LA FRANCE**

I. ÉVITER LA MYOPIE BUDGÉTAIRE	35
II. RÉTABLIR L'AUTONOMIE STRATÉGIQUE DE LA FRANCE	35
III. DÉVELOPPER LA COOPÉRATION ET LA MUTUALISATION EUROPÉENNE	37
EXAMEN EN COMMISSION	41
LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS	53

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Recommandation n° 1 : Clarifier le champ de l'externalisation en OPEX ; déterminer les fonctions pouvant être confiées à un prestataire extérieur.

Recommandation n° 2 : Préserver les compétences et les moyens minimums indispensables pour assurer la capacité de nos forces d'intervenir en toutes circonstances ; identifier précisément les fonctions concernées et quantifier ces compétences et ces moyens.

Recommandation n° 3 : Mettre en place les outils (comptabilité analytique) nécessaires à l'évaluation du coût des fonctions assurées en régie, de manière à améliorer l'analyse économique des projets d'externalisation.

Recommandation n° 4 : Éviter la myopie budgétaire consistant à minimiser à court terme les investissements au prix de surcoûts conséquents à moyen et long termes.

Recommandation n° 5 : Ne pas se satisfaire de l'externalisation comme palliatif des lacunes capacitaires mettant en cause l'autonomie stratégique de la France, notamment en matière de transport stratégique ; se doter d'une capacité minimale de transport aérien de type « gros porteur » afin de limiter la dépendance à des puissances étrangères ; respecter le calendrier d'acquisition des avions ravitailleurs multirôles prévu par la programmation 2014-2109.

Recommandation n° 6 : Afin de surmonter l'obstacle budgétaire et mieux gérer la pénurie, développer la mutualisation et la coopération européenne, pour l'acquisition et le partage de capacités stratégiques.

Mesdames, Messieurs,

Si l'usage du terme « externalisation » est récent, il correspond en réalité à une pratique ancienne, à laquelle les armées ont largement recouru par le passé. Sous le Directoire, des entreprises privées assuraient, plutôt mal, le ravitaillement des armées. Le 21 décembre 1795, Ritter, commissaire du gouvernement près l'armée d'Italie, écrivait ainsi : « *Le volontaire est nu et réduit, la majeure partie du temps, au quart de la ration de pain. Toujours à la merci de la compagnie Lanchère qui a si bien servi jusqu'ici à affamer nos armées !* ». Le transport fut finalement complètement militarisé par Napoléon qui créa le train d'artillerie, le train du génie puis le train des équipages.

De manière plus contemporaine, on rappellera que la marine nationale recourt depuis 1978 à l'affrètement de remorqueurs de haute mer auprès de la compagnie « Abeilles International », dans le cadre de ses missions d'action de l'État en mer.

Toutefois, le recours à l'externalisation a pris, depuis plusieurs années, de l'ampleur et fait désormais l'objet d'une démarche volontariste de la part du ministère de la défense, qui y voit un des outils de sa modernisation et l'une des clefs pour tenir les objectifs d'économies et de réduction de format fixés par les programmations militaires successives.

Le développement de l'externalisation a connu deux étapes :

Le premier mouvement d'externalisation a débuté à la fin des années 1990, en conséquence de la professionnalisation des armées. Celles-ci, ayant perdu la main d'œuvre que représentaient les appelés, ont confié, de manière peu anticipée et planifiée, à des prestataires privés de nombreuses activités considérées comme ancillaires (l'alimentation, la blanchisserie, le gardiennage de certains sites, l'entretien des immeubles et des espaces verts, le nettoyage des locaux et la collecte des déchets...). Les dépenses d'externalisation sont ainsi passées de 592 millions d'euros en 2001 à 867,7 millions d'euros en 2005.

Un deuxième mouvement a ensuite été initié, de manière plus centralisée et conceptualisée dans le cadre de la réforme des armées et du ministère de la défense. Toujours centrées sur le soutien, les externalisations commencent cependant à porter sur des fonctions plus opérationnelles. En outre, elles ne s'opèrent souvent pas simplement en substitution d'une activité exercée jusque-là régie, mais apportent également des prestations ou capacités additionnelles.

La révision générale des politiques publiques (RGPP) faisait ainsi de l'externalisation l'une des clefs de la déflation des effectifs. Le Livre blanc de 2008 encourageait également les « *contrats d'externalisation de services* » « *pour accompagner le redéploiement et la restructuration de l'appareil de défense* ». De manière moins explicite, la programmation 2014-2019 s'inscrit dans la continuité de cette conception et fait également de l'externalisation l'un des moyens permettant de réaliser encore des économies sur le soutien aux forces.

Pour le ministère de la défense lui-même, sa modernisation « *vise à maintenir l'effort de défense tout en recherchant une meilleure efficacité à moindre coût et une meilleure répartition de ses moyens. Dans cette perspective, le recours à l'externalisation consiste à confier à un ou des opérateurs externes, en partie ou en totalité, une fonction, une activité ou un service assuré jusqu'alors en interne, en responsabilisant ce ou ces opérateurs sur des objectifs de qualité de service et de coût.* »¹

Il est précisé, qu'une activité, pour être externalisée, « *doit répondre à quatre exigences fondamentales : ne pas affecter la capacité des armées à réaliser leurs missions opérationnelles ; permettre de manière pérenne des gains économiques significatifs pour l'État et le ministère, évalués à l'aide d'une méthode rigoureuse, prenant en compte les coûts complets des scénarios étudiés (régie, régie rationalisée ou externalisation) ; préserver les intérêts des personnels, notamment au travers des conditions de reclassement ; éviter la création de positions dominantes chez les fournisseurs et préserver les possibilités d'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique.* »

La diversité et l'importance des externalisations menées par le ministère de la défense en métropole sont bien documentées et leur intérêt largement débattu, eu égard notamment au risque que soit entamée la capacité des forces armées à intervenir sur des théâtres d'opérations extérieurs.

Un phénomène moins connu est l'ampleur que prennent les externalisations dans le cadre d'opérations extérieures (OPEX), y compris sur les théâtres eux-mêmes.

¹ Réponse du 1/11/2010 à la question écrite n° 109110 de notre collègue député Marc Le Fur.

Évolution du poids financier de l'externalisation dans le surcoût OPEX

(en millions d'euros)

		Surcoût global du théâtre	Part externalisée						% du surcoût du théâtre
			convention CAPES	Autres prestataires		Tous prestataires		Total général	
			Soutien	Soutien	Transport stratégique	Soutien	Transport stratégique		
2012	Kosovo	39.9	9.3	0.3	0.4	9.6	0.4	10.0	25.1%
	Tchad	115.5	25.1	0.6	8.4	25.7	8.4	34.1	29.5%
	Afghanistan	485.3	31.0	9.5	90.2	40.5	90.2	130.7	26.9%
	Liban	76.3	0.0	0.5	4.2	0.5	4.2	4.8	6.2%
	Côte d'Ivoire	63.1	0.0	0.4	4.6	0.4	4.6	5.0	7.9%
	Autres	93.3	0.0	0.1	7.3	0.1	7.3	7.4	7.9%
	Total	873.4	65.3	11.5	115.1	76.8	115.1	192.0	22.0%
2013	Kosovo	33.5	9.2	0.1	0.3	9.3	0.3	9.6	28.7%
	Tchad	105.6	26.4	0.3	6.6	26.7	6.6	33.3	31.5%
	Afghanistan	249.6	9.7	8.6	69.8	18.3	69.8	88.1	35.3%
	Liban	56.5		0.2	0.8	0.2	0.8	1.0	1.8%
	Côte d'Ivoire	60.7		0.2	2.6	0.2	2.6	2.8	4.6%
	Mali	649.9		17.4	130.4	17.4	130.4	147.8	22.7%
	Autres	94.4		1.0	3.9	1.0	3.9	4.9	5.2%
Total	1,250.2	45.3	27.8	214.4	73.1	214.4	287.5	23.0%	
2014 Prévisions	Kosovo	ND	4.2	0.0	2.4	4.2	2.4	6.6	ND
	Tchad		19.8	0.0	20.0	19.8	20.0	39.8	
	Afghanistan			10.5	14.1	10.5	14.1	24.6	
	Liban			0.6	1.9	0.6	1.9	2.5	
	Côte d'Ivoire			1.0	1.8	1.0	1.8	2.8	
	Mali			11.9	48.9	11.9	48.9	60.8	
	Autres dont RCA			4.9	31.7	4.9	31.7	36.6	
Total		24.0	28.9	120.8	52.9	120.8	173.7		

Source : ministère de la défense

N.B. : Ce tableau n'intègre pas les coûts associés aux dépenses d'externalisation de la fonction SIC. Celles-ci forment un tout indissociable qui contribue à la fonction SIC, en OPEX comme en situation courante en métropole. Les opérations au Mali regroupent l'opération Serval et la mission EUTM Mali conduite par l'Union Européenne. Cette dernière, d'un surcoût global de 11,2 millions d'euros en 2013, inclut 2,2 millions d'euros de soutien externalisé et 0,5 millions d'euros de transports stratégiques externalisés.

Or les dépenses résultant de contrats d'externalisation ont représenté respectivement 22 % et 23 % du surcoût¹ OPEX en 2012 et 2013.

Les externalisations réalisées en OPEX ou liées à des fonctions directement impliquées dans les OPEX présentent des spécificités qui interdisent de leur appliquer simplement la grille d'analyse employée pour les externalisation menées en métropole sur des fonctions de soutien éloignées des opérations, comme c'est le cas de l'essentiel des contrats les

¹ Ce surcoût représente les dépenses supplémentaires liées aux OPEX, composées « de coûts de rémunérations et charges sociales (personnel militaire et personnel civil de recrutement local), de transport stratégique, de contrats d'externalisation, de contributions aux budgets des opérations militaires de l'UE et de l'OTAN et de surcoûts de fonctionnement. Ces derniers représentent la différence entre les coûts de fonctionnement des unités déployées en opération extérieure et les économies réalisées en métropole du fait de l'absence de ces unités » (Projet annuel de performance 2014).

plus importants passés ces dernières années, telle la gestion d'une flotte d'avions-écoles ou de celle des véhicules commerciaux du ministère de la défense.

L'externalisation est pour les OPEX un outil très utile, parfois indispensable. Toutefois c'est un outil à manier avec des précautions particulières, justement en raison des contraintes propres aux OPEX et de la spécificité de leur financement.

Il apparaît en outre que les externalisations liées aux OPEX ne représentent pas un remède adéquat aux contraintes que subit le budget de la défense et comportent de graves inconvénients sur le plan de l'autonomie stratégique de la France. Elles pourraient dans certains cas être avantageusement remplacées par une meilleure mutualisation des capacités militaires européennes.

PREMIÈRE PARTIE : UN OUTIL UTILE ET PARFOIS INDISPENSABLE

I. LES OBJECTIFS DE L'EXTERNALISATION

A. LA PRIORITÉ : RÉPONDRE AU BESOIN OPÉRATIONNEL

Contrairement à l'externalisation réalisée en temps de paix et en métropole, qui répond à une logique essentiellement économique, l'externalisation en OPEX a pour objet premier de répondre au besoin opérationnel.

Lorsqu'un besoin est exprimé par une force engagée sur un théâtre d'opération, les réponses les mieux adaptées sont recherchées en ayant comme priorité de trouver la réponse la plus efficace possible à la demande. L'analyse économique n'est bien sûr pas absente, même si elle comporte certains biais, du fait des spécificités des OPEX et de leur financement (voir *infra*). Elle est simplement une des données du problème et non le déterminant principal de la solution mise en œuvre.

La procédure débouchant sur la décision d'externaliser une fonction fait intervenir divers acteurs.

À l'origine de la demande, le théâtre exprime un besoin logistique, par le biais de l'Adjoint pour le soutien interarmées (ASIA) de l'opération.

Le centre interarmées de coordination de la logistique des opérations (CICLO) traite la demande, dans la double dimension de la validation du besoin et de l'identification des moyens pour y répondre (moyens organiques, externalisation, mutualisation avec les Alliés).

**La réforme de la conduite du soutien au profit des opérations extérieures :
du centre interarmées de coordination de la logistique des opérations (CICLO) au
centre du soutien des opérations et des acheminements (CSOA)**

Créé en 2007 dans la logique « d'interarmisation » de la logistique opérationnelle, en cohérence avec le commandement des opérations, également interarmées, le CICLO est opérationnel depuis le 29 septembre 2008.

Subordonné à l'État-major des armées/Centre de préparation et de conduite des opérations (EMA/CPCO) et principal interlocuteur des théâtres d'opération, il est responsable de la conduite du soutien au profit des opérations extérieures, des missions intérieures et des exercices majeurs.

Il lui appartient, en particulier, de coordonner les actions des armées et des services interarmées afin de rationaliser le soutien des forces projetées en opération extérieure.

À cette fin, il est notamment chargé de renseigner le niveau stratégique sur la situation logistique des théâtres et de pourvoir aux besoins en ressources logistiques au profit des opérations. Par ailleurs, il contribue à la cohérence de l'ensemble des politiques de soutien du niveau des armées, en jouant un rôle d'expert auprès du bureau politique de soutien aux opérations (BPSO) de l'EMA.

Le CICLO est armé par 85 spécialistes de la logistique hors acheminements stratégiques, issus des trois armées et de services interarmées. Sa cellule de quart assure également une veille opérationnelle permanente.

Auparavant stationné à Montlhéry, le CICLO est installé depuis janvier 2014 sur la base aérienne 107 de Villacoublay. Ce déménagement constitue une étape vers la création, à l'été 2014, du Centre du soutien des opérations et des acheminements (CSOA). Ce nouvel organisme interarmées (OIA) naîtra de la fusion du Centre multimodal des transports (CMT) et du CICLO. Placé sous l'autorité du CEMA, il recevra ses ordres du CPCO. Il sera chargé de coordonner et de conduire le soutien logistique, ainsi que les acheminements au niveau stratégique pour les opérations extérieures, les missions intérieures et les exercices interarmées majeurs.

Cette fusion parachève la rationalisation de la coordination du soutien aux opérations. Le CSOA réunira ainsi l'ensemble des fonctions logistiques. D'après les éléments recueillis par vos rapporteurs, les rapprochements fonctionnels et géographiques déjà opérés dans la perspective de cette fusion ont immédiatement permis d'importants gains, notamment de temps de traitement des demandes émanant des théâtres.

Source : commission des finances et ministère de la défense

Si la solution préconisée par le CICLO consiste en un recours à un prestataire extérieur, le CIAO, qui relève du service du commissariat des armées et regroupe l'intégralité des structures des trois armées dédiées à l'administration et aux finances opérationnelles, étudie le bilan économique de l'externalisation projetée. En effet, si le ministère de la défense affirme qu'en OPEX le critère économique n'est pas le critère principal, l'analyse économique n'est toutefois pas absente dans la décision d'externalisation :

- les besoins opérationnels ont des degrés de priorité différents et doivent parfois rester insatisfaits si le coût est prohibitif ;

- lorsque le besoin peut être satisfait aussi bien en régie que par un prestataire extérieur, l'analyse économique est déterminante.

Enfin, le centre de planification et de conduite des opérations (CPCO)¹ décide, au vu des travaux préparatoires du CICLO et du CIAO, du recours ou non recours à l'externalisation.

Le cas échéant, les marchés ou contrats sont conclus soit localement par le directeur du commissariat de l'opération (DIRCOM), qui a un rôle central dans la mise en œuvre de l'externalisation, soit au niveau national par des organismes spécialisés du ministère de la défense.

B. LE RESPECT DES PLAFONDS AUTORISÉS DE PERSONNEL MILITAIRE DÉPLOYÉ

Le déploiement de personnels militaires sur un théâtre d'opération est réalisé dans le respect d'un plafond d'effectif. Ce plafond évolue normalement en fonction des besoins opérationnels. Toutefois entrent également en jeu des considérations politiques et diplomatiques (démontrer que la situation de crise est en voie de résolution, que les autorités nationales ou les Casques bleus prennent le relais) ou budgétaires (limiter le surcoût, adapter le dispositif aux ressources humaines et matérielles disponibles, compte tenu d'un rythme de consommation élevé en OPEX).

Lorsque la réduction des effectifs autorisés ne correspond pas à une diminution proportionnelle des besoins opérationnels, l'externalisation de certaines fonctions de soutien permet de maintenir les forces directement engagées dans les opérations de combat tout en réduisant les effectifs globaux.

Cette démarche est au cœur des préoccupations de la Force Serval qui a vu ses effectifs passer de 2 500 militaires en janvier 2014 à 1600 aujourd'hui, alors que les besoins opérationnels n'ont pas sensiblement diminué. L'objectif de réduire à mille hommes cet été a été repoussé compte tenu du regain d'activité des groupes terroristes armés.

¹ Le CPCO est l'outil dont s'est doté, depuis 2004, l'État-major des armées (EMA) pour permettre au chef d'état-major des armées (CEMA) de préparer et de conduire les opérations militaires dans lesquelles la France est impliquée. Le CPCO est au cœur du processus de gestion des crises en amont (veille stratégique, planification) et en aval (conduite). Centre nerveux de la chaîne de commandement opérationnelle française, il regroupe les capacités de planification et de conduite des opérations au niveau stratégique.

Lors de la visite effectuée au Mali, il a ainsi été expliqué à vos rapporteurs que « *le critère particulier des plafonds autorisés de personnel militaire déployé est déterminant. Le recours à l'externalisation, quand les contraintes opérationnelles le permettent, permet de se conformer à cette contrainte* ».

C. UN BÉNÉFICE DÉRIVÉ : LE RENFORCEMENT DE L'ACCEPTATION ET DU SOUTIEN DE LA POPULATION

Le recours à des entreprises locales ou à l'embauche de personnels locaux favorise l'acceptation et le soutien par la population de la présence et de l'action des forces françaises. Il contribue également à l'amélioration de la situation économique et à la stabilisation du théâtre.

En cela, l'externalisation peut venir compléter les actions civilo-militaires (ACM) menée par les forces françaises, dont l'objet est de « *faciliter l'exécution des missions opérationnelles avant, pendant et après l'engagement* »¹ en agissant sur l'environnement civil (contribution à l'effort de reconstruction, soutien économique, actions humanitaires...).

La coopération civilo-militaire

La coopération civilo-militaire (CIMIC) désigne la fonction destinée à favoriser l'intégration de la force dans son environnement humain en général et auprès des populations locales en particulier, afin de faciliter l'accomplissement de sa mission, le rétablissement d'une situation sécuritaire normale et la gestion de la crise par les autorités civiles (administration, action humanitaire, reprise économique...).

Source : doctrine interarmées (DIA)-3.10.3(A) CIMIC (2012) n° 174/DEF/CICDE/NP du 17 juillet 2012

II. ESSAI DE TYPOLOGIE DE L'EXTERNALISATION EN OPEX

A. L'EXTERNALISATION « ADDITIONNELLE »

L'externalisation « additionnelle » a pour objet de répondre aux évolutions des besoins et des standards de soutien.

Elle se justifie notamment par la complexité croissante des technologies mises en œuvre. La modernisation des armées passe par la maîtrise de technologies déjà développées dans le secteur privé, qu'il serait trop coûteux pour le ministère de la défense de répliquer de manière autonome. La directive ministérielle n° 007496 du 26 mai 2003 affirme ainsi que « *l'externalisation peut présenter un intérêt quand le coût et les difficultés d'acquisition ou de maintien de compétences dans certains domaines très*

¹ Directive de l'État-major des armées du 11 juillet 2007.

spécifiques (formation, entretien spécialisé d'installation ou de matériels) sont disproportionnés par rapport aux résultats attendus ». Si, dans certains domaines très pointus, la rationalité économique impose aux armées d'avoir recours à des sociétés de services spécialisées plutôt que de former et d'entretenir les moyens et le personnel adéquats, ceci pose le problème de l'autonomie de nos forces et des capacités d'intervention sur des théâtres extérieurs.

Il s'agit également de trouver des services nouveaux ou de meilleure qualité. Le service *Escale des Armées*, fourni conjointement par l'Économat des Armées et la société EADS-Astrium, offre ainsi aux personnels engagés en OPEX des prestations de téléphonie mobile et d'accès Internet qui n'existaient pas jusqu'alors, afin de leur permettre de communiquer avec leurs proches dans les meilleures conditions possibles tout en respectant les exigences opérationnelles et légales. Quant à l'expérimentation CAPES France, qui a consisté à confier à l'Économat des armées l'intégralité du soutien de bases française en Afghanistan, au Kosovo et au Tchad, elle avait entre autres pour objet l'amélioration de la qualité des prestations aux soldats.

Dans cette perspective, l'objectif d'externalisation, au-delà de la réduction des coûts, est la recherche de gains d'efficacité, c'est-à-dire la conjugaison des aspects économiques et qualitatifs, en cohérence avec le mode de fonctionnement des armées.

B. L'EXTERNALISATION DE SUBSTITUTION

Ce type d'externalisation consiste à remplacer les personnels militaires et les moyens patrimoniaux existants par un prestataire extérieur.

Elle peut être motivée par la recherche d'économies au sens large ou la nécessité de respecter le plafond d'effectifs autorisés pour l'opération, tout en préservant au maximum le nombre de combattants.

Le but peut être double. L'externalisation du transport intra-théâtre sur la boucle arrière au Mali permet, en recourant à des transporteurs civils, à la fois d'éviter d'user le matériel militaire, dont le coût et les frais de maintenance sont particulièrement élevés, et de supprimer des effectifs dans le soutien au profit des forces opérationnelles.

À titre d'exemple, l'acheminement du fret par voie aérienne civile entre Bamako et Gao dans le cadre de l'opération Serval a permis de préserver le potentiel réduit des avions de transport tactique et de réserver ces derniers pour les missions opérationnelles, tout en réalisant de très substantielles économies. L'acheminement de 120 tonnes de fret entre Bamako et Gao coûterait ainsi environ 1 020 000 euros en utilisant les moyens militaires contre 265 000 euros dans le cadre du marché passé avec la société Daher, qui affrète des Antonov 12.

C. L'EXTERNALISATION PALLIATIVE

L'externalisation palliative vient combler une lacune capacitaire.

Lorsqu'il s'agit de répondre à un besoin opérationnel imprévu, propre au théâtre d'opération, pour lequel nos armées ne disposent pas de moyens patrimoniaux, le recours à l'externalisation est parfaitement légitime, même s'il toutefois donner lieu à une réflexion sur l'opportunité de se doter de capacités propres.

Toutefois, la lacune que l'on cherche à combler peut également résulter du fait que la contrainte budgétaire qui s'exerce depuis plusieurs années a conduit le ministère de la défense à renoncer au maintien ou à l'acquisition de moyens que l'on sait nécessaires à la capacité opérationnelle de nos forces. On peut alors parler de « substitution différée » : la lacune capacitaire ainsi créée se traduit, au moment où le besoin se fait effectivement sentir, par la nécessité de faire appel à des prestataires extérieurs.

Lorsque le recours à des moyens non patrimoniaux conditionne la capacité des forces armées à réaliser l'opération décidée par le pouvoir politique, se pose de manière aiguë la question de l'autonomie stratégique de la France, autonomie qui implique de disposer de l'outil militaire permettant d'agir seul. C'est particulièrement le cas lorsque les prestataires ressortissent d'une puissance étrangère, comme par exemple les sociétés russes et ukrainiennes qui assurent l'essentiel du transport stratégique aérien de nos forces armées.

Dans cette situation, l'externalisation est certes indispensable à court terme pour satisfaire les besoins opérationnels mais reste, sur le principe, très insatisfaisante.

III. LES PRINCIPALES FONCTIONS EXTERNALISÉES

A. L'EXTERNALISATION DU SOUTIEN PAR LE RECOURS À DES INTÉGRATEURS DE SERVICE

En 2007, l'Économat des armées (EdA), établissement public industriel et commercial, dépendant du ministère de la défense, s'est vu confier la maîtrise d'œuvre de l'expérimentation CAPES France, visant à l'externalisation du soutien des forces armées, qui était jusque-là assuré par des militaires. Cette initiative porte sur trois théâtres d'opération - Tchad, Kosovo et Afghanistan.

L'EdA a ainsi assuré l'intégralité du soutien au camp Warehouse, à Kaboul, et la restauration du camp de Tora.

Cette dernière tâche impliquait de construire un restaurant destiné à alimenter 900 personnes, dans des délais contraints (avant la fin décembre 2009) et des conditions climatiques difficiles, à 250 kilomètres de Kaboul. Ne disposant pas des moyens suffisants pour effectuer la mission, L'EdA a décidé de confier l'intégralité du marché à une entreprise prestataire soumise à une obligation de résultat et rémunérée sur le prix du repas. L'appel d'offre, lancé le 15 juillet 2009, a été emporté le 8 août 2009 par l'entreprise Sodexo. Le 15 décembre 2009, le restaurant était construit et fonctionnel.

L'accord-cadre du 21 décembre 2010 confie à l'EdA treize fonctions du soutien logistique¹ externalisé en opérations extérieures.

L'externalisation s'effectue également auprès d'autres prestataires :

- la NSPA² pour la majorité des sites sur lesquels cette agence assure le soutien pour le compte de l'OTAN (ex : *Kabul international airport.*) ;

- la NC3A³ pour assurer la connexion des réseaux SIC français avec ceux de la coalition ;

- les nations étrangères présentes sur les théâtres d'opération dans le cadre de soutiens apportés aux différents contingents français⁴.

Les interventions au Mali et en République Centrafricaine ont par ailleurs conduit la direction centrale du service du commissariat des armées (DCSCA) à conclure avec l'EdA, en dehors de l'accord-cadre CAPES, des conventions relatives au soutien :

- de la force Serval en février 2013 (soutien initialement valorisé à hauteur de 23,8 millions d'euros) ;

- de la force Sangaris en décembre 2013.

Ces conventions ont permis l'externalisation partielle et localisée de la fonction restauration (à Bamako au Mali, par exemple).

B. LE TRANSPORT STRATÉGIQUE

Le transport stratégique, qui permet l'acheminement de personnels et de fret sur une longue distance, constitue, s'agissant notamment des vecteurs aériens, une des lacunes capacitaires les plus importantes et les plus préoccupantes des forces françaises, comblée par le recours à différents marchés d'affrètement.

¹ Les fonctions retenues étaient celles de l'expérimentation commencée en 2007 à l'exception du transport stratégique.

² NATO Support Agency, agence de soutien de l'OTAN regroupant l'ensemble du soutien suite à la réforme à l'échelle de l'OTAN. Cette agence intègre la précédente structure OTAN (NAMSA - Nato Maintenance and Support Agency).

³ NATO Consultation, Command and Control Agency.

⁴ Principalement Defense Finance and Accounting Service pour les États-Unis.

Affrètements aériens et marchés de soutien aéronautique

Plusieurs marchés ont été signés pour pallier le déficit capacitaire dans le domaine de l'aviation militaire de transport.

1. Le marché SALIS (*Strategic Airlift Interim Solution*)

Le marché SALIS est un contrat multinational passé le 23 janvier 2006 et géré par l'agence OTAN de soutien (NSPA) qui permet à des pays membres de l'OTAN et des États membres de l'Union européenne d'affréter en commun six Antonov An-124-100 russes et ukrainiens capables de transporter du fret et matériels hors gabarit.

2. Le marché ICS (*International Chartering System*)

Ces prestations ont été complétées par la passation le 9 février 2011, à la suite d'un appel d'offres, d'un marché national d'affrètement de quatre ans, reconductible annuellement, avec la société ICS garantissant la disponibilité d'avions cargo avec équipages. Les appareils régulièrement affrétés au moyen de ce marché sont généralement des An-124-100, des Ilyouchine Il 76 et des Boeing 747.

3. La location de longue durée (LOA) d'avions de transport à long rayon d'action (TLRA)

Le retrait des DC8 en 2004 a été compensé par la location de deux avions A340 pour une tranche ferme de cinq ans et deux tranches conditionnelles de deux ans ; mis en service en juillet 2006 et janvier 2007. Compte tenu du décalage de deux ans décidé en construction budgétaire 2011 de la mise en service des premiers MRTT en 2018, l'acquisition des deux A340 TLRA a été reportée et leur location prolongée jusqu'en 2015 par l'affermissement des tranches conditionnelles du contrat.

Source : ministère de la défense

C. LE TRANSPORT INTRA-THÉÂTRE

En milieu stabilisé, le ministère de la défense recourt volontiers à des vecteurs civils pour assurer transport intra-théâtre de fret et de personnels.

L'externalisation est ainsi très largement mise en œuvre par la force Serval à laquelle elle procure une capacité additionnelle significative. Les élongations du théâtre malien d'une part, et l'insuffisance sinon l'absence de vecteurs militaires pour répondre aux besoins des forces armées françaises d'autre part, ont très rapidement imposé le recours à l'externalisation.

L'externalisation dans la fonction transport recouvre plusieurs types de transport :

- l'acheminement de fret par voie aérienne entre Bamako et Gao ;
- le transport de personnels par voie aérienne entre Bamako et Gao lors des relèves ;
- la location de vecteurs civils (porte-engins ou porte-conteneurs) avec chauffeurs pour le transport terrestre de matériels militaires sur l'axe

Gao – Bamako – Abidjan et sur le trajet entre la gare ferroviaire de Bamako et le camp « Damien Boiteux » ;

- le transport de fret par voie ferrée ;
- le transport de fret par voie fluviale.

Compte tenu des conditions de sécurité, cette externalisation n'est possible que sur la boucle arrière, jusqu'à Gao.

D. LE MAINTIEN EN CONDITION OPÉRATIONNELLE

L'organisation du maintien en condition opérationnelle (MCO) du matériel des armées permet de gérer cette fonction de manière identique en temps de paix ou en OPEX. Le principe général est la continuité entre les processus du soutien en métropole et ceux du soutien en OPEX. Sauf rares cas particuliers, il n'y a pas d'organisation du MCO spécifique à telle ou telle opération.

Le MCO est conduit par trois services de soutien propres à chaque milieu (terrestre, naval et aéronautique) :

- la structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres (SIMMT) ;
- le service de soutien de la flotte (SSF) ;
- la structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense (SIMMAD).

Ces services s'appuient sur trois types de maîtrises d'œuvre (MOE) :

- la MOE de soutien opérationnel (NSO) militaire : personnel des forces (commandement des forces terrestres, équipage des bâtiments, mécaniciens des escadrons et des flottilles) ;
- la MOE de soutien industriel (NSI) militaire étatique, qui fait intervenir, selon le milieu, le service de la maintenance industrielle terrestre (SMITer), les ateliers navals ou le service industriel de l'aéronautique (SIAé) ;
- la MOE (NSI) industrielle privée.

Lors de son audition le 5 juin 2013 par la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat, l'amiral Édouard Guillaud, alors chef d'état-major des armées, affirmait ainsi : « On arrive à distinguer les domaines dans lesquels des choses peuvent être faites, et certaines pistes envisagées au départ se sont révélées peu praticables, comme l'externalisation. Autant celle-ci, en matière de maintenance par exemple, est possible en métropole pour les civils, autant c'est inenvisageable en OPEX, sauf à déléguer à des entreprises spécialisées anglo-saxonnes ! Je préfère être maître chez moi, et je vois ici plus d'ennuis potentiels que de gains. »

En opération, le MCO est en effet réalisé prioritairement par des moyens militaires entraînés (NSO et NSI). Cependant, sur certains matériels, du personnel civil de la MOE industrielle peut être envoyé sur le théâtre d'opération pour effectuer des opérations de maintenance dans une zone sécurisée. Le MCO en OPEX peut également être assuré par simple remplacement à partir d'un volant prépositionné.

Le MCO en OPEX, illustration pour le milieu terrestre

La plupart du temps, les véhicules soutenus en métropole par un industriel, le sont en OPEX par des militaires avec des rechanges, de l'outillage et des formations fournis par l'industriel.

Les matériels d'armement ou de transmissions peu volumineux et transportables par de nombreux vecteurs, bénéficient quant à eux d'échanges à partir d'un volant de matériels présent sur le théâtre puis sont réparés en métropole chez l'industriel.

En revanche, en ce qui concerne les enceintes métallo-textiles, l'industriel est amené à agir directement sur le théâtre (montage, démontage et réparations) mais uniquement en zone sécurisée ;

Lors des opérations sous commandement de l'OTAN, certains industriels sont sollicités par l'Organisation pour agir sur le théâtre comme cela a été le cas pour Thales. Ces sociétés s'appuient alors sur ce déploiement pour assurer une assistance logistique au profit des réparateurs militaires projetés (exemple : transport de rechanges pour les brouilleurs).

Exemple des enceintes métallo-textiles :

Le soutien des enceintes métallo-textiles (montage, démontage et réparations d'abris) et de toutes les servitudes associées (pare soleil, climatisation, chauffage, tableaux électriques, etc..) est assuré par la société Losberger RDS, quel que soit le lieu d'implantation. Le contrat de maintenance comprend trois zones d'intervention :

- zone métropole (coût forfaitaire)
- zone AFRIQUE DOM TOM (coût forfaitaire x 1,4)
- zone OPEX (coût forfaitaire x 1,8)

Ces opérations très techniques et réalisées en zone sécurisée ne posent pas de problème particulier.

Source : ministère de la défense

Le MCO des unités navales, qu'elles soient déployées en OPEX ou pas, s'appuie sur des contrats passés, en gré-à-gré (principalement avec DCNS) ou mis en concurrence (Piriou, STX, DCNS, ENDEL, CEGELEC, etc.), dont les modalités détaillées prévoient aussi le recours aux moyens militaires de soutien ou aux équipages. Ce MCO peut, en fonction des contrats, exclure des zones géographiques d'intervention de l'industriel. La plupart des contrats, sauf ceux en disponibilité complète, prévoit que si la réparation doit être réalisée hors métropole, elle entraîne un surcoût à financer

(transport des industriels, envoi des rechanges, mises à disposition d'outillage spécifique, etc.).

En phase de préparation avant déploiement en OPEX, le choix des bâtiments se porte sur ceux ayant un potentiel compatible avec la mission, potentiel que l'on s'efforce d'optimiser avant leur départ en s'assurant en particulier que leurs capacités sont conformes aux standards, grâce aux redondances d'équipements prévues, quitte à compléter leur lot de rechanges pour étendre encore leur autonomie (supplément temporaire à l'armement).

Le MCO en OPEX, illustration pour le milieu naval

Exécution de la mission

L'équipage effectue les interventions préventives (elles sont normalement de son niveau puisque le potentiel avant prochaine visite industrielle est suffisant).

L'équipage effectue également les interventions correctives de son niveau. Il est soutenu par le personnel militaire de spécialité d'atelier naval (ATNAV) éventuellement embarqué sur une ou plusieurs unités de la force lorsque le contrat prévoit que les moyens militaires de soutien (MMS) puissent intervenir tout en maintenant la garantie de l'industriel sur la réparation.

Lorsqu'une intervention industrielle est nécessaire, elle est réalisée dans un port (point d'appui logistique) en dehors de la zone de crise. On s'appuie alors sur les contrats d'entretien qui comprennent cette possibilité, ou on fait appel aux moyens militaires de soutien (stationnés ou projetés) en fonction des compétences requises et du coût de l'intervention industrielle.

De même, la fourniture des rechanges et ingrédients se fait directement sur le site support ou bien par ravitaillement à la mer (pour les interventions réalisées en mer par l'équipage ou les ATNAV).

Exemple : travaux réalisés sur le porte-avions CDG au cours de l'opération Harmattan à La Sude en Crète avec projection d'une centaine de techniciens de l'industrie pour une escale technique de l'ordre de la semaine.

Prestataires

Les prestataires de la maîtrise d'œuvre sont les mêmes qu'en métropole (société en charge, bord ou Service Logistique de la Marine (SLM)), les sous-traitants peuvent être différents en fonction du lieu géographique et de l'organisation industrielle du prestataire du MCO.

Surcoûts

Les surcoûts sont liés à l'éventuelle surconsommation de potentiel des bâtiments (nécessitant la mise en fonction d'un nombre d'équipements plus important compte tenu des stades d'alerte plus élevés qu'en mission de surveillance ou d'action de l'Etat en mer), à la consommation des rechanges associés et aux frais de mission du personnel des moyens militaires de soutien et des industriels projetés lorsque ceux-ci ne sont pas compris dans le contrat d'entretien. Ce coût est directement associé à l'entretien programmé du matériel (EPM) naval.

De même le coût de transport des rechanges sur zone est à comptabiliser dans les surcoûts. Ce coût est reporté sur la logistique opérationnelle et le centre multimodal des transports (BOP OPEX).

Autonomie des forces

En premier lieu, la constitution des équipages avec les différents niveaux de compétences (brevet élémentaire, brevet d'aptitude technique, brevet supérieur et brevet de maîtrise) et les formations associées permet de garantir un premier niveau d'autonomie et d'être en mesure d'identifier l'origine des pannes. De nombreux contrats de MCO incluent désormais la possibilité de faire appel à une hotline mais pas encore à la télétransmission des données recensées dans les différents systèmes de conduite.

Les bâtiments détiennent par ailleurs un lot de rechanges pour la maintenance préventive (durée de 6 mois en général) et pour la maintenance corrective jugée critique et réalisable de manière autonome par l'équipage.

Enfin, les spécialistes d'atelier naval (ATNAV) présents dans les SLM métropolitains et les ateliers des bases navales outre-mer sont projetables pour assurer un niveau technique d'intervention qui ne nécessiterait pas des moyens d'intervention industriels lourds.

Source : ministère de la défense

E. LA FONCTION « INTELLIGENCE-SURVEILLANCE-RECONNAISSANCE »

Compte tenu du caractère sensible de la fonction « intelligence-surveillance-reconnaissance » (ISR), le ministère de la défense n'a pas souhaité apporter d'éléments sur l'éventuel recours à des sociétés privées.

Toutefois, selon les informations recueillies par vos rapporteurs, la direction du renseignement militaire du ministère de la défense a passé un marché avec la société luxembourgeoise CAE Aviation pour la mise à disposition d'un appareil mettant en œuvre des capacités ISR dans le nord du Mali.

F. LES SYSTÈMES D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION ET LA CYBERDÉFENSE

La DIRISI est l'opérateur de services informatiques et de télécommunications de la Défense, elle conçoit, développe, met en œuvre et protège, au quotidien comme pour les opérations extérieures, le système d'information du ministère.

La quasi-totalité des marchés passés à des prestataires extérieurs par la DIRISI contribue à la fourniture de services SIC nécessaires aux opérations. En effet, les dispositifs SIC quotidiennement mis en œuvre par la DIRISI au profit des opérations s'appuient sur des capacités d'emprise mondiale réparties, en métropole, outre-mer ou à l'étranger à partir de

réseaux satellitaires, câbles sous-marins, réseaux hertzien, VPN propriétaires ou loués à des opérateurs.

La DIRISI fait appel à de très nombreux prestataires extérieurs, dont un grand nombre de PME : en 2013, 135 marchés ont ainsi été notifiés en métropole par la DIRISI dont près d'un cinquième pour des PME (pour un volume financier représentant un tiers des sommes totales). Pour des raisons d'efficience et de réactivité, la plupart des marchés notifiés au profit des directions locales implantées outre-mer et à l'étranger s'appuient sur les structures économiques locales dont la plus grande part relève des PME. La quasi-totalité des marchés passés au profit de l'opérateur lui-même a contribué à fournir les services SIC aux opérations sur le périmètre confié à la DIRISI.

La bonne conduite des OPEX impose d'assurer la sécurité non seulement des réseaux permanents, en métropole, mais également des réseaux stratégiques, qui assurent le lien entre la métropole et les théâtres d'opération, comme tactiques et, plus généralement, de l'ensemble des systèmes informatiques mis en œuvre.

Le Livre blanc pour la défense et la sécurité nationale de 2013 fait de la cyberdéfense une priorité nationale et, comme l'a souligné le ministre de la défense, Jean-Yves Le Drian, dans sa présentation du Pacte Défense Cyber lancé le 7 février 2014, « *toute opération militaire, et plus généralement toute confrontation, comporte un volet cyber plus ou moins développé* ».

Le nombre d'attaques traitées par le Centre d'analyse de lutte informatique défensive (CALID) du ministère de la défense est passé de 196 en 2011 à 420 en 2012 et près de 800 en 2013. Selon le ministère de la défense, ces attaques, le plus souvent de faible ampleur, consistent notamment en des tentatives d'intrusion des réseaux susceptibles de toucher les forces en opération extérieure.

**Prise en compte de la menace cyber dans le cadre de déploiements
opérationnels : l'exercice « Locked Shields 2014 »**

L'exercice militaire multinational de cyberdéfense « Locked Shields 2014 » s'est tenu du 21 au 23 mai 2014, rassemblant douze équipes de cyberdéfense nationales en provenance d'Italie, d'Estonie, de Pologne, de Turquie, de Hongrie, d'Espagne, de Finlande, de Lituanie, d'Autriche, d'Allemagne, des Pays-Bas et de France.

L'exercice s'est déroulé sur des réseaux simulés hébergés par le centre d'excellence en cyberdéfense (CCD COE) de Tallinn en Estonie.

Chacune des douze équipes, opérant depuis son pays, devait défendre un réseau, représentatif de ce qui est mis en œuvre lors d'un déploiement opérationnel de l'OTAN, contre une équipe d'attaquants essayant de le perturber ou d'en prendre le contrôle.

L'équipe française était dirigée par des spécialistes du centre d'analyse en lutte informatique défensive (CALID) et comportait des experts de la direction générale de l'armement (DGA), de la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI) et des trois armées, ainsi qu'un conseiller juridique (LEGAD).

Source : ministère de la défense

En matière de cyberdéfense, les externalisations du ministère de la défense consistent en :

- la mise en œuvre de plusieurs centres d'opération de la sécurité (ou « SOC », en anglais) chargés d'assurer la supervision, l'administration de la sécurité et le traitement initial d'incidents sur des périmètres spécifiques : SOC OPALE pour le Grand Balard, SOC RDIP pour certains réseaux de la DIRISI, SOC REMIS pour certains réseaux de la direction générale de l'armement (DGA) ;
- le recours à l'emploi de conduits sécurisés de type « réseau privé virtuel » au travers du contrat VPN 2010 ;
- le recours à des prestations d'audit de sécurité sur certains réseaux et systèmes d'information non régaliens.

DEUXIÈME PARTIE : UN OUTIL À MANIER AVEC PRÉCAUTION

I. LES CONTRAINTES PROPRES AUX EXTERNALISATIONS SUR THÉÂTRE D'OPÉRATION

A. UNE PLURALITÉ DE CONTRAINTES

1. La réactivité du prestataire

Suivant les fonctions sur lesquelles ils interviennent, les prestataires doivent pouvoir réagir dans des délais compatibles avec la bonne conduite des opérations. Cela est particulièrement vrai pour le transport stratégique et intra-théâtre. Le marché d'affrètement d'aéronefs avec équipages pour l'acheminement de fret par rotations entre Bamako et Gao, auquel a recours la force Serval, impose ainsi grande réactivité (très faible préavis pour l'activation de l'avion, remplacement de l'appareil en 24h00 en cas de panne) au prestataire, la société Daher, qui donne d'ailleurs toute satisfaction.

2. La fiabilité du prestataire

La question de la fiabilité des moyens mis en œuvre dans le cadre d'une opération militaire est évidemment cruciale et se pose y compris lorsque ces moyens sont strictement patrimoniaux. Elle présente cependant des spécificités dès lors que recours est fait à des prestataires privés. Le risque ne porte alors plus simplement sur la fiabilité technique et le respect du cahier des charges, mais sur la solidité du cocontractant et la disponibilité de son personnel. Comment faire face à une faillite du prestataire ? Quelles seraient les conséquences d'une grève ou de l'exercice du droit de retrait, qui demeurerait licite de la part d'employés civils ?

En juin dernier, 3 000 salariés de la société *Army Fleet Support*, qui fournit à l'*US Army* et l'*US Air Force* des prestations de maintenance de moyens aériens sur la base de Fort Rucker en Alabama, se sont, certes brièvement, mis en grève dans le cadre d'un conflit avec leur employeur. Des piquets de grève ont été installés devant l'entrée de la base et les vols d'entraînement ont dû être annulés. Cet exemple récent donne une illustration éclairante des risques encourus, même si le contexte n'est pas celui d'une OPEX.

3. La sécurité des opérations, des hommes et des matériels

L'externalisation de fonctions de soutien en OPEX implique ainsi que le personnel extérieur, souvent local, ait accès aux emprises militaires et y circule. Des garanties doivent être prises pour assurer aussi bien la sécurité de ces prestataires que celle de l'opération, en termes de renseignement comme de protection des personnels et matériels militaires.

Dans un rapport du 28 septembre 2010, la commission des forces armées du Sénat américain a ainsi révélé que des sociétés privées auxquelles l'armée américaine avait notamment confié la sécurité de bases militaires employaient des personnels locaux ayant des liens avérés avec les Talibans.

De manière symétrique, il faut souligner que le fait même de travailler pour l'armée française est susceptible de mettre en danger le personnel local, en particulier au moment du désengagement de nos troupes si le théâtre n'est pas totalement stabilisé.

C'est ainsi que s'est posé la question du sort des personnels afghans, notamment des interprètes, qui, depuis le début de l'intervention, ont œuvré aux côtés de l'armée française. Depuis 2001, les forces françaises ont fait appel à environ 800 personnels civils de recrutement local (PCRL). Dans le cadre du désengagement d'Afghanistan, un dispositif d'aide a été mis en place, consistant en des primes de licenciement, primes de relocalisation et, pour les personnels exposés à un danger immédiat, l'octroi d'un visa et d'une aide à la réinstallation en France.

L'accueil en France des personnels locaux afghans

« À chaque opération extérieure, la France emploie auprès de ses forces armées des personnels recrutés localement. En Afghanistan, ces hommes étaient essentiellement des traducteurs-interprètes. Ils étaient d'autant plus nécessaires que nos soldats avaient pour mission d'aller au contact des populations. Des civils afghans ont ainsi travaillé à nos côtés tout au long de la présence de la France en Afghanistan, et le gouvernement français a gardé leur situation à l'esprit dans le contexte du désengagement des troupes combattantes françaises qui s'est achevé fin décembre 2012. Tous les anciens employés dont la sécurité était mise en cause et qui l'ont demandé ont obtenu un visa de longue durée et bénéficié d'un dispositif d'accueil en France. Le critère de menace a été estimé de façon relativement large en raison des incertitudes sur l'évolution de leur situation personnelle au départ des troupes françaises. Les dossiers des personnels civils de recrutement local (PCRL) ont été examinés individuellement et selon leurs mérites propres. Aucun critère d'exclusion a priori n'a été fixé. Les PCRL dont le contrat était échu lorsque la procédure a été mise en place et qui ont déposé un dossier ont fait l'objet d'un examen dans les mêmes conditions. Le dispositif d'accueil mis en place en France a permis de recevoir ces employés et leurs familles dans des conditions permettant d'atténuer autant que possible l'effet de leur départ. Une cellule interministérielle, relayée en province par les préfets, a dirigé les opérations et assuré la coordination et l'appui de nombreux services de l'État (défense, affaires étrangères et développement international, affaires sociales, logement et égalité des territoires, santé, éducation nationale, intérieur). Ces services continuent d'assurer un suivi personnalisé des familles concernées. Ceux qui sont encore employés par la France en Afghanistan pourront de même bénéficier de cet accueil si leur vie et celle de leur famille était aussi menacée. »

Source : ministère des affaires étrangères, réponse du 29 avril 2014 à la question écrite n° 53666 de Mme Barbara Romagnan

4. Le niveau de risque

Alors que l'article L.4111-1 du code de la défense affirme que « l'état militaire exige en toute circonstance esprit de sacrifice, pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême », les personnels civils participant aux fonctions externalisées, qui bénéficient s'ils relèvent du droit français d'un droit de retrait en cas de péril immédiat, ne sauraient être exposé au même niveau de risque.

Pour le ministère de la défense, « le niveau de risque sur le théâtre considéré reste un critère fondamental de la décision de l'ouvrir aux entreprises contractantes.¹ »

Dans le cadre de l'opération Serval, des moyens privés sont ainsi employés sur la boucle arrière, correspondant à des trajets Abidjan-Bamako ou Dakar-Bamako et Bamako-Gao, tandis que sur la boucle avant, située pour l'essentiel au Nord de Gao, seuls des moyens militaires sont utilisés afin de ravitailler les postes avancés.

¹ Doctrine interarmées DIA-4(B)_SOUT(2013) n° 040/DEF/CICDE/NP du 14 mars 2013.

Les enseignements de l'expérimentation CAPES France

« Le soutien des bases en OPEX était jusque récemment assuré par les armées elles-mêmes, ce qui n'excluait pas d'employer des personnels locaux pour certaines tâches quand les conditions le permettaient, cette politique d'emploi local participant même d'une forme d'action civilo-militaire utile.

CAPES France a été la première expérimentation d'externalisation du soutien complet des bases au Kosovo et au Tchad. Après deux ans d'expérience, le ministère conclut que la capacité opérationnelle n'a pas été atteinte. L'hypothèse d'un élargissement de l'expérience à d'autres théâtres est donc désormais retenue, en recourant pour le moment à l'Économat des armées mais sans exclure d'ouvrir le marché un jour à d'autres opérateurs spécialisés. Les états-majors fixent comme limite le fait que l'entrée en premier sur les théâtres doit pouvoir être assumée complètement et de façon autonome par les armées.

Cette externalisation appelle plusieurs commentaires à ce stade au regard du critère de préservation de la capacité opérationnelle :

- les conclusions à tirer de l'expérimentation CAPES France doivent être relativisées car les cadres et personnels envoyés sur le terrain par l'Économat des armées (EdA) sont d'anciens militaires français qui ont conservé des liens importants et des comportements qui les rapprochent beaucoup de leurs anciens camarades. C'est sans doute ce qui explique qu'en 2008, lors de l'opération Eufor au Tchad a été menacée militairement, aucun des personnels de l'EdA n'a fait valoir son droit de retrait ;

- à l'inverse, le fait que l'EdA ait sous-traité à une société privée la gestion de la base de Tora, dans la vallée de la Kapisa en Afghanistan, en raison en particulier des risques importants qui l'empêchaient de trouver les personnels nécessaires illustre les deux limites qui s'imposent sans doute au processus en cours. En faisant appel à cette société, l'EdA exerce d'une certaine façon un droit de retrait qui devrait conduire à une réflexion sur la reprise de la gestion de la base ;

- pour l'entreprise retenue, ce type de contrat ne pose pas de difficulté majeure : elle considère que sa gestion n'est pas plus complexe que celle de n'importe quelle base civile en zone hostile. Le ministère de la Défense ne peut pour autant se désintéresser des conséquences d'éventuels attentats ou attaques visant la base qui toucheraient les personnels recrutés par cette entreprise ;

- le projet d'externalisation de la fonction Restauration-Hôtellerie-Loisirs (RHL), actuellement en cours d'examen, prend bien en compte la nécessité pour les armées de maintenir une capacité interne pour "l'entrée en premier". La distinction théâtre "difficile"/ théâtre "facile", la notion de "théâtre est stabilisé" devraient être maintenues comme critères d'appréciation de la possibilité d'externaliser la prestation. Ils sont essentiels pour définir les capacités militaires à conserver. »

Source : Rapport de la Cour des comptes sur le coût et les bénéfices attendus de l'externalisation au ministère de la défense, 2011

5. La réversibilité

En opération extérieure, la situation sécuritaire est toujours susceptible d'évoluer. Le niveau de risque, à un moment compatible avec des externalisations, peut s'aggraver et conduire au retrait des prestataires. Il importe d'assurer la continuité du soutien en palliant toute défaillance du contractant. Pour cela, le ministère de la défense doit être en mesure de reprendre en régie les fonctions indispensables à la poursuite de l'opération.

Cela implique le maintien du savoir-faire et d'un minimum de moyens patrimoniaux.

6. La transférabilité

Afin d'éviter la dépendance des forces vis-à-vis d'un prestataire et de faciliter un changement de cocontractant en cas de nécessité, il importe de prévoir dès l'origine les conditions de transfert du marché à un autre prestataire ou d'une reprise en régie.

B. DES CONTRAINTES QUI LIMITENT LA POSSIBILITÉ D'EXTERNALISER EN TEMPS DE PAIX ET EN MÉTROPOLE

Les externalisations ne doivent pas obérer les capacités nationales d'entrée en premier sur un théâtre et d'un soutien autonome pendant au moins plusieurs dizaines de jours : ce qui fonctionne en France et en temps de paix n'est pas forcément projetable sur un théâtre d'opération.

De ces capacités dépendent l'autonomie stratégique de la France et le maintien de son rang de puissance militaire complète.

Dès lors que les fonctions externalisées ont vocation, le cas échéant, à contribuer au soutien sur place d'une OPEX, il est nécessaire de conserver un minimum de savoir-faire et de moyens proprement militaires.

L'entretien de ce savoir-faire nécessite également de l'éprouver sur le terrain. À Bamako, la restauration du camp de la force Serval est externalisée auprès de l'Économat des Armées. À Gao, la restauration est assurée par des militaires. Ce choix du CPCO est en partie justifié par la situation sécuritaire et par le coût mais surtout par la nécessité de donner aux militaires chargés de cette fonction une expérience réelle d'un théâtre d'opération présentant des conditions climatiques particulièrement difficile.

C. DES CONTRAINTES QUI LIMITENT LE NOMBRE DE PRESTATAIRES POSSIBLES ET QUI ACCROISSENT LE PRIX DES MARCHÉS

L'environnement économique des théâtres d'opération varie énormément et il n'est pas forcément possible de trouver une entreprise locale capable de répondre à la demande dans le respect des contraintes propres aux OPEX.

Dans ce cas, le recours à des entreprises extérieures au théâtre est nécessairement occasionne un surcoût et se révèle parfois impossible.

Surtout, le respect des contraintes et les conditions d'intervention conduisent à ce que les marchés soient souvent beaucoup plus onéreux qu'en métropole.

II. UNE ANALYSE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE INCOMPLÈTE

Comme l'indique le ministère de la défense, le budget opérationnel de programme OPEX « *étant un BOP de surcoûts, il ne peut pas être réalisé d'analyse économique globale comme en métropole. Dans ces conditions, le recours à l'externalisation en OPEX n'est qu'exceptionnellement économiquement rentable* ». À la différence des autres BOP de la mission Défense, le BOP OPEX n'a pas d'ETP d'associés ; il ne s'agit donc pas de gager des effectifs en organisation pour financer un contrat d'externalisation par le transfert au titre 3 d'une partie du coût sur le titre 2 des effectifs supprimés, si ce n'est le montant des primes directement liées à l'engagement en OPEX qui elles, sont intégrées au surcoût.

Les postes gagnés sur une opération donnée grâce à l'externalisation ne sont pas supprimés. Les personnels qui ne sont plus engagés dans l'opération ne voient pas leur poste disparaître. Ils restent dans leur unité : c'est le format de la force projeté sur le théâtre concerné qui est réduit (notamment pour respecter le plafond d'effectifs autorisés), ou même simplement recomposé si l'objet est de basculer des hommes du soutien vers des fonctions plus directement opérationnelles.

Dès lors, les économies sur le titre 2 ne sont constituées que des primes déclenchées par la présence sur le théâtre d'opération qui n'auront plus à être versées.

En revanche, si l'externalisation, pour avoir été initiée à l'occasion d'une opération, n'est cependant pas propre à cette dernière mais correspond à un mode d'organisation pérenne et reproductible de théâtres en théâtres, alors, effectivement, elle peut conduire à une réduction d'effectifs au niveau du ministère.

Il faut également souligner que l'exigence d'autonomie stratégique et de réversibilité de l'externalisation implique le maintien d'un savoir-faire et de moyens suffisants pour pallier toute défaillance, d'origine économique (faillite), politique (prestataire étranger) ou sécuritaire (accroissement du risque, droit de retrait), du prestataire intervenant sur un processus critique pour la capacité opérationnelle de nos forces. Cet élément de coût incompressible doit entrer dans le bilan économique de toute externalisation.

En outre, vos rapporteurs s'interrogent sur la possibilité que l'analyse économique menée par le ministère de la défense soit biaisée par le fait que la part du surcoût OPEX qui excède la provision prévue en loi de finance initiale est financée par la « réserve de précaution interministérielle ». Le dépassement de la provision OPEX ne pèse ainsi sur la mission « Défense » qu'à proportion de sa contribution à ce mécanisme de solidarité interministérielle, soit 20 % en 2013 (110 millions d'euros).

III. LES ACTIVITÉS « EXTERNALISABLES » : UNE QUESTION PARTICULIÈREMENT AIGUË EN OPEX

Il n'existe pas de liste des activités « externalisables » par le ministère de la défense. Celui-ci se réfère à la notion de « cœur de métier » pour définir de manière négative les fonctions pouvant être confiées à un cocontractant.

Cette référence est inadéquate mais compréhensible. Le mouvement général d'externalisation qui a touché le secteur privé se fonde en effet sur l'idée que le recentrage sur le cœur de métier est une condition absolue de la performance d'une organisation : ce qui ne relève pas de ce cœur de métier doit être délégué à une autre organisation dont c'est la spécialité et qui fournira une prestation de meilleure qualité à un moindre coût.

Il est légitime d'appliquer ce modèle à la défense pour rechercher des économies et éviter que les forces armées épuisent leurs ressources limitées à investir dans des fonctions périphériques.

Les frontières ainsi dessinées résultent de la recherche d'une organisation optimale permettant aux forces armées de remplir les missions qui leur sont confiées de manière fiable, autonome et réactive mais au moindre coût.

Le « cœur de métier » ne reçoit pas aisément de définition positive. On pourrait même considérer qu'il se définit comme ce qui reste lorsqu'on a enlevé toutes les activités que l'on avait intérêt à externaliser.

Ceci étant posé, la question des limites de l'externalisation en matière de défense ne se résume pas à la recherche d'un optimum organisationnel correspondant à un « recentrage sur le cœur de métier ».

Les forces armées exercent en effet des fonctions régaliennes de l'État, consistant notamment à exercer le « monopole de la violence légitime » et ne pouvant faire l'objet d'une délégation à un prestataire privé.

Ce monopole a été rappelé par la loi n° 2003-340 du 14 avril 2003 relative à la répression de l'activité de mercenaire une définition du cœur de métier et une directive du ministère de la défense sur la politique d'externalisation précise que « *l'activité régalienne des différentes structures de la Défense est exclue a priori du domaine externalisable* ».

Les activités « externalisables » selon le ministère de la défense

« Les opérations d'externalisation engagées par le ministère depuis la mise en œuvre de la loi de programmation militaire pour les années 2009-2014, lui ont permis de concentrer ses efforts et ses moyens sur les missions relevant de son cœur de métier. La notion de "cœur de métier" appliquée au ministère de la défense et des anciens combattants doit s'analyser au travers du critère de la "participation directe aux hostilités", mentionné dans la loi n° 2003-340 du 14 avril 2003 relative à la répression de l'activité de mercenaire, s'inspirant du protocole I du 8 juin 1977 additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949. En effet, bien que cette loi et ce protocole international n'aient pas pour vocation première d'apporter une définition à la notion de "cœur de métier", ils en font néanmoins apparaître clairement le périmètre en rappelant à plusieurs reprises que l'État doit seul exercer le monopole de la mise en œuvre de la "violence légitime" au moyen de ses forces militaires. Cette prérogative revêt un caractère régalien qui ne saurait, par conséquent, faire l'objet d'aucune externalisation. Elle correspond : aux missions impliquant l'usage de la force, en particulier des armes, en dehors du strict cadre de la légitime défense, même de manière implicite ; au soutien direct des phases d'une opération impliquant des affrontements directs ; au soutien de contact des formations tactiques engagées dans une zone hostile, y compris de leurs équipements et systèmes d'armes. Ainsi, la mission de combattre et celle d'assurer le soutien des forces déjà engagées dans les combats fondent le cœur de métier de nos forces armées. Elles ont pour objectif d'assurer en tout temps et en tout lieu la sécurité des Français, garantir l'indépendance de la Nation, et consolider la puissance militaire et diplomatique de notre pays. Par opposition, sont considérées comme potentiellement "externalisables" toutes les activités menées par le ministère de la défense et des anciens combattants en périphérie du cœur de métier des forces armées, au cas par cas, selon les besoins, et sous certaines conditions. »

Source : ministère de la défense

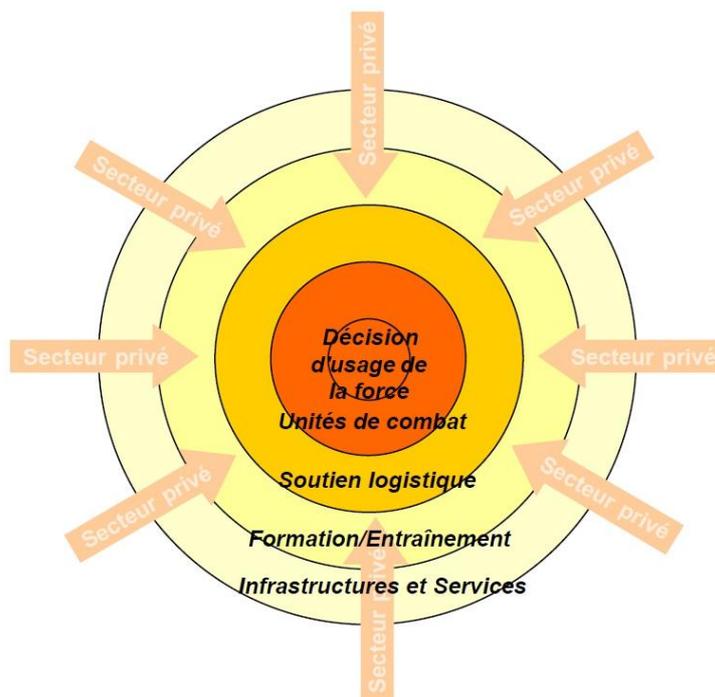
Si la loi du 14 avril 2003 précitée ne définit pas le périmètre des fonctions liées à la défense pouvant être confiées à un prestataire privé, la Cour des comptes estime qu'elle fait tout de même « apparaître un noyau dur qui ne saurait être l'objet d'aucune externalisation et qui correspond :

- aux missions impliquant l'usage de la force, en particulier des armes, en dehors du strict cadre de la légitime défense, même de manière implicite ;
- au soutien direct des phases d'une opération impliquant des affrontements directs (entrée en premier, coercition) ;
- au soutien de contact des formations tactiques engagées dans une zone hostile, y compris de leurs équipements et systèmes d'armes. »

Ce noyau dur constitue lui-même une notion presque aussi floue que celle de « cœur de métier », avec laquelle il ne se confond pas.

La participation directe aux combats de sociétés privées est exclue, mais entre une telle extrémité et le pur soutien, il existe une zone d'un gris variable, qui semble de plus en plus investie par l'externalisation.

Les « cercles régaliens »



Source : Jean Marguin, « La privation des forces armées : une évolution inéluctable ? », Fondation pour la recherche stratégique

Le transport terrestre peut consister à un simple acheminement de fret, pour lesquels les moyens civils et militaires sont aisément substituables, souvent au net avantage des premiers, en termes de coût et de capacité. Dans un environnement hostile, les ravitaillements par voie routière deviennent pourtant de véritables opérations de combat qui n'ont plus rien à voir avec de simples convois logistiques. Dans le nord du Mali, les convois doivent ainsi rouler plusieurs jours en toute autonomie et bivouaquer dans des zones non sécurisées afin de ravitailler les postes avancés.

L'externalisation de la fonction ISR illustre également la difficulté à tracer une ligne nette entre ce qui relève du soutien externalisable et les fonctions opérationnelles ne pouvant être déléguées.

TROISIÈME PARTIE : LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER LA GESTION DE LA PÉNURIE BUDGÉTAIRE TOUT EN PRÉSERVANT L'AUTONOMIE STRATÉGIQUE DE LA FRANCE

I. ÉVITER LA MYOPIE BUDGÉTAIRE

Il est regrettable que certaines décisions d'externalisation soient motivées par une forme de « myopie budgétaire ».

En effet, l'intérêt budgétaire à long terme de l'externalisation n'est pas toujours avéré. Le choix de minimiser à court terme les investissements peut conduire à des surcoûts conséquents à moyen et long termes. La pénurie budgétaire d'aujourd'hui ne doit pas conduire à faire des choix qui aggravent les difficultés budgétaires de demain.

La Cour des comptes souligne ainsi que *« lorsque les externalisations sont guidées d'abord par l'incapacité du ministère à financer des matériels dont il considère qu'il a un besoin urgent, les analyses peuvent être biaisées »*. L'exemple du transport à long rayon d'action illustre cette difficulté. En effet, *« la décision de louer deux Airbus A 340 répondait à un besoin capacitaire urgent (le retrait de deux appareils vieillissants, coûteux et mal adaptés aux besoins des armées) et à une forte incertitude sur les orientations du ministère pour l'avenir de sa flotte d'avions de transport et d'avions de ravitaillement (projet MRTT). Par ailleurs, l'incitation était alors forte à chercher des « financements innovants ». Dans ces conditions, bien que l'analyse préalable ait conclu à l'intérêt d'une acquisition plutôt que d'une location, l'armée de l'air a retenu le principe d'une location avec option d'achat pour deux A 340 de seconde main. »*

Comme l'explique la Cour des comptes, les externalisations doivent présenter leur intérêt propre en termes de gain d'efficacité, et non être simplement destinées à *« contourner l'obstacle budgétaire, en remplaçant un investissement, lourd, immédiat pour lequel les financements budgétaires ne sont pas disponibles, de titre 5, par un flux, limité mais durable, de loyers de titre 3 »*.

II. RÉTABLIR L'AUTONOMIE STRATÉGIQUE DE LA FRANCE

Certaines externalisations ne sont qu'un palliatif de lacunes capacitaires mettant en cause l'autonomie stratégique de la France. Le recours à l'affrètement d'aéronefs privés, notamment pour le transport stratégique, est aujourd'hui indispensable compte tenu de l'insuffisance des moyens de l'armée de l'air que les opérations extérieures mettent en lumière. D'après le ministère de la défense, 75 % du fret projeté par voie aérienne au cours du premier semestre 2013 a été transporté par des avions affrétés (SALIS et ICS) auprès de deux sociétés, l'une ukrainienne, l'autre russe,

dépendant du ministère de la défense russe. Dans le cadre de l'opération Serval, les forces françaises ont également bénéficié de l'aide de plusieurs pays alliés, notamment les États-Unis, le Canada et le Royaume-Uni qui ont mis à leur disposition des avions cargos C17, et des moyens de l'EATC.

L'A400M, dont les premiers appareils livrés ont pu être testés au Mali, est un début de solution pour le transport stratégique. Cet appareil a de nombreuses qualités et va considérablement améliorer les capacités de projection de l'armée française. Mais il n'est pas un gros porteur. La capacité d'emport de l'A400M est quatre fois inférieure à celle de l'Antonov 124 : 20 tonnes sur 6 390 km ou 30 tonnes sur 4 535 kilomètres, alors que l'Antonov emporte 120 tonnes d'emport maximal pour l'An-124 sur 4 800 kilomètres ou 80 tonnes sur 8 400 kilomètres.

Même lorsque les A400M auront tous été livrés, les forces armées auront encore besoin de gros porteurs. Or leur location est très couteuse et leur disponibilité dépend de la demande mondiale, militaire et civile. Faut-il prévoir un programme européen ou opter pour l'acquisition commune de gros porteurs ? En tout cas, on ne peut se satisfaire de la situation actuelle, qui place les capacités de projection de nos forces sous la dépendance de puissances étrangères.

S'agissant du ravitaillement en vol, les lacunes réelles et préoccupantes de notre armée ne conduisent pas actuellement à une externalisation auprès de prestataires privés, mais entraîne une forme de dépendance à l'égard des États-Unis, qui suppléent les déficiences et les insuffisances d'une flotte française à bout de souffle. Dans le cadre de l'opération *Unified Protector*, 80% des missions de ravitaillement en vol ont ainsi été effectuées par l'US Air Force.

Pour l'avenir, le caractère stratégique et très opérationnel de cette fonction, interdisent, selon vos rapporteurs, le recours à l'externalisation. L'expérience britannique en la matière apparaît d'ailleurs assez dissuasive.

Il est donc impératif que soit respectée la programmation 2014-2019, qui prévoit une commande globale de douze MRTT, dont deux doivent être livrés d'ici 2019.

Les critiques de la Cour des comptes à l'égard de l'externalisation du transport stratégique

« Dans un secteur opérationnel sensible comme le transport stratégique, le ministère de la défense considère que les externalisations sont destinées à satisfaire des pics d'activité exceptionnels, qui ne justifient pas d'effectuer des investissements lourds, au-delà d'un « socle » indispensable, garantissant le fonctionnement autonome des armées au quotidien.

« Ce n'est pourtant pas le cas, puisque 92% du transport stratégique (en tonnage), au profit des troupes en OPEX ou pré-positionnées, est assuré dans le cadre de 49 marchés externalisés. Au total, le tiers de la dépense de transport stratégique des armées françaises est externalisé. Cette situation traduit une insuffisance capacitaire structurelle avérée, les armées ne disposant que de 41 % des moyens prévus par le contrat opérationnel, loin du socle indispensable. Même si le ministère ne considère pas que le recours aux externalisations pénalise son fonctionnement, il est à craindre que, en cas de crise majeure, la disponibilité et, donc, le coût des moyens de transport stratégique à affréter, sur un marché mondial tendu, rendent leur mobilisation aléatoire.

« Si le recours à des moyens de transport ou de soutien externalisés présente un intérêt économique (éviter des investissements inutiles, par exemple pour les transports en métropole), voire opérationnel (affrètements d'urgence de petits volumes), il ne dispense pas d'une réflexion sur le socle de capacités patrimoniales nécessaires pour que l'externalisation soit choisie et non subie. Or, les décisions de conclure les différents marchés ont été prises au coup par coup, pour répondre à des besoins urgents et pallier des déficits capacitaires croissants. La création du centre multimodal des transports en 2007, chargé de coordonner l'ensemble des moyens utilisés par les armées, n'a permis que de rationaliser la gestion de moyens insuffisants.

« L'externalisation du transport stratégique est ainsi subie et indispensable, car elle vient pallier un déficit capacitaire structurel. »

Source : Cour des comptes, Un premier bilan des externalisations au ministère de la défense, 2011

III. DÉVELOPPER LA COOPÉRATION ET LA MUTUALISATION EUROPÉENNE

La coopération militaire européenne, constamment invoquée comme remède aux lacunes capacitaires des États membres et aux contraintes s'exerçant sur leurs dépenses militaires, suscite un légitime scepticisme eu égard aux difficultés politiques auxquelles elle se heurte.

Elle n'en reste pas moins incontournable, les États européens faisant face à des menaces et à des contraintes financières similaires.

Des progrès, lents mais réels, ont été accomplis et tracent la voie qui, contrairement à la seule externalisation, permettra à la France d'échapper à l'aporie de contraintes budgétaires incompatibles avec ses ambitions militaires.

Le pragmatisme est de mise en la matière. Comme l'ont déjà expliqué nos collègues Daniel Reiner, Jacques Gautier, André Vallini et Xavier Pintat, dans leur rapport *Pour en finir avec l'« Europe de la défense »* fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat : *« À défaut d'une capacité propre, qui pourrait apparaître comme*

un vœu pieu, on pourrait au moins concevoir un 'droit de tirage' sur les capacités européennes existantes ou en cours d'acquisition. »

Faute d'une véritable politique étrangère commune et unique, il importe dès à présent de partager la pénurie avec ceux de nos partenaires qui le souhaitent et ne pas attendre la mise en place d'une armée européenne, pour l'instant utopique.

Si la mutualisation à vingt-huit semble très difficile à mettre en œuvre, des démarches réalisées dans un cadre plus restreint, entre quelques partenaires, avec une forte implication politique et des scénarios d'emploi communs, ont été des succès.

L'Agence européenne de défense (AED), créée en juillet 2004 pour favoriser la coopération européenne, constitue le cadre privilégié du développement de tels programmes de coopération, qu'elle a d'ailleurs pour vocation de rechercher, de préparer et d'impulser des programmes en coopération. Face aux risques induits par les réductions des budgets militaires, l'AED a décidé, en 2010, de mettre l'accent sur la mutualisation et le partage des capacités (« *pooling and sharing* »¹).

Le principal dispositif de partage de capacité militaire mis en place en Europe est le Commandement européen de transport aérien (EATC - *European Air Transport Command*). Le principe est de mettre à la disposition d'un commandement européen unique une flotte d'avions de transport appartenant aux pays participants. Un C-160 Transall allemand peut ainsi être mobilisé pour emporter du fret français, même dans le cadre d'une opération à laquelle ne participe pas l'Allemagne.

¹ Le *pooling* consiste à mettre à disposition des partenaires de l'accord des moyens dont le pays fournisseur conserve le contrôle opérationnel. Le *sharing* implique que les moyens soient mis en commun entre les différents partenaires, qui perdent dès lors une partie de leur indépendance.

Le Commandement européen de transport aérien (EATC)

Le Commandement européen de transport aérien (EATC - European Air Transport Command) a été inauguré le 1^{er} septembre 2010. Ce commandement basé à Eindhoven, aux Pays-Bas, permet aux armées participantes (allemande, belge, française, hollandaise, rejoints par le Luxembourg et l'Espagne) de partager leurs moyens de transport aériens. Les avions des différents pays répondent de l'autorité de l'EATC, et non de leur commandement national. Cependant les États sont autorisés à utiliser leurs avions pour des missions particulières (évacuation de ressortissants, mission spéciale...)

Le fonctionnement peut être comparé à un covoiturage. Par exemple, lorsqu'un avion français se rend en Afghanistan, il peut revenir avec des soldats allemands, ce qui évite un voyage à vide.

L'objectif principal est de réaliser des économies. Outre le besoin de transport de chaque nation engagée, cette structure permet également de répondre à celui des opérations militaires de l'Union Européenne ou de l'OTAN.

L'EATC bénéficie de tout ou partie des flottes de transport des nations engagées. La participation est ouverte à d'autres nations européennes.

Le commandement est assuré de manière tournante.

Source : ministère de la défense

Ainsi, lors de l'opération *Unified protector* en Libye, toutes les nations EATC ont participé au soutien de la mission, même s'ils ne participaient pas à la mission directement. 347 missions ont ainsi été coordonnées par l'EATC, dont 249 assurées par la France, 56 par la Belgique, 29 par l'Allemagne et 13 par les Pays-Bas, qui ont permis de transporter 12 400 passagers, 3 500 tonnes de cargo et ont représenté 3 846 heures de vols. Dans le cadre des missions Serval et AFISMA¹ au Mali, 207 missions ont été assurées, pour 33 272 passagers et 2 410 tonnes de fret.

Suivant une démarche identique, il est prévu la mise en place, d'ici 2020, d'une capacité européenne commune d'avions MRTT. S'inspirant du succès de l'EATC, la France a signé le 19 novembre 2012, aux côtés de la Belgique, de l'Espagne, de la Grèce, de la Hongrie, du Luxembourg, des Pays-Bas, de la Pologne, du Portugal et de la Norvège², une lettre d'intention afin de lancer une coopération européenne dans ce domaine où les pays européens souffrent d'un déficit capacitaire significatif.

Le ministère de la défense indique que les signataires se sont engagés à faire « *l'acquisition* » ou à utiliser « *en commun une flotte d'aéronefs destinée à répondre au besoin de ravitaillement en vol des Européens* ». La participation de certains pays pourrait consister en une simple location d'avions ravitailleurs, faute de pouvoir en acheter.

¹African-led International Support Mission.

² Bien que non membre de l'Union européenne, la Norvège a établi une coopération avec l'AED.

Le projet prévoit dans un premier temps de mutualiser les moyens existants, chaque pays disposant d'un droit de tirage sur le ravitaillement en vol fourni par les autres, avant, dans un second temps, de lancer un programme d'acquisitions.

Les accords de *Lancaster House* conclus entre la France et le Royaume-Uni se fondent également sur la nécessité de développer coopération et mutualisation afin que les deux principales puissances militaires d'Europe puissent préserver leurs capacités malgré un contexte budgétaire très défavorable. Ces accords prévoient notamment la conduite commune de nombreux programmes d'armement, une coopération dans le domaine du nucléaire militaire et la mise en place, d'ici 2016, d'une force expéditionnaire commune interarmées.

Ce type de démarche est un des moyens essentiels pour préserver et développer les capacités militaires françaises et européennes. Cependant, la mutualisation des capacités militaires pose à la France des questions spécifiques compte tenu de son statut revendiqué de puissance militaire complète, stratégiquement autonome, et de puissance nucléaire. La mutualisation trouve ses limites quand est en jeu la souveraineté nationale, en particulier en matière de dissuasion nucléaire.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 2 juillet 2014, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a entendu une communication de MM. Yves Krattinger et Dominique de Legge, rapporteurs spéciaux de la mission « Défense », sur les externalisations en opération extérieure.

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. - Les militaires considèrent qu'il faut distinguer l'externalisation, qui est une conséquence de la réduction du format des armées, et la sous-traitance, terme qu'ils préfèrent employer lorsqu'ils sont en opération extérieure et qu'ils recourent à des moyens non patrimoniaux.

Quelle que soit la pertinence de cette subtile distinction, nous emploierons le terme « externalisation » de manière très large pour désigner ce phénomène, qui n'est d'ailleurs pas nouveau.

En effet, en 1795, Ritter, commissaire du gouvernement près l'armée d'Italie, écrivait : « *Le volontaire est nu et réduit, la majeure partie du temps, au quart de la ration de pain. Toujours à la merci de la compagnie Lanchère qui a si bien servi jusqu'ici à affamer nos armées !* ». De manière plus contemporaine, on rappellera que la marine nationale recourt depuis 1978 à l'affrètement de remorqueurs de haute mer auprès de la compagnie « Abeilles International », dans le cadre de ses missions d'action de l'État en mer.

Le recours à l'externalisation a pris de l'ampleur et fait l'objet d'une démarche plus systématique et volontariste.

On peut rapidement distinguer plusieurs périodes.

La première fait suite à la professionnalisation des armées et à la fin du service militaire. Elle a donné lieu à l'externalisation de nombreuses tâches, notamment l'alimentation, le blanchissage, le gardiennage...

La deuxième période a été initiée de manière plus centralisée, plus conceptualisée, dans le cadre de la réforme des armées et du ministère de la défense.

La volonté de recentrer les moyens de la défense sur les forces opérationnelles ne doit pas faire oublier que si l'intendance ne suit pas, c'est le front qui est exposé, ainsi que les hommes qui y sont.

Le risque majeur est d'entamer les capacités opérationnelles des forces : ce qui fonctionne en France et en temps de paix n'est pas forcément projetable sur un théâtre d'opération, notamment lorsqu'il faut entrer en premier sur un théâtre. Dès lors que les fonctions externalisées ont vocation, le cas échéant, à contribuer au soutien sur place d'une OPEX, il est nécessaire de conserver un minimum de savoir-faire et de moyens proprement militaires.

Par exemple, lors de notre déplacement au Mali, nous avons pu constater qu'à Bamako, la restauration était externalisée, alors que sur la base de Gao, la restauration est assurée par des militaires, en raison à la fois de la situation sécuritaire et de la nécessité de donner aux militaires chargés de cette fonction une expérience réelle d'un théâtre d'opération particulièrement difficile.

Ceci étant dit, je vous propose une typologie de l'externalisation.

Le premier type est l'externalisation que je qualifierai d'« additionnelle », qui a pour objet de répondre aux évolutions des besoins et des standards de soutien. Je pense à l'expérimentation CAPES France, ou au service Escalade des Armées, qui offre aux personnels engagés en OPEX de nouveaux moyens de communication avec leur famille. Il s'agit de fournir une prestation nouvelle qui permet d'être plus efficace.

Un deuxième type est l'externalisation de substitution qui consiste à remplacer les personnels militaires et les moyens patrimoniaux existants par un prestataire extérieur.

Elle peut être motivée par la recherche d'économies au sens large ou la nécessité de respecter le plafond d'effectifs autorisés pour l'opération, tout en préservant au maximum le nombre de combattants.

Le but peut être double. L'externalisation du transport intra-théâtre sur la boucle arrière au Mali permet, en recourant à des transporteurs civils, à la fois d'éviter d'user le matériel militaire, dont le coût et les frais de maintenance sont particulièrement élevés, et de supprimer des effectifs dans le soutien au profit des forces opérationnelles.

Je mets cependant en garde contre le surcoût qu'engendrent les externalisations uniquement destinées à permettre le respect du plafond d'effectifs autorisés. Les prestations sur les théâtres d'opérations coûtent souvent bien plus cher qu'en métropole compte tenu des contraintes de ce type d'intervention.

Le troisième type d'externalisation est l'externalisation palliative. Il s'agit d'une externalisation subie, du fait que nos forces ne disposent plus de moyens propres suffisant pour assurer certaines fonctions. C'est le cas en particulier pour les transports. On a pu constater que la projection de la force Serval au Mali avait en large partie été réalisée grâce à l'affrètement d'avions russes et ukrainiens. Ce n'est pas forcément souhaitable en toute circonstance.

Je voudrais pour finir insister sur trois points.

Le premier est que l'externalisation est utile mais qu'il faut que nous gardions nos savoir-faire, notamment en situation dégradée.

Le deuxième est que l'externalisation ne doit pas être une réponse ponctuelle à des choix qui n'ont pas été faits par le passé. L'affrètement de

moyens aériens fonctionne plutôt bien, mais cela pose problème quant à l'autonomie stratégique de nos armées.

Le dernier point, en lien avec la question de l'autonomie de la France, est la nécessité d'organiser la coopération européenne, afin de limiter notre dépendance à l'égard de certains prestataires privés.

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial. – Je souhaiterais prolonger les propos de Dominique de Legge par quelques observations critiques sur la situation actuelle et proposer des pistes d'amélioration.

Tout d'abord, il est regrettable que certaines décisions d'externalisation soient motivées par une forme de « myopie budgétaire ».

En effet, l'intérêt budgétaire à long terme de l'externalisation n'est pas toujours avéré. Le choix de minimiser à court terme les investissements peut conduire à des surcoûts conséquents à moyen et long termes. La pénurie budgétaire d'aujourd'hui ne doit pas conduire à faire des choix qui aggravent les difficultés budgétaires de demain.

Comme le dit la Cour des comptes dans son rapport de 2011 sur les externalisations au ministère de la défense, l'externalisation ne doit pas servir à « *contourner l'obstacle budgétaire, en remplaçant un investissement, lourd, immédiat pour lequel les financements budgétaires ne sont pas disponibles, de titre 5, par un flux, limité mais durable, de loyers de titre 3* ».

Lorsque les externalisations sont guidées d'abord par l'incapacité du ministère à financer des matériels dont il considère qu'il a un besoin urgent, les analyses économiques peuvent être biaisées.

Je donnerai en exemple la location avec option d'achat de deux Airbus A340 pour le transport à long rayon d'action.

Afin de faire face au retrait, programmé à courte échéance, des DC8 de l'armée de l'air, qui assuraient le transport de passagers, l'acquisition de deux Airbus A330 ou A340 a été envisagée en 2003. Au même moment, la réflexion était engagée sur le remplacement des avions ravitailleurs KC 135 par de nouveaux appareils multirôles, dits MRTT, capables de réaliser aussi bien du ravitaillement en vol et que du transport de passagers. Compte tenu de l'incertitude de ce programme, le ministère a retenu l'idée d'une location, avec option d'achat, de deux A340 d'occasion.

Cette opération était alors conçue comme une opération-relais. Les calculs indiquaient que l'achat d'appareils d'occasion était la réponse la moins onéreuse.

C'est cependant le scénario le plus onéreux, celui de location avec réalisation de l'option d'achat, qui a été retenu en 2006.

Le surcoût par rapport à une acquisition est estimé à 18,7 %, soit 16,7 millions d'euros, mais la dépense a pu être étalée dans le temps...

On peut également s'interroger sur le contrat passé avec une société luxembourgeoise par la direction du renseignement militaire pour la surveillance aérienne du nord Mali. Faut-il recourir à l'externalisation pour ce type de mission, en particulier une société étrangère, même si le personnel est constitué majoritairement d'anciens militaires français ? Ne devrait-on pas disposer de moyens en propre pour effectuer ce genre de mission ? À défaut, ne s'expose-t-on pas à surpayer des prestations que peu de sociétés peuvent fournir dans des conditions de confiance suffisantes ?

Au-delà du coût, se pose la question de l'autonomie stratégique de la France.

Comme Dominique de Legge l'a souligné, les forces françaises souffrent de deux lacunes essentielles : le ravitaillement en vol, qui conditionne les capacités d'intervention de nos avions de chasse et pour lequel nous devons fréquemment nous appuyer sur les États-Unis ; le transport aérien stratégique, qui conditionne la projection de nos troupes sur le théâtre d'opération et pour lequel nous dépendons de nos alliés (Américains et Canadiens notamment, qui nous ont aidé pour l'opération Serval) et, surtout, de sociétés privées.

L'A400M, dont les premiers appareils livrés ont pu être testés au Mali, est un début de solution pour le transport stratégique. Cet appareil a de nombreuses qualités et va considérablement améliorer nos capacités de projection. Mais il n'est pas un gros porteur. La capacité d'emport de l'A400M est quatre fois inférieure à celle de l'Antonov 124 : 20 tonnes sur 6 390 km ou 30 tonnes sur 4 535 kilomètres, alors que l'Antonov emporte 120 tonnes d'emport maximal pour l'An-124 sur 4 800 kilomètres ou 80 tonnes sur 8 400 kilomètres.

Même lorsque les A400M auront tous été livrés, nous aurons encore besoin de gros porteurs.

Or leur location est très coûteuse et leur disponibilité dépend de la demande mondiale, militaire et civile.

Le constat est là : pour ces fonctions essentielles et pour d'autres, l'externalisation n'est pas une solution satisfaisante dans la durée, tant sur le plan financier que stratégique.

Quelles solutions ?

Bien sûr, sur le plan national, il y a des choses à faire.

Le ministère de la défense doit continuer à se moderniser pour dégager les marges de manœuvre budgétaires permettant de développer ou d'acquérir les capacités qui lui manquent. Je ne reviens pas sur la question du manque de maîtrise des dépenses de personnel.

Le ministère de la défense doit également mieux évaluer ses propres coûts pour pouvoir arbitrer de manière plus pertinente entre moyens

patrimoniaux et moyens externalisés. Pour cela, la mise en place d'une comptabilité analytique semble indispensable.

Il faut également, comme le rappelait Dominique de Legge, mieux définir le socle incompressible des moyens et compétences qui doivent être conservés même en cas d'externalisation, sous peine d'entamer la capacité opérationnelle des armées.

De même, il faut mieux définir les fonctions qui ne doivent, par principe, pas faire l'objet d'une externalisation. La notion de « cœur de métier » ou de « fonctions régaliennes » employée par le ministère, reste floue. La participation directe aux combats de sociétés privées est exclue par le ministère, mais entre cette extrémité et le pur soutien, il existe une zone grise, qui semble de plus en plus investie par l'externalisation.

Tout ceci permet d'encadrer, de rationaliser et trouver quelques ressources, mais cela reste insuffisant.

Compte tenu de la contrainte budgétaire, si la France souhaite un avenir comme puissance militaire complète, la seule solution à la hauteur du problème est la coopération européenne.

D'après l'Agence européenne de défense (AED), en mutualisant leurs efforts, les pays européens pourraient réaliser 1,8 milliard d'euros d'économies dans le domaine du spatial militaire, 2,3 milliards d'euros sur les navires de surface, 5,5 milliards d'euros sur les véhicules blindés sur dix ans.

La toute première lacune capacitaire à combler est celle du ravitaillement en vol. Jean-Yves Le Drian a d'ailleurs annoncé qu'il « *s'apprêtait à lancer le programme* » le programme MRTT.

S'agissant du transport stratégique, l'A400M ne peut totalement remplacer les gros porteurs de type Antonov ou C17. Faut-il prévoir un programme européen ou opter pour l'acquisition commune de gros porteurs ? En tout cas, on ne peut se satisfaire de la situation actuelle, qui nous met à la merci des Russes et des Américains. Il convient également de mettre en commun le soutien des A400M, la formation des pilotes et des mécaniciens : des flottes isolées coûtent beaucoup plus cher.

La coopération et la mutualisation sont également essentielles en matière de cyber défense et, plus largement, dans le secteur des technologies de l'information et de la communication. Il s'agit d'un enjeu important pour les OPEX.

Il faut également d'utiliser au mieux les matériels et capacités dont nous disposons déjà : il faut développer les mécanismes permettant, le cas échéant, lorsque le besoin s'en fait sentir en OPEX, de trouver chez nos partenaires européens les ressources militaires qui nous font défaut.

Un embryon de solution a été trouvé sur le plan des transports aériens, mais cela est très insuffisant. Il s'agit de l'*European Air Transport Command* (Commandement du transport aérien européen, abrégé EATC), qui est un commandement opérationnel régulant les mouvements de transports aériens militaires de la Belgique, l'Allemagne, la France, les Pays-Bas, le Luxembourg et, depuis peu, l'Espagne. Il vise à une utilisation plus efficace des moyens de transport aérien et de ravitaillement en vol dont disposent les quatre pays membres. En gros, il s'agit de faire du covoiturage aérien. C'est bien, mais insuffisant. Aller au-delà pose des problèmes politiques.

De fait, la mise en commun de capacités exige au préalable de traiter les sujets de gouvernance et de financement, mais il faudrait au moins concevoir un « droit de tirage » sur les capacités européennes existantes ou en cours d'acquisition.

Les possibilités techniques sont là. Les moyens financiers également, pour peu qu'on les mette en commun. Le reste est une question de volonté politique.

Sans l'Europe, la France n'a pas les moyens de ses ambitions militaires. Sans capacités militaires, même portées par quelques pays en son sein, l'Europe ne sera jamais une véritable puissance mondiale.

Si la solidarité européenne ne s'exerce pas alors qu'un de ses membres est engagé dans des actions de guerre pour des motifs légitimes, voire d'intérêt commun, alors quel sens peut bien avoir le projet européen aux yeux des citoyens ? Ceux-ci expriment une incompréhension de plus en plus nette quand la France s'engage seule dans la lutte contre le terrorisme, quand on constate que nos partenaires européens disposent de certains moyens qui nous manquent et pour autant ne nous les prêtent qu'au compte-goutte.

C'est à partir d'un sujet aussi fondamental que celui de notre sécurité commune que l'on peut redonner du sens au projet européen.

Cela passe bien sûr à court-terme par des relations privilégiées avec les puissances industrielles et militaires européennes, comme les accords bilatéraux que l'on a signés ces dernières années avec le Royaume-Uni, mais la constitution d'un Eurogroupe de la défense paraît de plus en plus indispensable pour sortir de l'impasse.

M. Philippe Marini, président. - Merci chers collègues ! Je remarque que même si son mandat de sénateur a pris fin hier, l'ombre tutélaire de notre collègue Jean Arthuis continue à planer sur la commission et sur les convictions européennes de beaucoup de ses membres. Cet exposé a le grand mérite de poser avec beaucoup de clarté de vrais sujets et d'être dit avec franchise et fermeté. Je suppose que ceci va susciter quelques questions parmi les membres de la commission.

M. François Trucy. – Ce rapport remarquablement précis et documenté a le mérite d’expliquer clairement un certain nombre de choses. Le recours aux externalisations a commencé avec la disparition du service militaire. Il s’agissait de parer au plus pressé pour assurer la restauration, le gardiennage des installations militaires. En définitive, pendant quelques temps, cela a joué un rôle assez limité de placebo. Aujourd’hui, la situation est beaucoup plus compliquée. Vous avez d’ailleurs attaqué le problème par son aspect le plus complexe, celui d’une OPEX. Il est certain que les problèmes posés par une externalisation en OPEX ne sont pas les mêmes que ceux rencontrés dans une caserne ou une base métropolitaine. Vous avez bien mis l’accent sur plusieurs points. Je n’en retiens qu’un : la dépendance nationale dans plusieurs secteurs clefs. Il est certain qu’une OPEX bénéficie des meilleurs armements, des meilleurs effectifs, de la meilleure logistique, des meilleurs moyens, quitte à ce que les bases métropolitaines en souffrent parfois. Pourtant, cela fait plusieurs années que l’on est totalement dépendants des Américains pour le ravitaillement en vol ou des Russes pour les gros porteurs Antonov. Je souhaiterais que les rapporteurs spéciaux ne perdent pas la main sur un tel dossier parce qu’il sera de plus en plus difficile à gérer. Il faut absolument qu’ils l’approfondissent.

M. Serge Dassault. – Monsieur le président, chers collègues, je ne peux qu’approuver entièrement ce rapport qui rentre tout à fait dans une gestion normale de défense des intérêts de l’Europe. La France ne peut assurer seule la police du monde. Elle a les moyens offensifs, mais n’a pas les moyens de transport, de ravitaillement en vol, comme vous l’avez indiqué justement. Il faut absolument ce que vous avez appelé « un Eurogroupe de la défense », que chaque pays européen participe selon ses moyens à la défense de l’ensemble. Il est anormal que nous soyons seuls en Afrique. Nous ne pouvons pas assumer les dépenses et nous n’avons pas les moyens nécessaires. Donc, il faut soit réduire le nombre de ces actions extérieures, soit le faire dans un cadre européen qui seul permettrait d’avoir d’autres possibilités financières et d’autres possibilités de louer ou d’acheter des matériels que nous ne fabriquons pas malheureusement en Europe.

M. Philippe Dallier. – Mes propos ne seront pas très différents. Je veux saluer le travail de nos collègues. Malheureusement depuis des années, on entend la même chose sur le sous-investissement et ses conséquences, et sur la dépendance de la France vis-à-vis de pays beaucoup plus grands. Tout le monde sait que la solution ne peut être qu’européenne, pourtant cela n’avance qu’à petits pas. Je voulais poser une question à Yves Krattinger qui a indiqué que les moyens financiers existent. Cela signifie-t-il qu’il existe des moyens européens qui pourraient être utilisés pour cela et qui ne le sont pas ou faudrait-il qu’il y ait une décision politique de faire ?

M. Philippe Marini, président. – Des moyens européens issus de nos contributions !

Mme Nicole Bricq. – Je voudrais faire un commentaire de portée européenne. Jusqu'à présent, il y a eu un partage des rôles. La France s'occupe de l'Afrique. Comme si le terrorisme n'était pas l'affaire de tous les européens qui peuvent être visés ! Et depuis la chute du mur de Berlin, on laisse la question du partenariat oriental aux Polonais et aux Allemands. Mais ce n'est plus possible, l'Histoire est là. Elle nous rappelle qu'on ne peut plus sous-traiter aux uns ou aux autres la défense européenne. Nous allons avoir une nouvelle Commission européenne et un poste extrêmement important va être renouvelé, celui de Haute Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-président de la Commission européenne. Il était jusqu'à présent occupé par Catherine Ashton, qui a utilisé uniquement le volet diplomatique. Je serai très attentive au choix qui sera fait, car c'est l'un des sujets essentiels qui aurait dû occuper les débats pendant la campagne des élections européennes. Mais on le sait, on ne tire jamais les leçons de l'Histoire immédiate. Je crains que si l'on ne s'occupe pas de la politique extérieure, ce rapport puisse de nouveau être écrit dans quelques années.

M. Philippe Marini, président. – Je souhaiterais à mon tour me livrer à un commentaire. Je ne suis pas un thuriféraire inconditionnel du Président Hollande, mais je pense qu'il a eu raison d'engager l'OPEX au Mali. Il ne pouvait pas attendre un comité à vingt-huit et les délais de décision de l'Europe dans la situation où elle est. C'est un constat réaliste. Nous avons ce devoir. Mais on ne peut pas non plus incriminer les autres États qui n'ont pas la même sensibilité, la même tradition avec l'Afrique et qui nous suspectent toujours de vouloir entretenir notre pré carré, malgré ce qu'il nous en coûte. On me dit que l'on serait plus indépendants si l'on se soumettait au système de décision à vingt-huit, qu'on ne l'est en louant des avions aux Américains ou aux Russes. Je n'en sais rien. Est-on plus indépendants, ou moins indépendants ou plus interdépendants ? On ne peut considérer que l'Europe serait une plus grande France. L'Europe est quelque chose de différent qui obéit à son système de décision, son mode de gouvernance, à ses priorités qui ne sont pas les nôtres. Il y a bien ici une contradiction forte qu'il faut assumer. Avant que vous ne réagissiez aux propos tenus, messieurs les rapporteurs spéciaux, pourriez-vous nous rappeler ce que représentent sur le plan budgétaire ces prestations extérieures par rapport au total annuel des OPEX ? Je terminerai en disant que j'ai été très sensible aux citations qui ont été faites de sociétés luxembourgeoises. C'est bien une forme de mercenariat, même si ce terme n'a pas été utilisé. Il y a des prestations paramilitaires demandées à des sociétés spécialisées, susceptibles de s'installer sous des cieux fiscaux favorables, rémunérées par l'État français et indispensables aux opérations de défense elles-mêmes. Vous avez eu raison de mettre l'accent sur ces bizarreries, ces incongruités, sur nos contradictions finalement. Il serait utile que vous puissiez indiquer dans votre rapport écrit la quantification sur

quelques années de ces différentes prestations d'externalisation par rapport au total des OPEX.

M. François Marc, rapporteur général. - Je partage les propos louangeurs que vous avez exprimés. Ils nous instruisent sur un sujet extrêmement sensible.

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial. - Je vais essayer de répondre à la question de Philippe Dallier. C'est la question essentielle des moyens affectés. C'est pour cela que j'ai souhaité illustrer mes propos d'exemples qui relèvent d'une analyse objective. L'Agence européenne de défense dit qu'en mutualisant leurs efforts, plutôt que de concevoir, réaliser et lancer séparément, dans leur coin, leur propre satellite, les Européens pourraient économiser 1,8 milliard d'euros dans le domaine spatial.

La mise en commun est réalisée dans d'autres domaines, le programme européen de radionavigation par satellite Galileo par exemple. Pas dans celui-là, c'est un problème culturel. L'économie serait de 2,3 milliards d'euros dans le domaine des navires de surface. Chacun a un bout de flotte. Or regrouper, adroitement organiser les moyens à plusieurs, les concevoir en une fois, les réaliser à un endroit donné de façon partagée avec une plus grande productivité, cela permet des économies. Fabriquer huit fois le même bateau, même avec quelques évolutions technologiques, coûte moins cher que de fabriquer chacun un bateau. L'économie serait de 5,5 milliards d'euros dans le domaine des véhicules blindés, qui sont extrêmement chers. Lorsque nous sommes en opérations, courageusement et légitimement, nous en cassons. Ce matériel souffre énormément. Comme nous sommes les seuls à les mettre en œuvre en situation réelle, c'est nous qui sommes confrontés aux réparations, aux améliorations à apporter. Si l'on mutualisait la production des véhicules blindés, celle-ci serait très importante sur toute l'Europe car il y a des blindés de toute nature.

Toutes ces mutualisations engendreraient des économies qui sont estimées à un total de près de 10 milliards d'euros en dix ans. Si l'on nous annonçait aujourd'hui 10 milliards d'euros d'économie sur dix ans dans un domaine, nous nous en réjouirions. Cela n'est qu'une part de ce qui pourrait être fait en commun.

On a parlé des gros porteurs Antonov dont la location coûte très cher, car une intervention ne se prévoit pas à l'avance, mais se décide rapidement, et qui sont indispensables car ils ont des capacités quatre fois supérieures aux Airbus A400M. La rareté fait le prix, on le sait tous. Il n'est pas indispensable d'en fabriquer de nouveaux, mais il faudrait en acheter pour en disposer de façon partagée pour intervenir lors d'un tremblement de terre ou d'une opération décidée par le chef de l'État. Si chaque pays doit acheter ses Antonov, cela ne va pas marcher compte tenu de leur coût très élevé.

Il faut partager ces programmes. À l'heure actuelle, cela ne peut pas se faire en amputant la capacité de décision stratégique de chacun. Il faut concevoir un modèle qui permette de disposer d'un « magasin mutuel », avec des entrées différentes car certains pays n'interviendront jamais sur des théâtres extérieurs. Cela éviterait qu'il y ait vingt-huit lois de programmation militaire, indépendantes ou quasiment indépendantes les unes des autres. Compte tenu de ces économies de mutualisation, nos budgets militaires n'auraient pas forcément à augmenter. S'équiper chacun n'est d'ailleurs pas crédible budgétairement.

Il y a également un aspect citoyen. Je n'ai fait ni l'ENA ni Polytechnique, mais j'entends parler les gens. Ils ne sont pas contre nos interventions et sont plutôt fiers de l'armée française. Mais en même temps, ils constatent qu'on est toujours tout seuls. L'Europe ne sert à rien à leurs yeux. On s'étonne du manque de crédibilité de l'Europe, mais elle se rend non crédible en ne partageant rien, conduisant la France à assumer seule.

Ce sentiment que l'Europe ne remplit pas ses missions conduit à la dégradation progressive de l'image de l'Europe. On a évoqué ce matin la fiscalité. L'absence d'harmonisation est dévastatrice en France sur le plan de notre légitimité en tant qu'hommes ou femmes politiques à régler les problèmes. Cela nous est reproché. La situation est la même dans le domaine de la défense. Je terminerai avec un point qui n'est pas dans le rapport et auquel Nicole Bricq a fait référence. Mon sentiment est qu'au moment de la rupture de la fin du bloc soviétique, on n'a pas mesuré l'état d'esprit des nouveaux États dont la première obsession a été immédiatement de se mettre sous le bouclier américain. Ils avaient peur de toute forme de solidarité interne, des systèmes sociaux organisés, car le communisme les avait menés à une telle impasse qu'ils se méfiaient de toute coopération. Ils reviennent en arrière maintenant là-dessus. Mais ils ont le souvenir de ce qui s'est passé en Hongrie et en Tchécoslovaquie et craignent toujours les Russes.

Mme Nicole Bricq. - Les frontières ont été mouvantes !

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial. - L'interrogation des années à venir est là ! Les Américains redevenant autonomes, exportateurs sur le plan des hydrocarbures, ne porteront pas la même attention au Moyen-Orient. La réorientation que le Président Obama opère dans les partenariats du Pacifique, considérant que le monde du XXI^e siècle se construit là-bas, nous met nous, Européens, en face d'un questionnement sur le plan tant de notre organisation, que du partenariat oriental que Nicole Bricq évoquait. Si l'on fait défaut là-dessus, notre nanisme politique apparaîtra encore plus clairement sur la scène internationale.

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. - Pour tenter de répondre à la question du Président Marini, à peu près 25 % du surcoût OPEX correspond à de l'externalisation. On le précisera dans le rapport. En écho à ce qu'a dit François Trucy, il est vrai que la question de

l'externalisation est d'autant plus sensible en OPEX. Un exemple m'a frappé : lorsque nous sommes allés à Gao, on nous a expliqué que la chaleur extrême empêchait certains équipements de fonctionner. Cela n'est pas prévu lorsque l'on est sur le territoire français. Il faut donc garder en tête qu'en opération, on tombe sur des situations dégradées et des situations imprévues, dont la solution ne se trouve pas sur les étagères du marché à bons de commande du ministère de la défense.

Sur la question européenne, je ne suis pas un spécialiste, mais il faut être très pragmatique. Pourquoi voudriez-vous que des pays qui aujourd'hui ne dépensent pas d'argent pour leur défense aient envie d'aller demain engager une dépense au motif que nous, patrie des droits de l'Homme, avons le souci de garder notre armée.

La question qui nous est posée est celle de notre statut par rapport aux autres pays européens lorsque nous intervenons. Dans une certaine mesure, nous sommes leur sous-traitant. Ils sont tellement contents de donner leur bénédiction et de ne pas payer. Au fond, il est très facile pour eux de dire : « la France s'en occupe, on n'a pas à s'en mêler ». Il n'y aura d'Europe de la défense que s'il y a une véritable Europe diplomatique et je ne suis pas certain que celle-ci à vingt-huit va être très opérante. Regardons le processus de décision pour entrer en opération en Allemagne. Il est complètement différent du nôtre puisqu'ils sont obligés de passer devant leur Parlement alors que la Constitution de la V^e république permet au président de la République de prendre cette décision.

M. Jean Germain. – Nous n'avons pas le même passé !

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. – Ce n'est pas un jugement de valeur ou historique, c'est un constat. Il faut que nous soyons conscients que, bien évidemment, l'Europe peut être une réponse au problème que nous rencontrons, mais le préalable est de mettre en place une Europe diplomatique et sans doute de revoir le rapport que tous les pays ont avec leur armée et leur volonté de peser diplomatiquement sur la place internationale.

La commission a donné acte de leur communication à MM. Dominique de Legge et Yves Krattinger, rapporteurs spéciaux, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ACM : actions civilo-militaires

ASIA : adjoint pour le soutien interarmées

CAPES France : capacités additionnelles par l'externalisation du soutien des forces françaises

CICLO : centre interarmées de coordination de la logistique des opérations

CIMIC : coopération civilo-militaire

CMT : centre multimodal des transports

CPCO : centre de préparation et de conduite des opérations

CSOA : centre du soutien des opérations et des acheminements

DCSCA : direction centrale du service du commissariat des armées

EdA : Économat des armées

EMA : État-major des armées

ICS : *International Chartering System*

MCO : maintien en condition opérationnelle

MOE : maîtrise d'œuvre

MRTT : *Multi Role Tanker Transport*

NSI : niveau de soutien industriel

NSO : niveau de soutien opérationnel

OIA : organisme interarmées

OPEX : opération extérieure

SALIS : *Strategic Airlift Interim Solution*

SIAé : service industriel de l'aéronautique

SIMMAD : structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense

SIMMT : structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres

SMITer : service de la maintenance industrielle terrestre

SSF : service de soutien de la flotte

TLRA : transport à long rayon d'action