



**HAL**  
open science

## L'externalisation dans le secteur de la Défense

Michaël Perez

► **To cite this version:**

| Michaël Perez. L'externalisation dans le secteur de la Défense. Droit. 2018. dumas-01839948

**HAL Id: dumas-01839948**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01839948v1>**

Submitted on 16 Jul 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Michaël PEREZ**

# L'externalisation dans le secteur de la Défense

*Mémoire de Master 2*

Parcours : Sécurité et Défense

**Sous la direction de : M. Alexis Le Quinio**

**Année universitaire 2017-2018**



## Engagement de non plagiat.

Je soussigné, ..... PEREZ MICHAËL .....

N° carte d'étudiant : ..... 213.00620 .....

Déclare avoir pris connaissance de la charte des examens et notamment du paragraphe spécifique au plagiat.

Je suis pleinement conscient(e) que le plagiat de documents ou d'une partie de document publiés sous quelques formes que ce soit (ouvrages, publications, rapports d'étudiant, internet etc...) constitue une violation des droits d'auteur ainsi qu'une fraude caractérisée.

En conséquence, je m'engage à citer toutes les sources que j'ai utilisées pour produire et écrire ce document.

Fait le ..... 10 juin 2018 .....

Signature(s)



Ce document doit être inséré en première page de tous les rapports, dossiers et/ou mémoires.

### **Remerciements :**

Mes remerciements vont tout d'abord à monsieur Alexis Le Quinio, maître de conférences, à l'Université de Droit de Toulon, qui a toujours été disponible, lorsque j'avais besoin de ses conseils durant la rédaction de ce mémoire, dont le sujet a été inspiré par ses enseignements, lors d'années d'étude précédentes.

Je tiens à remercier, aussi, le service infrastructure de la Défense (SID) de la Base navale de Toulon, particulièrement son service achats infrastructure (SAI) dans lequel j'ai effectué un stage durant cette année universitaire, et dont le personnel m'a délivré de nombreuses informations utiles à la rédaction de ce mémoire.

### Liste des abréviations :

AMO	=	Assistance à Maîtrise d’Ouvrage.
ASIA	=	Adjoint pour le Soutien Interarmées.
ATARES	=	Air Transport and Air to air Refuelling Exchange of Services.
C2M	=	Comité pour la Modernisation du ministère de la Défense.
CHEM	=	Centre des Hautes Etudes Militaires.
CIAO	=	Centre Interarmées d’Administration des Opérations.
CMI	=	Comité Ministériel des Investissements.
CMP	=	Code des Marchés Publics.
CMPE	=	Commission des Marchés Publics de l’Etat.
COMEX	=	Comité Exécutif du Ministère de la Défense.
CPCO	=	Centre de Planification et de Conduite des Opérations.
CPCS	=	Centre de Pilotage et de Conduite du Soutien.
CRIA	=	Comité pour la Réforme et l’Innovation Administratives.
CSOA	=	Centre du Soutien des Opérations et des Acheminements.
DAF	=	Direction des Affaires Financières.
DAJ	=	Direction des Affaires Juridiques.
DGA	=	Direction Générale de l’Armement.
DIH	=	Droit International Humanitaire.
DIRCOM	=	Direction du Commissariat en opération extérieure.
DIRISI	=	Direction Interarmées des Réseaux d’Infrastructure et des Systèmes d’Information.
DRHMD	=	Direction des Ressources Humaines du Ministère de la Défense.
EATC	=	European Air Transport Command.
ELOCA	=	Etablissements Logistiques du Commissariat des Armées.
EMA	=	Etat-Major des Armées.
EMO	=	Etat-Major Opérationnel.
ESSD	=	Entreprises de Services de Sécurité et de Défense.
ETPT	=	Equivalent à Temps Plein Travaillé.
ICS	=	International Chartering Systems
ISR	=	Intelligence-Surveillance-Reconnaissance.
LB	=	Livre Blanc.
LPM	=	Loi de Programmation Militaire.
MALD	=	Mise À La Disposition du personnel.
MAPPP	=	Mission d’Appui à la réalisation des contrats de PPP.
MCO	=	Maintien en Condition Opérationnelle.
MCR	=	Mission en Coordination de la Réforme.
MDS	=	Marchés Publics de Défense et de Sécurité.
MEC	=	Mission d’Evaluation et de Contrôle.
MINDEF	=	Ministère de la Défense.
MP	=	Marchés Publics.
MPPP	=	Mission d’accompagnement des contrats de partenariat, des contrats complexes et ceux comportant un financement innovant.
<i>nbp.</i>	=	Note de bas de page.
OED	=	Observatoire Economique de la Défense.
ONG	=	Organisation Non-Gouvernementale.
ONU	=	Organisation des Nations Unies.
OPEX	=	Opérations Extérieures.
OTAN	=	Organisation du Traité de l’Atlantique Nord.

<i>p.</i>	=	Page.
PAR	=	Plan d'Accompagnement aux Restructurations.
PFI	=	Private Finance Initiative
PIB	=	Produit Intérieur Brut.
PME	=	Petites et Moyennes Entreprises.
PNF	=	Parquet National Financier.
PPP	=	Partenariats Public-Privé.
RGPP	=	Révision Générale des Politiques Publiques.
RH	=	Ressources Humaines.
RHL	=	Restauration-Hôtellerie-Loisirs
RP	=	Rapports Parlementaires.
SALIS	=	Solution intérimaire pour le transport aérien stratégique.
SGA	=	Secrétariat Général de l'Administration.
SGDSN	=	Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale.
SMP	=	Sociétés Militaires Privées.
SMR	=	Stratégie Ministérielle de Réforme.
SSP	=	Sociétés de Sécurité Privée.
TVA	=	Taxe sur la Valeur Ajoutée.
UE	=	Union Européenne.

## Sommaire :

Introduction.

### Chapitre 1 : Le processus d'externalisation au ministère de la Défense.

#### Section 1 : Les étapes du développement de l'externalisation au ministère de la Défense.

Paragraphe 1 : A la fin des années 90 : l'externalisation comme réponse à la professionnalisation des armées.

Paragraphe 2 : A partir des années 2000 : l'externalisation comme outil de la modernisation du ministère de la Défense.

#### Section 2 : Les avantages du processus d'externalisation au ministère de la Défense.

Paragraphe 1 : Un recentrage vers le cœur du métier militaire.

Paragraphe 2 : Une diminution des coûts attendue.

Paragraphe 3 : Une amélioration de la maîtrise des investissements.

Paragraphe 4 : Un accroissement de la performance par le recours au secteur privé.

#### Section 3 : L'organisation du processus d'externalisation au ministère de la Défense.

Paragraphe 1 : L'encadrement juridique de l'externalisation au ministère de la Défense.

Paragraphe 2 : Les acteurs du processus d'externalisation au ministère de la Défense.

Paragraphe 3 : La méthodologie de mise en œuvre du processus d'externalisation au ministère de la Défense.

Paragraphe 4 : Les insuffisances de l'organisation du ministère de la Défense.

### Chapitre 2 : Les limites du processus d'externalisation au ministère de la Défense.

#### Section 1 : Les limites inhérentes au processus-même de l'externalisation.

Paragraphe 1 : Des doutes quant à la réalité des gains économiques résultant de l'externalisation.

Paragraphe 2 : La délicate gestion de l'impact humain de l'externalisation.

#### Section 2 : Les limites inhérentes au caractère régalien du ministère de la Défense.

Paragraphe 1 : L'épineuse question de la fiabilité des prestataires du ministère de la Défense.

Paragraphe 2 : La réversibilité des compétences face à la perte de savoir-faire engendrée par l'externalisation.

Paragraphe 3 : L'adaptation du processus d'externalisation aux spécificités des opérations extérieures.

Conclusion.

# **INTRODUCTION**

## Introduction :

Les marchés publics comptent pour 19% du PIB, et sont, malgré cela, encore en expansion, pour au moins trois raisons selon le professeur Linditch<sup>1</sup>.

La première des raisons tiendrait à l'ouverture à la concurrence, encouragée au niveau international et européen.

Ensuite, la deuxième des raisons concernerait le manque de moyens humains et matériels de l'administration.

Enfin, la troisième des raisons serait relative au recours croissant par l'administration, à l'externalisation. S'inspirant du secteur privé, l'administration considère dorénavant que les tâches périphériques au cœur de la puissance publique, peuvent être confiées à des prestataires extérieurs.

Le ministère de la Défense<sup>2</sup>, comme toute administration, ne déroge pas à cette libéralisation de l'achat public, par le recours croissant à l'externalisation, malgré les spécificités inhérentes au caractère régalien de ce ministère.

L'armée française souffre aujourd'hui du mouvement de déflation de ses effectifs, perdant plus de 7000 agents par an, entre 2014 et 2017 par exemple<sup>3</sup>.

Le défi pour les autorités militaires est alors de conserver la capacité opérationnelle des forces, en passant de 40% à 60% d'effectifs consacrés à des fonctions opérationnelles<sup>4</sup> réduisant ainsi la part d'effectifs consacrés aux fonctions de soutien, il s'agit là d'un recentrage vers le cœur de la puissance publique, le cœur du métier militaire ici.

Cependant pour remplir cet objectif, il faut recourir à l'externalisation, dont les administrations sont plutôt réticentes à l'idée de l'utiliser.

D'une part, parce qu'il s'agit d'un processus plutôt méconnu qui suscite de la méfiance lorsqu'il est employé dans le domaine de la Défense. Pourtant, les réductions de budget et l'augmentation des besoins, rendent l'externalisation incontournable, mais dans une proportion moindre par rapport aux voisins européens tels la Grande-Bretagne, dans laquelle, l'externalisation est entrée dans la culture, et concerne toute l'activité militaire, pour un total de 25% du budget de la Défense britannique soit 10 milliards d'euros en 2009, contre seulement 4% du budget de la Défense français soit 1,7 milliards d'euros en 2008<sup>5</sup>.

D'autre part, parce que le développement de l'externalisation souffre de la mauvaise définition de cette dernière, entraînée notamment par la confusion avec la sous-traitance voire avec le mercenariat, il est alors essentiel de s'attarder sur la définition de l'externalisation.

---

<sup>1</sup> LINDITCH Florian, *Le droit des marchés public*, Dalloz, 7<sup>ème</sup> édition, 2016, p1.

<sup>2</sup> Nous ferons référence au terme « ministère de la Défense » (utilisé de 1974 à 2017) dans ce mémoire, plutôt qu'à la nouvelle appellation de « ministère des armées », par souci de simplicité, puisque le premier terme est exclusivement utilisé dans les documents analysés.

<sup>3</sup> Rapport d'information n°1353 de la commission de la défense nationale et des forces armées en conclusion des travaux d'une mission d'information, sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la Défense, présenté par Mme Geneviève Gosselin-Fleury et M. Damien Meslot, enregistré le 11 septembre 2013 à la Présidence de l'Assemblée nationale, p 123.

<sup>4</sup> Rapport d'information n°3624 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC), sur les externalisations dans le domaine de la défense, présenté par M. Louis Giscard d'Estaing et Bernard Cazeneuve, enregistré le 5 juillet 2011 à la Présidence de l'Assemblée nationale, p7.

<sup>5</sup> Rapport d'information n°3141 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur le coût et les bénéfices attendus de l'externalisation au sein du ministère de la défense, présenté par M. Louis Giscard d'Estaing, enregistré le 2 février 2011 à la Présidence de l'Assemblée nationale, p7.

Le mot « externaliser » est un verbe qui serait apparu dans la langue française en 1989 d'après le terme anglais « *to externalize* »<sup>6</sup> et serait « *née aux Etats-Unis à la fin des années 60 au sein du monde de l'entreprise sous le terme générique d'outsourcing* » selon le guide de l'externalisation du ministère de la Défense.

Cette influence anglo-saxonne revient en effet, quand, dans le domaine du management entrepreneuriale, on parle d'« outsourcing » pour évoquer le fait de confier à un opérateur externe une activité auparavant exercée en interne.

D'ailleurs, pour le professeur Jean-David Dreyfus, l'externalisation serait « *l'opération par laquelle une personne publique confie à un opérateur une activité ou un service qu'elle prend normalement elle-même en charge. Il s'agit en quelque sorte d'un « outsourcing » à la française* »<sup>7</sup>.

Outrepassant l'idée d'« outsourcing », pour Philippe Cossalter, l'externalisation consiste à « *confier de manière temporaire et contre rémunération, à une entité juridiquement distincte, l'exploitation d'une activité globale, annexe mais indispensable à son activité principale, en fonction de besoins définis* »<sup>8</sup>.

Devant la pluralité de définitions, le ministère de la Défense s'est doté de son propre vocabulaire, de ses propres définitions, à travers des directives et son guide de l'externalisation. La directive ministérielle du 3 août 2000<sup>9</sup> et la directive du ministère de la Défense du 26 mai 2003<sup>10</sup> donnent toutes les deux la même définition de l'externalisation, à savoir : « *un mode de gestion ancien qui consiste à confier à des partenaires extérieurs, à l'entreprise où à l'administration, des activités ou des fonctions précédemment assurées en régie* ».

Il s'agit là de la définition de référence, car présente à l'identique dans deux documents différents, et concurrencée par aucune autre définition dans des documents relatifs au ministère de la Défense, cependant, le guide de l'externalisation est venu apporter des précisions.

Dans sa deuxième version de septembre 2003, le guide de l'externalisation du ministère de la défense, donnait comme définition de l'externalisation : « *un concept nouveau consistant à transférer hors de l'entreprise ou de l'administration concernée, nombre d'activités ou de fonctions jugées autrefois indispensables au sein même de ces dernières. Il traduit une nouvelle ligne de partage entre le faire et le faire faire* », mais aussi : « *un mode de gestion consistant pour l'administration à confier à un ou des opérateurs externes spécialisés, une fonction, une activité ou un service assurés jusqu'alors en régie, en responsabilisant cet opérateur sur des objectifs de qualité de service ou de coût* ».

Ce n'est pas tant, la pluralité de définitions qui handicape le développement de l'externalisation, mais bien la confusion avec la sous-traitance dont la distinction avec l'externalisation est subtile.

Selon le lexique des termes juridiques<sup>11</sup>, la sous-traitance est « *l'opération par laquelle un entrepreneur (donneur d'ordre) recourt à un tiers (sous-traitant) pour réaliser, sur ses ordres et spécifications, tout ou partie des biens, objets ou marchandises, qu'il doit fournir ou vendre à ses propres clients* ».

---

<sup>6</sup> Rapport d'information n°3595 de la commission de la défense nationale et des forces armées, sur l'externalisation de certaines tâches relevant du ministère de la défense, présenté par M. Michel Dasseux, enregistré le 12 février 2002 à la Présidence de l'Assemblée Nationale, p11.

<sup>7</sup> Jean-David Dreyfus, « L'externalisation, éléments de droit public », AJDA n° 19/2002, page 1214.

<sup>8</sup> Philippe Cossalter, les délégations d'activités publiques dans l'UE, LGDJ 2007, page 404 n° 660.

<sup>9</sup> Directive ministérielle n° 30 892 du 3 août 2000.

<sup>10</sup> Directive n°7496 du ministère de la défense, du 26 mai 2003, sur la politique d'externalisation au sein du ministère de la défense.

<sup>11</sup> Lexique des termes juridique, Dalloz, 21<sup>ème</sup> édition, 2014, p886.

Mais c'est certainement la loi de 1975 relative à la sous-traitance<sup>12</sup>, qui donne la définition la plus universellement acceptée : « *opération par laquelle une entreprise confie, par un sous-traité et sous sa responsabilité, à une autre personne appelée sous-traitant, tout ou partie de l'exécution du contrat d'entreprise ou du marché public avec le maître de l'ouvrage* ».

Traditionnellement, l'externalisation se distingue, assez mal de la sous-traitance, le guide de l'externalisation du ministère de la Défense, tente de le faire : « *L'externalisation va bien au-delà de la simple sous-traitance, car cette notion implique une volonté de partenariat et de « gagnant-gagnant » dans la démarche poursuivie* ».

L'externalisation consisterait alors au « *transfert d'une fonction entière, par contrat avec obligation de résultat, alors que la sous-traitance, [...] n'est que le transfert d'une simple action, par contrat avec obligation de moyens* »<sup>13</sup>.

C'est ce que l'on retrouve aussi dans la réponse des autorités civiles et militaires interrogées dans le cadre du rapport parlementaire relatif l'externalisation en 2002<sup>14</sup> puisqu'elles affirmaient que « *la sous-traitance vise à confier à une entreprise extérieure une tâche simple que le donneur d'ordre ne peut ou ne veut effectuer lui-même alors que dans l'externalisation, le donneur d'ordre confierait à l'entreprise extérieure non pas une tâche simple mais tout un pan d'activité, voire « des fonctions autrefois jugées indispensables », ce qui impliquerait l'embauche de personnel spécifique et l'acquisition d'équipements appropriés par la société partenaire, ce qui suppose un engagement plus long qu'une simple activité de sous-traitance, définie comme réversible à tout moment* ».

Ne pas bénéficier, au contraire de la sous-traitance, d'une loi qui définirait clairement l'externalisation, constitue un frein à ce processus, ce qui permet à la commission de la Défense nationale en 2007<sup>15</sup>, de conclure avec une certaine facilité que « *l'externalisation est le terme désormais utilisé, de préférence à la sous-traitance, pour qualifier un mode de gestion faisant appel à des opérateurs extérieurs à l'administration* ».

Au bilan, définir l'externalisation est complexe, d'une part, parce que la pluralité de tentatives ne permet pas de fixer une définition de référence, universellement acceptée par toutes les administrations, et d'autre part parce que l'externalisation est difficile à distinguer de la sous-traitance, ce qui entraîne de la confusion.

---

<sup>12</sup> Loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance.

<sup>13</sup> FROT Olivier. Etat régalién et externalisation : l'exemple de la Défense. p18.

<sup>14</sup> Rapport d'information n°3595 de la commission de la défense nationale et des forces armées, sur l'externalisation de certaines tâches relevant du ministère de la défense, présenté par M. Michel Dasseux, enregistré le 12 février 2002 à la Présidence de l'Assemblée Nationale, p11.

<sup>15</sup> Rapport d'information n°3591 de la commission de la défense nationale et des forces armées, sur les perspectives d'externalisation pour le ministère de la défense, présenté par M. Marc Francina, enregistré le 17 janvier 2007 à la Présidence de l'Assemblée nationale, p7.

Dans ce mémoire, on se calquera alors, sur la démarche de la Cour des comptes, lors de son enquête sur les coûts et bénéfices de l'externalisation au Ministère de la Défense en 2011, qui définissait l'externalisation comme le processus réunissant ces conditions<sup>16</sup> :

- Redéfinition du périmètre de l'activité étatique dans le champ de la mission défense.
- Abandon total ou partiel de certaines fonctions.
- Délégation confiée à un opérateur privé qui doit se situer dans le principe de continuité du service public, auquel il concourt plus ou moins indirectement.
- Implication des services du ministère, transformés de maîtres d'œuvre en maîtres d'ouvrage.
- Gains identifiables, qui sont retirés et utilisés pour renforcer le cœur de métier.

Pour autant, les armées ont toujours eu recours à l'externalisation sans le savoir, en nommant ce phénomène différemment ou avec d'autres critères de définition.

En effet, l'externalisation est à la fois une pratique et un mode de gestion ancien pour le ministère de la Défense, puisque dès le Directoire (1795-1799), on retrouvait des cas d'externalisation, notamment dans le domaine de la logistique, qui d'ailleurs n'enchantaient guère Bonaparte qui écrivait, en 1795, au sujet de l'entreprise Lanchère, qu'« *elle a si bien réussi jusqu'ici à affamer nos soldats* »<sup>17</sup>.

Lanchère, étaient à l'instar, de Breidt ou Gayde, des entreprises privées, parmi lesquelles, par exemple, les armées recrutaient du personnel d'équipage, notamment durant le Premier Empire (1804-1814)<sup>18</sup>.

En effet, à cette époque-là, le transport était assuré par le secteur civil. Les contractuels transportaient alors les munitions, les équipements et les canons, et pouvaient fournir les voitures, les conducteurs et les attelages de chevaux à l'armée.

Toutefois, le système n'est pas tellement une réussite tant les objectifs militaires et ceux des entreprises privées, divergent. Les premiers coïncident avec des données stratégiques, les seconds avec des données financières.

C'est d'ailleurs ce qu'illustrent les écrits de Bonaparte, à nouveau, en 1807<sup>19</sup> : « *Rien n'est mauvais comme l'organisation des transports de la compagnie Breidt. Je voudrais former des bataillons de transport des équipages militaires. Par ce moyen, nous n'aurions plus d'intérêt à opposer à l'intérêt de l'armée, ce qui n'est pas le cas à présent ; car, par exemple, lorsque j'ai intérêt à ce que les caissons arrivent vite, l'entrepreneur a un intérêt opposé. D'ailleurs, rien n'est absurde comme ces marchés où l'entrepreneur joue à la loterie et peut être ruiné sans qu'il y ait de sa faute, ou gagner un million sans raison* ».

La même année, Bonaparte, déçu par l'utilisation des contractuels civils durant la bataille d'Eylau, lui qui avait déjà constaté leurs insuffisances lors de sa campagne en Egypte, décida que dorénavant, le transport logistique devait être pris en charge par l'armée<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> Rapport d'information n°3141 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur le coût et les bénéfices attendus de l'externalisation au sein du ministère de la défense, présenté par M. Louis Giscard d'Estaing, enregistré le 2 février 2011 à la Présidence de l'Assemblée nationale, p38.

<sup>17</sup> Cité par le rapport d'information n°3591 de la commission de la défense nationale et des forces armées, sur les perspectives d'externalisation pour le ministère de la défense, présenté par M. Marc Francina, enregistré le 17 janvier 2007 à la Présidence de l'Assemblée nationale, p7.

<sup>18</sup> Rapport d'information n°3624 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC), sur les externalisations dans le domaine de la défense, présenté par M. Louis Giscard d'Estaing et Bernard Cazeneuve, enregistré le 5 juillet 2011 à la Présidence de l'Assemblée nationale, p7.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> H.C.B. Rogers, *Napoleon's Army*, édition Pen and Sword Military, 2000.

Cette décision fut consacrée par un décret impérial du 26 mars 1807, créant les équipages militaires du train, ce qui n'empêcha pourtant pas Bonaparte, de recourir à nouveau à ces contractuels, quand il le jugeait nécessaire.

Ainsi, le phénomène d'externalisation au ministère de la Défense n'est, ni né à la fin du 20<sup>ème</sup> siècle, ni issu d'un mouvement récent, il s'est simplement développé avec la professionnalisation des armées et la volonté de modernisation du ministère de la Défense, dans un contexte de contraintes budgétaires et de déflation des effectifs, qui constituent un terreau fertile.

Néanmoins, la forme actuelle de l'externalisation pose toujours autant de problèmes qu'à d'autres époques, même reculées, quand elle est utilisée pour des activités de défense ou des missions militaires ou plus globalement pour le compte d'un ministère régalien.

L'externalisation alimente ainsi de nombreuses réflexions, par les enjeux qu'elle soulève, et les questions qu'elle pose, notamment celle de savoir si le ministère de la Défense est suffisamment compétent pour surmonter les nombreux inconvénients du processus d'externalisation, ou si au contraire, il est aveuglé par les avantages de l'externalisation qui lui permettent de répondre au contexte actuel.

La première partie s'attachera donc, à conceptualiser le processus d'externalisation du ministère de la Défense (Chapitre 1), à travers l'analyse des étapes de développement de l'externalisation (Section 1), ses avantages (Section 2) et l'organisation du ministère (Section 3) censée optimiser le recours à ce processus, ce qui nous conduira durant la seconde partie, à examiner les limites de l'externalisation (Chapitre 2) en distinguant celles qui sont inhérentes au processus-même (Section 1) et celles qui sont inhérentes au caractère régalien du ministère de la Défense (Section 2).

# **CHAPITRE 1**

## **Chapitre 1 : Le processus d'externalisation au ministère de la Défense.**

L'externalisation est un des outils de réforme de l'administration, dont le processus diverge selon les services qui l'utilisent.

En effet, le processus d'externalisation s'adapte aux spécificités des administrations, d'autant plus, quand il s'agit d'un ministère régalien, comme le ministère de la Défense.

Cette adaptation du processus se ressent à toutes les étapes, notamment dans les facteurs qui vont engendrer l'apparition de l'externalisation comme outil.

Pour le ministère de la Défense, ce sont véritablement la professionnalisation des armées et la volonté de modernisation du ministère qui vont constituer les facteurs matérialisant les étapes du développement de l'externalisation (section 1).

Cette adaptation du processus se perçoit aussi dans l'organisation de l'externalisation que fera chaque administration, dont celle du ministère de la Défense (section 3) qui a été rendue nécessaire par le recours de plus en plus récurrent à l'externalisation, encouragé par ses nombreux avantages (section 2).

### **Section 1 : Les étapes du développement de l'externalisation au Ministère de la Défense.**

Comme nous l'avons vu, historiquement, on peut remonter jusqu'au Directoire, pour trouver trace de processus d'externalisation, faisant d'elle, une activité plutôt ancienne pour les armées. On note toutefois, un mouvement récent d'externalisation qui s'est développé en deux temps.

Les changements géostratégiques de la fin du 20<sup>ème</sup> siècle, comme la chute du mur de Berlin ou la fin de l'URSS ont eu des conséquences sur le budget alloué au Ministère de la Défense. A l'issue de ces événements, marquant la fin d'un sentiment de menace permanente, on souhaite désormais se recentrer sur des données sociales ou économiques car l'important effort budgétaire consenti en matière de défense devient difficile à justifier dans cette période de paix « relative », on parle alors de « dividendes de la paix » c'est à dire la baisse des crédits alloués à la Défense.

De ce fait à partir des années 90, le budget de la Défense souvent en diminution, va servir de « variable d'ajustement » au budget de la nation.

A cela, se rajoute la professionnalisation des armées et donc la suspension du service national avec des conséquences au niveau capacitaire. La première étape du mouvement récent de l'externalisation est la conséquence de ces faits (Paragraphe 1).

Ensuite, au début des années 2000, nous sommes dans un contexte dans lequel l'externalisation est considérée comme une opportunité et une nécessité en vue réaliser des économies budgétaires. L'externalisation de certaines tâches, peut, en effet, générer des gains financiers ou d'effectifs que le ministère de la Défense, se devait de rechercher.

La rationalisation des moyens publics et l'augmentation des besoins de financement ont donc conduit à expérimenter, puis à développer l'externalisation, mais cette fois, pour des besoins plus importants, plus lourds et difficiles à financer dans ce cadre budgétaire contraint.

Le recours à l'externalisation se révèle aussi utile pour obtenir des compétences spécifiques en vue d'une meilleure efficacité.

Une réflexion sur une possible externalisation est l'occasion d'un travail de connaissance des coûts, de connaissance du fonctionnement ou de recensement du matériel. Ce qui fait du processus d'externalisation, un moteur de la modernisation du ministère.

Cette volonté de modernisation du Ministère de la Défense, visant à réduire les coûts et organiser une nouvelle déflation des effectifs, est la cause de la deuxième étape du mouvement récent de l'externalisation (Paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 : A fin des années 90 : L'externalisation comme réponse à la professionnalisation des armées.**

Le mouvement récent de l'externalisation débute véritablement à la fin des années 90, et c'est la professionnalisation des armées qui va sensiblement l'accélérer. On peut même affirmer que l'externalisation est une des conséquences de cette professionnalisation. D'ailleurs, c'est dans les pays où les armées sont professionnelles depuis plusieurs décennies comme les Etats-Unis ou le Royaume-Uni, que l'externalisation est la plus poussée. En France, la professionnalisation des armées, a été annoncée par le Président de la République Jacques Chirac en février 1996 lors d'une intervention télévisée. Mais c'est une loi du 28 octobre 1997<sup>21</sup> qui officialise cela. Elle prévoit la suspension du service national obligatoire et met en œuvre la professionnalisation des armées.

Auparavant les appelés constituaient une main d'œuvre gratuite pour les tâches secondaires. Désormais les armées sont forcées par la disparition des appelés à confier à des prestataires privés de nombreuses activités périphériques. Ainsi, les externalisations, à cette période, sont lancées en accompagnement de la suspension du service national, pour assurer les tâches « ancillaires ». Parmi ces activités, on retrouve notamment la restauration, le transport, l'habillement, le gardiennage, le nettoyage des locaux, l'entretien des espaces verts, la collecte des ordures ménagères, la fourniture de matériels et logiciels informatiques.

Cette politique d'externalisation a pour objectif de recentrer les militaires sur leur cœur de métier, en prenant le relais des appelés afin de continuer à assurer des tâches périphériques, au meilleur coût, tout en préservant les capacités opérationnelles. Pour ce faire, la loi de programmation militaire 1997-2002<sup>22</sup> prévoyait la création de dizaines de milliers d'emplois pour les engagés et les civils, afin de combler la disparition de ces appelés. Cependant, les armées avaient considéré que certaines tâches courantes devaient être externalisées car elles ne correspondent ni à des emplois pouvant être confiés à des militaires car trop étrangères à leur vocation opérationnelle, ni aux civils car pas assez attractives pour offrir une carrière dans la fonction publique<sup>23</sup>.

En substance, le ministère de la Défense admet qu'en raison de contraintes de personnel, l'externalisation relève plus d'une nécessité que d'un choix. En effet, face au mouvement de réforme des armées, l'externalisation répondait à une urgence capacitaire. Elle a, de ce fait, été conduite au coup par coup sans être anticipée ni conceptualisée, et réalisée de manière déconcentrée, c'est à dire au niveau et à l'initiative des régiments ou des bases<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national.

<sup>22</sup> Loi n° 96-589 du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002.

<sup>23</sup> Rapport d'information n°3595 de la commission de la défense nationale et des forces armées, sur l'externalisation de certaines tâches relevant du ministère de la défense, présenté par M. Michel Dasseux, enregistré le 12 février 2002 à la Présidence de l'Assemblée Nationale, p13.

<sup>24</sup> Rapport d'information n°3141 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur le coût et les bénéfices attendus de l'externalisation au sein du ministère de la défense, présenté par M. Louis Giscard d'Estaing, enregistré le 2 février 2011 à la Présidence de l'Assemblée nationale, p17.

Finalement après avoir été un outil d'accompagnement de la fin de la conscription, l'externalisation devient un outil de la transformation de l'administration de la défense à travers le cadre général de la stratégie ministérielle de réforme (SMR), puis de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

## **Paragraphe 2 : A partir des années 2000 : L'externalisation comme outil de la modernisation du ministère de la Défense.**

La deuxième étape est issue d'une démarche plus globale. L'externalisation est alors un volet important des réformes de l'administration de la défense, à travers la stratégie ministérielle de réforme (SMR) (A), puis en 2008 à travers la révision générale des politiques publiques (RGPP) (B). Désormais, initié au niveau central, ce mouvement auparavant déconcentré, intègre des projets plus complexes, se rapprochant du domaine opérationnel, « le cœur de métier » militaire.

### **A- Début d'une politique d'externalisation avec les SMR.**

Dans les années 2002-2003, le mouvement est véritablement amplifié, par la mise en place des stratégies ministérielles de réforme (SMR)<sup>25</sup>, qui constituaient un cadre pour les administrations, en vue à répondre aux objectifs fixés par l'Etat. Ces objectifs étaient<sup>26</sup> :

- Alléger et clarifier les structures de l'État et ses méthodes de travail.
- Moderniser les services administratifs.
- Réduire les coûts de fonctionnement.
- Dégager des gains de productivité.
- Introduire des notions d'objectifs, de performance et de résultats.

Chaque ministère établissait alors, une SMR, actualisée chaque année, qui accordait une place importante aux externalisations, puisqu'elles apparaissaient comme un des instruments utiles à la modernisation du ministère de la Défense.

Ainsi, entre 2003 et 2008, sous le pilotage du secrétariat général de l'administration, 146 actions de modernisation et de rationalisation des structures et des modalités de fonctionnement ont été mises en œuvre par le Ministère de la Défense, dans le cadre de ces SMR<sup>27</sup>.

Dans le contexte des SMR, une directive du 26 mai 2003<sup>28</sup> est même venue définir le cadre général de l'externalisation au sein du ministère de la Défense en précisant les conditions de son développement.

Les fonctions externalisées étaient encore périphériques (restauration, transport, gardiennage, entretien des locaux et des espaces verts...). Mais le recours à des processus d'externalisation plus complexes ou couvrant des domaines plus larges ont aussi vu le jour dans le cadre de la SMR. On peut noter deux exemples d'externalisation<sup>29</sup>, durant cette période. D'une part, le renouvellement de la flotte des véhicules de la gamme commerciale pour 19,1 M€ d'économies par an, soit un gain de 22,5 % sur le coût de la régie, avec une amélioration du service.

---

<sup>25</sup> Circulaire du 25 juin 2003 relative aux stratégies ministérielles de réforme.

<sup>26</sup> p. 3 du rapport d'information n°3141 de 2011, précité nbp. 24.

<sup>27</sup> Ibid., p18.

<sup>28</sup> Directive n°7496 du ministère de la défense, du 26 mai 2003, sur la politique d'externalisation au sein du ministère de la défense.

<sup>29</sup> Rapport op.cit., p19.

D'autre part, la mise à disposition et la maintenance des avions-écoles de la base de Cognac, avec une réduction du coût de 35 %, tout en ayant une meilleure disponibilité des appareils. Finalement au cours, de cette période, les dépenses d'externalisation sont passées de 592 M€ en 2001 à 868 M€ en 2005<sup>30</sup>.

De plus, sur la même période, de nouveaux outils juridiques comme la LOLF<sup>31</sup>, les partenariats public-privé (PPP)<sup>32</sup> et le code des marchés publics<sup>33</sup>, vont accroître le recours à l'externalisation et étendre son périmètre.

La SMR sera par la suite remplacée en 2008 avec la mise en œuvre de la RGPP.

## **B- Expansion de la politique d'externalisation avec la RGPP.**

La SMR a été relayée par la révision générale des politiques publiques (RGPP)<sup>34</sup> en 2007, dont la mise en œuvre s'ajoutait au non remplacement d'une partie des fonctionnaires partant en retraite.

La RGPP a permis à l'externalisation de se développer, car elle visait une réforme organisationnelle des services de l'Etat, déclinée dans chaque ministère, dont l'externalisation constituait alors un outil.

La politique d'externalisation a connu sa véritable expansion durant les années 2007 et 2008, en dépassant le milliard d'euros de prestations. En 2009, les dépenses d'externalisation ont même triplé par rapport à 2001, comme le montre, le tableau<sup>35</sup> qui suit :

**DÉPENSES D'EXTERNALISATION (2001-2009)**

	<b>Montant en millions d'euros</b>	<b>Pourcentage du budget de la défense</b>
2001	592	2
2002	670	2
2003	685	2
2004	831	3
2005	868	3
2006	963	3
2007	1 451	4
2008	1 695	4
2009 <sup>(1)</sup>	1 676	5

<sup>30</sup> p. 17 du rapport d'information n°3141 de 2011, précité nbp. 24.

<sup>31</sup> Promulgation le 1<sup>er</sup> août 2001 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) n° 2001-692.

<sup>32</sup> Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

<sup>33</sup> Le code des marchés publics 2006-2016 issu du décret n° 2006-975 du 1<sup>er</sup> août 2006 portant code des marchés publics.

<sup>34</sup> Lancée en 2007 par le gouvernement, elle consiste à analyser les missions et actions de l'Etat et la mise en œuvre de réformes structurelles, elle a été remplacée en 2012 par la MAP (modernisation de l'action publique) qui poursuit l'encouragement à l'externalisation débutée dès la SMR.

<sup>35</sup> Rapport d'information n°3624 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC), sur les externalisations dans le domaine de la défense, présenté par M. Louis Giscard d'Estaing et Bernard Cazeneuve, enregistré le 5 juillet 2011 à la Présidence de l'Assemblée nationale, p11.

La RGPP est clair sur le champ de la politique d'externalisation : « *L'État n'a pas vocation à exercer des activités qui ne font pas partie de son cœur de métier et qu'il peut donc déléguer, comme l'habillement des forces de sécurité, le gardiennage et l'entretien des bâtiments. Ces décisions d'externalisation font l'objet d'un arbitrage économique pour que l'État en retire un véritable gain. L'État peut, en outre, légitimement se retirer de certaines activités déjà assurées par le secteur privé...De très nombreuses missions ont donc déjà fait l'objet d'un recentrage et d'un meilleur ciblage* »<sup>36</sup>.

L'objectif était de permettre « *un renforcement des missions fondamentales de l'État et un abandon de missions périphériques* », et « *une meilleure utilisation des compétences des agents* » à la condition d'en retirer un gain.

Un audit dans le cadre de la RGPP<sup>37</sup>, a permis d'identifier des externalisations possibles au sein du ministère de la défense, ainsi que des mesures pour les accompagner au niveau budgétaire et social. Parmi les pistes d'externalisation identifiées, on retrouvait, des projets permettant le transfert vers un opérateur privé de la prestation auparavant réalisée en régie, permettant d'inclure une obligation de résultat et visant un recentrage sur l'opérationnel, tout en assurant l'efficacité économique.

Le ministère s'est alors engagé dans des travaux d'examen pour mettre en œuvre ces opérations d'externalisation. Toutefois, elles ne sont mises en œuvre que lorsqu'elles présentent un intérêt, tout en n'affectant pas l'activité opérationnelle, et les intérêts du personnel. En effet, l'audit RGPP avait évalué à environ 16 000<sup>38</sup>, le total des suppressions d'emplois auxquelles les projets pouvaient conduire (essentiellement dans le domaine du soutien), l'accompagnement au niveau des ressources humaines devenant ainsi primordiale.

Au début simple moyen de réponse aux besoins résultant de la disparition de la conscription et de la professionnalisation des armées, la politique d'externalisation s'est ensuite intégrée comme un instrument de réforme en vue de dégager des économies et de se recentrer sur les activités opérationnelles.

De plus, le périmètre du recours à l'externalisation s'est accru, passant de tâches de soutien dont l'importance est limitée, à des procédures visant des domaines cruciaux comme la formation, la projection et le soutien des forces déployées en OPEX.

Ainsi, à l'issue de ce double mouvement, la défense française s'est lancée dans une politique plus cohérente et raisonnée de l'externalisation, convaincue de ses nombreux avantages.

---

<sup>36</sup> Troisième rapport d'étape de la RGPP, février 2010.

<sup>37</sup> Cité à la page 18 du rapport d'information n°3141 de 2011, précité nbp. 24.

<sup>38</sup> Cf. infra « Déflation et externalisation » p.47.

## **Section 2 : Les avantages du recours à l'externalisation pour le ministère de la Défense.**

Initialement, le développement de l'externalisation correspondait à la volonté de recentrage des militaires vers leur cœur de métier (Paragraphe 1), mais ce processus présente également des avantages nombreux au niveau budgétaire (paragraphe 2), tout en constituant un vecteur d'amélioration de maîtrise des investissements (paragraphe 3) et de la performance (paragraphe 4).

### **Paragraphe 1 : Recentrage vers le cœur du métier militaire.**

L'externalisation par définition tend à déléguer les tâches secondaires, les missions périphériques à des opérateurs extérieurs, en vue notamment, de renforcer les tâches principales, les missions fondamentales. En somme, engendrer une meilleure utilisation des militaires en les recentrant sur le cœur de leur métier.

Cet objectif de réorientation du personnel, est véritablement un avantage de l'externalisation, amplifié par un contexte budgétaire contraint et une déflation générale des effectifs.

Sans nier cet avantage, il s'agira plus dans cette partie, de traiter de la difficulté de définir un périmètre externalisable, car cette notion nous suivra tel un fil rouge dans toutes les réflexions à suivre. Il est donc, d'ores et déjà, primordial d'évacuer ces problématiques.

La définition du « cœur de métier », qui est nécessairement à rapprocher du caractère régalien de la Défense, est en effet, au centre des questionnements sur le champ de l'externalisation. Celle-ci doit contribuer au recentrage du personnel sur le cœur du métier sans toutefois l'approcher trop près, voire l'atteindre.

Malgré la complexité de cet objectif, cette notion reste imprécise par absence de définition juridique (A), abondance de notions (B), ce qui engendre des conséquences (C).

#### **A- L'absence de définition juridique du cœur de métier.**

En France, on considère que la loi du 14 avril 2003<sup>39</sup> serait la seule référence juridique qui définit le cœur du métier : « *Missions impliquant l'usage de la force, en particulier des armes, en dehors du strict cadre de la légitime défense, même de manière implicite ; soutien direct des phases d'une opération impliquant des affrontements directs (entrée en premier, coercition) ; soutien de contact des formations tactiques engagées dans une zone hostile, y compris de leurs équipements et systèmes d'armes* ».

Cette loi s'inspire du protocole additionnel I du 8 juin 1977 de la convention de Genève du 12 août 1949, et rappelle que seul l'Etat peut mettre en œuvre « la violence légitime ».

Outre cette référence à l'usage de la force, elle affirmait simplement, à propos de la notion de cœur du métier, qu'elle devait « *s'analyser au travers du critère de la participation directe aux hostilités* ».

---

<sup>39</sup> Loi n° 2003-340 du 14 avril 2003 relative à la répression de l'activité de mercenaire

Toutefois, cette loi ne donne pas tellement une définition claire du cœur de métier, Mais un noyau dur apparaîtrait dans cette loi, à l'intérieur duquel aucune externalisation n'est envisageable. Ce noyau comprend selon le rapport de l'Assemblée Nationale relatif à l'externalisation de 2011<sup>40</sup> :

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

D'après cette loi donc, le cœur de métier correspondrait « à prendre une part directe aux hostilités » à « combattre lors d'un conflit armé », le périmètre du cœur du métier est donc intimement lié à l'engagement armé.

Et c'est aussi ce raisonnement qu'on retrouve dans la définition de Franck Boulot : « *Le cœur de métier des armées peut se définir comme étant l'ensemble des actions qui relèvent du combat ou celles qui sont directement liées au combat* »<sup>41</sup>.

Toutefois, la notion de soutien s'entend de manière large. En effet, dans un théâtre d'opération, le ravitaillement pourrait constituer typiquement une activité de soutien, or les routes dans un conflit étant une donnée stratégique, elles font l'objet pour les emprunter, de véritables opérations de combat en vue de s'assurer de l'arrivée du convoi face à d'éventuelles attaques.

Ces opérations sont alors difficiles à classer, elles sont plus qu'un soutien logistique, mais ne relèvent pas du cœur de métier car ne constituant pas « une participation directe aux hostilités ». Le transport de soldats sur une zone de guerre serait une manœuvre tactique liée à des actions de combat, tandis que le transport de soldats de métropole vers un théâtre d'opération serait du soutien<sup>42</sup>.

Finalement, le contexte dans lequel est mis en œuvre la fonction est primordiale dans le jugement de la possible externalisation de cette fonction. Si la fonction restauration est mise en place en OPEX, elle rentrerait dans le cœur du métier, tandis que mise en place, à la base navale de Toulon par exemple, elle n'en ferait pas partie.

Déterminer les « fonctions externalisables » est complexe, surtout pour un ministère régalien, car il va devoir dépasser l'approche fonctionnelle et prendre en compte le contexte de la fonction, ce qui engendre une analyse au cas par cas.

D'ailleurs, le ministère de la Défense entretient le flou à propos de la valeur de loi du 14 avril 2003<sup>43</sup>, en affirmant que « *le périmètre du cœur de métier pris en compte par la stratégie d'externalisation peut déborder du strict cadre de ce noyau dur issu de la loi du 14 avril 2003 qui constitue uniquement la borne minimale* »<sup>44</sup>.

Cette liberté accordée dans le jugement, additionnée au faible contenu juridique d'un unique texte, a pour conséquence la création d'un périmètre fluctuant composé de plusieurs « notions » du cœur du métier militaire, et donc sans véritable cadre stable.

---

<sup>40</sup> p. 35 du rapport d'information n°3141 de 2011, précité nbp. 24.

<sup>41</sup> Franck Boulot, Mercenaires et sociétés militaires privées : l'histoire est un éternel recommencement, analyse et propositions juridiques quant à l'externalisation dans l'armée française, 2010, page 30.

<sup>42</sup> FROT Olivier. Etat régalien et externalisation : l'exemple de la Défense, p137.

<sup>43</sup> Loi n° 2003-340 du 14 avril 2003 relative à la répression de l'activité de mercenaire.

<sup>44</sup> p. 37 du rapport d'information n°3141 de 2011, précité nbp. 24.

## **B- L'abondance de notions autour du cœur du métier.**

On note plusieurs notions du cœur du métier selon des distinctions propres au domaine de la Défense.

On peut premièrement, distinguer, le théâtre d'opération et les bases arrières<sup>45</sup>. Ici l'approche française consiste à éviter l'externalisation dans les théâtres d'opération pour des raisons essentiellement juridiques et fonctionnelles. Cependant l'armée française s'octroie le droit, selon la stabilité du théâtre d'opération, de recourir à l'externalisation pour des prestations de soutien ne relevant pas du cœur du métier, elle parlera alors « d'externalisations de complément ».

Ensuite, deuxièmement, on peut différencier les capacités permanentes de celles complémentaires<sup>46</sup>, pour la réalisation directe des missions du cœur de métier. Ici, l'idée consiste à ce que le ministère de la Défense ne prenne pas en charge des moyens permanents qui ne sont peu ou pas utilisés. L'externalisation doit servir dans ce cas, à simplement couvrir des pics d'activité, sans supporter les investissements

Enfin, troisièmement, l'analyse peut se centrer sur l'opération de combat, on parlera de notion de cercles concentriques<sup>47</sup>. Ici, plus on se rapproche du cercle central, plus on se rapproche du cœur du métier. Mais là encore, les cercles grandissent ou se réduisent en fonction de la situation géopolitique par exemple.

En bref, ces oppositions complexifient la réflexion autour de la détermination du cœur du métier et donc des frontières de l'externalisation. Le flou est entretenu, presque volontairement, tant il apparaît que les armées se réservent toujours le droit de déroger à des « principes » prétextant être soumises à des aléas sécuritaires, géopolitiques et régaliens.

La seule approche apparaissant comme convenable selon le rapport de l'Assemblée Nationale relatif à l'externalisation de 2011<sup>48</sup>, c'est celle de la distinction entre l'opérationnel et le soutien.

Ici, l'objectif est de renforcer le caractère opérationnel en diminuant le coût financier du soutien et donc de concentrer le personnel sur des fonctions ne pouvant être assurées par un opérateur extérieur. Mais là encore c'est insatisfaisant, l'opérationnel et le soutien fluctuant selon les conditions.

Pour l'opérationnel, si on prend l'exemple de la sécurité des installations, celle-ci faisait traditionnellement partie du cœur du métier militaire, or cette tâche est aujourd'hui largement externalisée même pour les installations sensibles.

Pour le soutien, celui-ci devient difficilement dissociable de l'opérationnel. La simple maintenance d'un réseau électrique peut quitter le domaine externalisable pour passer dans le périmètre du cœur du métier selon sa fonction, c'est le cas de certains réseaux électriques à la base navale de Toulon, qui servent à maintenir en veille des moteurs nucléaires, et qui donc ne nécessitent aucune interruption, pour ne pas entraîner de risques<sup>49</sup>.

---

<sup>45</sup> p. 38 du rapport d'information n°3141 de 2011, précité nbp. 24.

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Expérience personnelle durant un stage au sein de la Base navale de Toulon.

### **C- Les conséquences du faible encadrement de la notion de « cœur du métier ».**

Résulte de ce qui a été dit plus haut, que le cœur du militaire, notion essentielle à la détermination du périmètre externalisable ne fait l'objet d'aucune définition juridique claire, permettant alors au ministère de la Défense de prendre des décisions discrétionnaires.

On procède en distinguant comme on l'a vu, des fonctions et des missions des armées, pour déterminer ensuite ce qui est détachable ou non du cœur du métier militaire.

L'entreprise s'avère toutefois trop complexe par abondance des distinctions et par une insuffisance relative au périmètre externalisable déterminé « en creux »<sup>50</sup> c'est-à-dire par définition négative du cœur du métier, puisqu'on décide au cas par cas des fonctions détachables de ce dernier.

Averti et critiqué par de nombreux rapports parlementaires notamment celui du député Louis Giscard d'Estaing<sup>51</sup>, à propos du caractère approximatif de tout cela, le ministère de la Défense ne se plaint pas tellement de ces lacunes, puisqu'il peut arbitrer à sa convenance, avec un potentiel illimité, de ce qui est ou non externalisable.

Pourtant, cela peut avoir de graves conséquences, car dans les faits, le cœur du métier tend à se faire grignoter par le processus d'externalisation, si bien que se pose la question de la réalité d'un domaine réservé de l'Etat impropre par nature à cette évolution.

L'extension incontrôlée du périmètre externalisable engendré par la « tertiarisation de la Défense »<sup>52</sup>, ne devrait-elle pas inciter l'Etat à définitivement sanctuariser, par des garde-fous juridiques, le cœur du métier militaire ?

En s'inspirant de l'Allemagne<sup>53</sup>, où la définition de cœur de métier (« *Kernaufgaben* ») est strictement encadrée par la Constitution (article 87 de la *Grundgesetz*) obligeant à ce que l'externalisation ne porte que sur les fonctions de soutien, la France éviterait le glissement inéluctable des fonctions traditionnellement militaires vers une certaine forme de mercenariat sur le long terme, symbolisée aujourd'hui par le recours aux sociétés militaires privées aux compétences toujours plus nombreuses<sup>54</sup>.

#### **Paragraphe 2 : Une diminution des coûts attendue.**

Outre l'analyse simpliste consistant à affirmer que le secteur privé serait moins cher que le secteur public, il faut noter que l'externalisation par ses différentes caractéristiques, est un processus pouvant diminuer les coûts par rapport à une prestation en régie.

En dépassant la logique du financement « classique » d'un investissement pour le compte de l'administration notamment, l'externalisation permet d'étaler dans le temps, le coût d'acquisition d'une prestation, et donc de permettre cette acquisition alors que la méthode traditionnelle ne le permettrait peut-être pas.

Les partenariats public-privé sont l'illustration de cela, en ce qu'ils permettent de faire supporter le coût d'un investissement à un prestataire extérieur, en contrepartie de paiements de redevances.

---

<sup>50</sup> FROT Olivier. Etat régalien et externalisation : l'exemple de la Défense p44

<sup>51</sup> Rapport d'information n°3141 de 2011, précité nbp. 24.

<sup>52</sup> Michel Goya, in « Res Militaris, de l'emploi des forces armées au XXI<sup>e</sup> siècle », *Economica*, page 64

<sup>53</sup> p. 36 du rapport d'information n°3141 de 2011, précité nbp. 24.

<sup>54</sup> Cf. infra « les entreprises de services de sécurité et défense : une solution aux frontières du mercenariat » p61

Ensuite, en marchés publics, le titulaire du marché ne peut demander le paiement des prestations que lorsqu'elles ont été effectivement réalisées et que le pouvoir adjudicateur a constaté la conformité de la prestation par rapport au contrat. C'est le principe du règlement à service fait. Même s'il existe, dans certaines conditions, la possibilité d'octroyer des avances ou le système des acomptes<sup>55</sup>, et certaines exceptions, le principe reste l'exécution préalable de la prestation avant le paiement. Et c'est une des différences avec une acquisition classique, dans laquelle les versements interviennent en amont de la prestation.

De plus, l'externalisation entraîne une diminution des coûts unitaires, plus précisément une diminution des coûts unitaires d'entretien par une simple économie d'échelle<sup>56</sup>.

Dans les faits, le prestataire en charge de l'entretien d'un matériel obtient une diminution des coûts unitaires, en étant également en charge de l'entretien de matériels similaires équipant d'autres armées par exemple.

Aujourd'hui ce phénomène est amplifié tant le secteur de l'industrie de l'armement propose des séries de plus en plus petites pour faire face à la sophistication des armes et leurs coûts d'acquisition par conséquent toujours plus élevés.

L'exemple du radar Cobra<sup>57</sup> illustre cela. Ce radar coûte à l'unité plus de 18 millions d'euros, une dizaine voulait être acquis par l'armée de terre. L'analyse financière de cette acquisition, permettait de conclure que confier au prestataire le maintien en condition opérationnelle (MCO) du radar était moins cher que former et employer des techniciens au sein des armées.

En effet, la société fabricante, bénéficiera du savoir-faire puisqu'elle a conçu et fabriqué le radar ; aura la responsabilité de l'entretien ; et profitera de l'économie d'échelle.

Logiquement, plus on achète d'exemplaires, plus il apparaît avantageux financièrement de se doter de son propre service d'entretien.

Enfin, le coût des pensions est aussi, un argument en faveur de l'externalisation.

L'Etat prend en charge la pension de retraite des agents publics, civils et militaires, tandis que la pension de retraite pour les services effectués par des salariés privés dans le cadre de l'externalisation notamment, est prise en charge par les caisses de retraite privées.

### **Paragraphe 3 : Une amélioration de la maîtrise des investissements.**

L'externalisation a l'avantage d'imposer à l'administration des analyses préalables à sa décision d'externaliser, qui permettent de mieux connaître son fonctionnement interne, optimisant alors les décisions d'investissement (A) dans lesquelles le cas de l'assurance doit être étudié (B).

#### **A- Optimisation des décisions d'investissement.**

La maîtrise des investissements du ministère de la Défense s'améliore en ce que l'externalisation impose à ce dernier la définition précise des missions « externalisables ».

En effet, en amont de la décision d'externaliser, le ministère de la Défense va devoir analyser un ensemble de caractéristiques.

Outre les fonctions susceptibles d'être externalisées, il faudra évaluer les moyens humains et matériels de la prestation en régie, les modalités de la réalisation de la prestation en interne ainsi que son coût.

---

<sup>55</sup> Articles 110 à 114 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

<sup>56</sup> p. 19 du rapport d'information n°3595 de 2002, précité nbp. 23.

<sup>57</sup> Ibid.

Par exemple, en vue de la préparation de l'externalisation de la gestion des véhicules du ministère<sup>58</sup>, il a fallu contrôler l'état, l'âge, l'adéquation au besoin, de l'ensemble des véhicules du parc automobile.

Finalement, le ministère de la Défense dresse un bilan détaillé des activités en cause, ce qui implique nécessairement l'amélioration des systèmes de contrôle, de moyens de suivi et des outils comptables.

En réalisant cela, le ministère s'assure alors que sa décision d'externaliser repose des fondements économiques et financiers solides. Cette dernière gagne en rigueur, la définition du besoin étant plus précise.

Ensuite, les contrats d'externalisation s'étalant généralement sur plusieurs années, une analyse sur le long terme est primordiale, et participe à cette rationalisation.

Enfin, la globalisation des prestations en marchés publics, complexifiant tout le processus d'externalisation<sup>59</sup> conduit les acheteurs publics à envisager l'investissement sur l'ensemble de son cycle de vie. En résulte alors une meilleure maîtrise du coût de possession, car l'acquisition d'un matériel de défense représente seulement un tiers du coût<sup>60</sup>, la maintenance, l'entretien, et le fonctionnement constituant le reste.

En conclusion, on pourrait affirmer que la mise en œuvre d'une externalisation permet de fournir un service plus adapté, plus flexible, aux besoins eux-mêmes mieux exprimés, car issus d'analyses et de contrôle de gestion, plus rigoureux.

## **B- La prise en compte du coût de l'assurance.**

Le coût de l'assurance est rarement mis en évidence dans la décision d'investissement de l'administration. Le processus d'externalisation cependant, impose sa prise en compte.

En effet, pour une prestation en régie, l'État est son propre assureur.

Il prend alors en charge les conséquences financières des difficultés qui peuvent intervenir.

Tandis que la mise en œuvre de l'externalisation nécessitera un recensement des risques de la réalisation de la fonction demandée.

Il faudra valoriser les risques, en perte économique et probabilité de survenance<sup>61</sup> pour finalement les répartir entre l'Etat et le prestataire.

Cette répartition des risques est essentielle tant elle permet de limiter les probabilités de dépassement de coûts et de délais, une dérive fréquente en commande publique.

Car, même si les pénalités sont régulièrement incluses dans des contrats publics, en pratique, elles sont peu utilisées. C'est à ce moment-là que la répartition des risques joue un rôle majeur, car l'absence de partage clair conduit à des suites contentieuses.

---

<sup>58</sup> Rapport d'information n°3591 de la commission de la défense nationale et des forces armées, sur les perspectives d'externalisation pour le ministère de la défense, présenté par M. Marc Francina, enregistré le 17 janvier 2007 à la Présidence de l'Assemblée nationale, p38.

<sup>59</sup> Florian LINDITCH, *Le droit des marchés public*, Dalloz, 7<sup>ème</sup> édition, 2016

<sup>60</sup> Rapport d'information, op.cit., p40.

<sup>61</sup> Rapport d'information, op.cit., p39.

#### **Paragraphe 4 : Un accroissement de la performance par le recours au secteur privé.**

Le recours au secteur privé constitue une opportunité pour l'Etat client, qui tout en devenant plus exigeant par l'introduction de clauses de performance pour le prestataire (B), va obtenir un meilleur accès à l'innovation du secteur privé (A).

##### **A- Un meilleur accès à l'innovation.**

Dans des domaines technologiques spécifiques et très techniques, comme les télécommunications, l'externalisation a l'avantage de permettre au Ministère de la Défense, l'accès à des prestations et des équipements plus modernes plus innovants en jouissant des avancées et de l'expérience du secteur privé.

Compte tenu du coût d'acquisition classique, la fourniture de tels équipements ou prestations, n'auraient pu être possibles sans le processus d'externalisation, et constitue donc un réel avantage.

Par exemple, pour l'externalisation de la gestion des véhicules de la gamme commerciale du Ministère de la Défense, ce processus a permis l'arrivée de véhicules neufs, moins polluants, et moins chers à entretenir, dans le parc automobile<sup>62</sup>.

De plus, l'externalisation permet de disposer plus rapidement de ces équipements.

Par exemple, le programme relatif au déploiement d'infrastructures de télécommunications<sup>63</sup> a été réalisé en trois années tandis que la formule patrimoniale traditionnelle multipliait par deux la durée de réalisation de la prestation.

##### **B- L'introduction de clauses de performance.**

L'externalisation a aussi comme vocation, l'amélioration de la performance globale des prestations, car le ministère de la Défense pourra introduire dans les contrats d'externalisation, des clauses, des mécanismes en vue de rémunérer ses prestataires en fonction de la réalisation d'objectifs définis contractuellement.

Tel est le cas notamment, pour les contrats d'entretien des matériels<sup>64</sup>, l'opérateur économique sera rémunéré selon des objectifs de disponibilité effective des équipements ou installations. Ainsi, si l'objectif n'est pas atteint, cela donnera lieu à des pénalités, reversées au Ministère de la Défense. En revanche, si les objectifs sont atteints voire dépassés, cela conduira au versement d'une prime.

Ces clauses s'avèrent positives<sup>65</sup>, puisque la disponibilité des bâtiments est en nette hausse, la réactivité des prestataires est accrue, les délais sont plus respectés, les coûts diminuent, les prestataires se responsabilisent, et les performances s'améliorent donc.

Toutefois pour rendre systématique l'introduction de ces clauses, il a fallu, pour le ministère de la Défense, établir une véritable et indispensable organisation afin de maximiser le processus d'externalisation.

---

<sup>62</sup> p.41 du rapport d'information n°3591 de 2007, précité à la nbp.58.

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Ibid.

### **Section 3 : L'organisation du processus d'externalisation au du ministère de la Défense.**

Selon le recueil du secrétariat général de l'administration (SGA) en 2009, c'est l'armée de l'air qui externalise le plus de tâches (25%), suivie de l'armée de terre (20 %), de la marine (13 %), de la direction générale de l'armement (DGA) (10 %), de l'état-major des armées (EMA) (9,5 %) et du SGA lui-même (9 %). D'ailleurs, l'externalisation ne concerne majoritairement, selon le tableau suivant<sup>66</sup>, que trois grands types de prestations : la maintenance (798 millions d'euros) ; les services généraux (entretien, gardiennage, restauration) pour un total de 20 % des externalisations ; et les transports, pour près de 16 %.

<b>Nature des prestations</b>	<b>Montant 2008</b>	<b>en % du total</b>
Assistance / conseil / études	60,6	3,6
Infrastructures	76,6	4,5
Maintenance	798	47,1
Fluides	17,6	1,0
Propreté et déchets hors fluide	96,1	5,7
Services aux entités	200,3	11,8
Transports	265	15,6
Formation permanente et enseignements	30,3	1,8
Contrôles et dispositions réglementaires	7,7	0,4
Soutien multi-services	39,2	2,3
Dépenses d'externalisation à ventiler	103,4	6,1
<b>Total</b>	<b>1694,8</b>	<b>100,0</b>

Comme le montre le tableau<sup>67</sup> ci-dessous, entre 2001 et 2008, les dépenses d'externalisation du ministère, sont passées de 592 millions d'euros en 2001 à 1,695 milliards en 2008, soit une progression de 186 % en huit ans. Toutefois, comparé au budget du ministère, les externalisations représentent moins de 5% de ce dernier.

	<b>PLF Hors pensions (*)</b>	<b>Dépenses d'externalisation</b>	<b>Part</b>
2001	28 804	592	2 %
2002	28 911	670	2 %
2003	31 070	685	2 %
2004	32 402	831	3 %
2005	32 923	868	3 %
2006	37 856	963	3 %
2007	38 727	1 451	4 %
2008	38 954	1 695	4 %

À la vue des sommes engagées, il est important, pour le ministère de la Défense, de basculer d'une externalisation d'opportunité, à une véritable politique d'externalisation. Pour cela, il a fallu déterminer un cadre juridique (paragraphe 1), afin d'épauler les acteurs (paragraphe 2), dans la mise en œuvre du processus (paragraphe 3), qui souffre tout de même d'insuffisances (paragraphe 4).

<sup>66</sup> p. 8 du rapport d'information n°3141 de 2011, précité nbp. 24.

<sup>67</sup> Ibid. p13.

## **Paragraphe 1 : L'encadrement juridique de l'externalisation au ministère de la Défense.**

Le recours croissant à l'externalisation s'est accompagné de la création puis de la rénovation de son cadre juridique, à travers les textes (A) et les supports contractuels (B).

### **A- Le léger encadrement textuel du processus d'externalisation au ministère de la Défense.**

#### **1- La directive du 3 août 2000 : premier texte d'encadrement juridique.**

Le mouvement d'externalisation, quelques années seulement, après son réel développement, a été encadré par la directive du 3 août 2000<sup>68</sup> qui fixe le cadre général, les conditions et les limites de la démarche d'externalisation, pour le compte du ministère de la Défense. La politique d'externalisation du ministère de la Défense, va devoir répondre, selon cette directive, aux principes qui suivent :

- L'efficacité et le pragmatisme, en privilégiant le choix de la solution la plus intéressante au niveau du service rendu et du coût.
- La déconcentration, en donnant aux gestionnaires locaux la responsabilité de conduire leurs activités de soutien en analysant les externalisations possibles et leurs méthodes.
- La réversibilité et transférabilité, en conservant une compétence minimale en vue de réintégrer l'activité externalisée en interne, et en prévoyant des dispositions pour prévenir toute dépendance vis-à-vis d'un prestataire.

Toutefois, la directive ne liste pas de fonctions susceptibles ou non d'être externalisées, car le ministère de la Défense, est en adaptation constante selon ses besoins, notamment opérationnels, il faut donc assurer l'efficacité du processus d'externalisation.

Cependant, elle donne trois secteurs qui sont, selon elle, prioritaires :

- Les tâches auparavant assurées par les appelés.
- Les fonctions de soutien général.
- Les opérations de forte technicité, sous réserve de leurs réversibilités.

Cette directive sera ensuite « améliorée » par une autre directive, celle du 26 mai 2003<sup>69</sup> qui va définir le cadre général de la démarche d'externalisation au sein du ministère de la Défense, et agréementée d'autres outils tels du guide de l'externalisation, d'un catalogue des marchés d'externalisation, d'un groupe de travail et de formations spécifiques<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> Directive ministérielle n° 30 892 du 3 août 2000.

<sup>69</sup> Directive n°7496 du ministère de la défense, du 26 mai 2003, sur la politique d'externalisation au sein du ministère de la défense.

<sup>70</sup> p. 15 du rapport d'information n°3595 de 2002, précité nbp. 23.

## **2- Le rapport annexé à la loi de programmation militaire pour 2003-2008<sup>71</sup> : un encouragement à l'externalisation par la doctrine du ministère de la Défense.**

Dans ce document, le ministère de la Défense, illustre son intérêt pour le processus d'externalisation : « *la politique engagée par le ministère en matière d'externalisation depuis plusieurs années sera poursuivie et accentuée. Afin de ne pas immobiliser indûment une partie de leurs effectifs, les forces armées peuvent alléger le poids des tâches ne revêtant pas un caractère opérationnel ou non essentielles en temps de crise, en contractant avec des personnes publiques ou privées. Pour les opérations, elles peuvent également recourir à l'externalisation de capacités qu'elles ne possèdent pas ou de manière limitée dans le cadre de la mise en place, du soutien et du désengagement des forces* ».

En outre, le rapport en profite pour encourager les financements alternatifs à l'acquisition patrimoniale : « *la solution patrimoniale ne répond pas toujours aux besoins opérationnels ou fonctionnels ni forcément à l'optimisation financière. Au cours de la période de programmation, il paraît opportun d'examiner des solutions innovantes qui s'appuient sur des expériences connues, tant en France qu'à l'étranger. Elles pourraient consister à procéder à des expérimentations dans certains domaines significatifs tels que les programmes d'armement, des opérations immobilières ou l'achat de prestations, voire de capacités* ».

Dans cette volonté de tester des financements alternatifs, le partenariat public-privé créée dès 2004<sup>72</sup>, aura un grand rôle à jouer pour le ministère de la Défense.

Ces deux documents constituent le faible encadrement juridique de l'externalisation pour le compte du ministère de la Défense, car même dans les documents récents tels la revue stratégique de défense et de sécurité nationale de 2017 ou de la loi de programmation militaire 2019-2025, le mot « externalisation » n'y figure pas.

Ainsi, il s'agira, pour les différents acteurs du processus de respecter dans leurs démarches, les principes et objectifs compris dans le peu de documents qu'ils ont à leur disposition.

### **B- Les trois principaux supports contractuels de l'externalisation.**

Trois grands supports contractuels sont à la disposition du ministère de la Défense afin d'engager son processus d'externalisation.

#### **1- Les marchés publics.**

Les marchés publics sont par définition<sup>73</sup> : « *des contrats administratifs conclus à titre onéreux entre un organisme public et un fournisseur ou un prestataire pour répondre aux besoins d'un organisme public en matière de travaux, de fournitures ou de services* ».

L'administration se place dans ce cas dans une relation de client à prestataire, pour une durée qui varie selon les stipulations du contrat, en tenant compte de la nécessité d'une remise en concurrence périodique.

Les marchés publics sont donc un instrument adéquate pour mener une externalisation, c'est d'ailleurs en usant de celui-ci, que le ministère de la Défense a conduit son plus grand

<sup>71</sup> Loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008.

<sup>72</sup> Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

<sup>73</sup> Article 4 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

nombre d'opérations d'externalisation<sup>74</sup> dans divers domaines tels l'entretien des installations, la restauration, ou les transports.

## **2- Les délégations de service public.**

Les délégations de service public sont par définition<sup>75</sup> : « *un contrat de concession au sens de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, conclu par écrit, par lequel une autorité délégante confie la gestion d'un service public à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix* ».

Même si la délégation de service public permet de mobiliser des financements privés et d'éventuellement obtenir des gains au niveau de la productivité, il apparaît dans les faits<sup>76</sup>, que ses conditions d'emploi sont, pour le ministère de la Défense, complexes à rassembler, compte tenu de la nature régaliennne de ce dernier.

## **3- Les contrats de partenariats.**

Les contrats de partenariats peuvent être utilisés depuis 2004 par l'État. Selon l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 17 juin 2004<sup>77</sup> : « *Le contrat de partenariat est un contrat administratif par lequel l'Etat ou un établissement public de l'Etat confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital* ».

Par ces contrats, l'administration confie à un prestataire, la mission globale de concevoir, financer, gérer des ouvrages, des équipements ou des services sur une longue durée. Ces prestataires sont responsables de la maîtrise d'ouvrage, ce qui engendre un partage des risques entre la personne publique et le prestataire.

La rémunération du cocontractant, par ses caractéristiques qui diffèrent des autres supports contractuels, constitue un avantage. En effet, tout d'abord, la rémunération est étalée sur la durée du contrat. Ensuite, celle-ci est liée à des objectifs de performance. Et enfin, elle peut intégrer des recettes supplémentaires d'exploitation.

Les contrats de partenariats constituent donc un outil intéressant dans la perspective de l'externalisation, et un moyen de moderniser le mode de gestion. Cet instrument a d'ailleurs été « encadré » dès 2004, par le ministère de la Défense, avec une charte entre ce dernier et les prestataires de services, et un guide du partenariat de service intitulé « Pour une externalisation réussie ».

Les armées ont déjà recouru aux contrats de partenariats notamment pour la formation des pilotes d'hélicoptères de Dax<sup>78</sup> et plus récemment avec le déménagement du siège du ministère dans le nouveau bâtiment Balard.

---

<sup>74</sup> p.12 du rapport d'information n°3591 de 2007, précité à la nbp.58.

<sup>75</sup> Article L1411-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>76</sup> Rapport d'information, op. cit.

<sup>77</sup> Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

<sup>78</sup> Rapport d'information, op.cit. p.14

Toutefois, le recours à ce type de contrats suppose de remplir quelques conditions. En effet son recours dépend de l'urgence, ou de la complexité ou de l'efficacité économique du projet<sup>79</sup>. Jusqu'à présent, le ministère de la défense s'est appuyé sur la complexité, car l'urgence présentait des risques de contestation importants<sup>80</sup>.

Néanmoins, les contrats de partenariats ont aujourd'hui « mauvaise presse ». Dès une décision du 26 juin 2003<sup>81</sup> le Conseil constitutionnel jugeait que l'utilisation des contrats de partenariat ne pouvait être généralisée, mais réservée uniquement à des situations répondant à des motifs d'intérêt général.

Force est de constater, que le recours à ces contrats s'est généralisé, les avantages de ce processus l'encourageant.

Cependant, cela s'est souvent fait sans le respect des conditions vues plus haut, les juridictions devant alors trancher par exemple sur la complexité d'un projet.

Puis véritablement, vers 2014, et le rapport de la commission des lois du Sénat<sup>82</sup>, les autorités ont commencé à souligner les dangers de ces contrats qui présentent : « *plusieurs effets néfastes, notamment pour les générations futures* », n'hésitant pas à les qualifier de « *bombe à retardement budgétaire* ».

L'année suivante, en 2015, dans son rapport public annuel, la Cour des comptes, renouvelait ces réserves, car les coûts étaient mal maîtrisés, le recours à ce contrat devait rester selon elle dérogatoire.

Et enfin, en 2017, cette même Cour, demandait au gouvernement<sup>83</sup> de « *renoncer à l'avenir* » aux contrats de partenariats public-privé (PPP), et de privilégier les marchés de conception-réalisation.

Au vu de tout cela, et des difficultés que rencontre le ministère de la Défense avec Balard, il est à prévoir que cet outil de l'externalisation soit de plus en plus rarement utilisé, étant donné les dérives quant aux justifications de son recours, faisant d'ailleurs l'objet d'une jurisprudence foisonnante, et les dérives quant aux coûts pour l'Etat.

---

<sup>79</sup> La loi du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat a introduit ce troisième critère. Désormais, la personne publique doit démontrer que le recours au contrat de partenariat présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que d'autres formules contractuelles de la commande publique.

<sup>80</sup> p.13 du rapport d'information n°3591 de 2007, précité à la nbp.58.

<sup>81</sup> Conseil constitutionnel, 26 juin 2003, n° 2003-473 DC, considérant 18.

<sup>82</sup> Rapport d'information n°733 de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur les partenariats publics-privés, présenté par MM. Jean-Pierre SUEUR et Hugues PORTELLI, enregistré le 16 juillet 2014, à la présidence du Sénat.

<sup>83</sup> Rapport de la Cour des comptes du 13 décembre 2017 « la politique immobilière du ministère de la Justice : mettre fin à la fuite en avant ».

## **Paragraphe 2 : Les acteurs du processus d'externalisation au ministère de la Défense.**

La complexité du processus d'externalisation au ministère de la Défense, résulte, en partie, de la multitude d'acteurs intervenant dans la démarche. On retrouve d'abord ceux qui initient la démarche (A), épaulés par des « missions » (B), assistés par des comités (C).

### **A- La diversité d'organes dans l'initiation de la démarche d'externalisation.**

La démarche d'externalisation peut provenir de plusieurs instances. Parmi lesquelles, on peut retrouver les entrepreneurs eux-mêmes qui envoient des offres, le cabinet du ministre, l'état-major des armées (EMA) et ses différents experts, et le secrétariat général pour l'administration (SGA).

Ce dernier travaille systématiquement avec l'EMA, et est compétent notamment, dans le pilotage des externalisations. En effet, le SGA est épaulé par sa direction des affaires juridiques (DAJ), sa direction des affaires financières (DAF), le comité pour la réforme et l'innovation administratives (CRIA), et enfin la direction des ressources humaines du ministère de la Défense (DRHMD) pour évaluer les conséquences sur les personnels.

Ces initiateurs, vont engendrer, par leur décision d'engager l'externalisation, un processus comportant de multiples acteurs, dont les différentes missions, que l'on analysera ensuite ; mais aussi la direction générale de l'armement (DGA) qui en tant qu'unique maître d'ouvrage pour les programmes d'armement est logiquement impliquée dans ce processus ; et enfin, l'observatoire économique de la défense (OED) et le conseil économique de la défense qui fournissent par leurs études, les orientations du ministère.

### **B- Des organismes experts accompagnant le processus d'externalisation.**

#### **1- La mission PPP (MPPP).**

C'est par un arrêté ministériel de mars 2009<sup>84</sup>, que la mission d'accompagnement des contrats de partenariat, des contrats complexes et ceux comportant un financement innovant (MPPP), fut créée. Elle succède à l'organisme expert chargé de l'évaluation des seuls partenariats de l'Etat au sein du ministère de la défense qui avait été créé en 2004<sup>85</sup> puis supprimé en 2008<sup>86</sup>.

Avant la création de la MPPP, chaque service du ministère de la Défense étudiait ses possibilités d'externalisation, sans réelle coordination avec les autres services ou la hiérarchie, ni méthodologie.

Dorénavant, avec la création de cette mission, le ministère de la Défense, va pouvoir réunir en une seule entité, l'expertise de l'externalisation, il capitalise donc ses premières expériences.

Au-delà de sa création, cet arrêté va rendre obligatoire la participation de cet organisme aux préparatifs de chaque projet d'externalisation.

Elle va en effet, accompagner les équipes en charge des projets d'externalisations menés par le ministère de la Défense. Cet accompagnement comprend la réalisation d'études préparatoires, les évaluations préalables, la comparaison avec la formule en régie, un suivi lors de la passation

---

<sup>84</sup> Arrêté du 2 mars 2009 relatif à la méthodologie applicable à l'évaluation préalable à la mise en œuvre d'une procédure de passation d'un contrat de partenariat

<sup>85</sup> Décret n° 2004-1551 du 30 décembre 2004 instituant un organisme expert chargé de l'évaluation des partenariats de l'État au sein du ministère de la défense.

<sup>86</sup> Décret n° 2008-1235 du 27 novembre 2008.

des contrats, et un développement des outils méthodologiques<sup>87</sup>.

La mission d'expertise, de l'ancien organisme expert chargé de l'évaluation des seuls partenariats de l'Etat au sein du ministère de la Défense, a été confiée à la mission d'appui à la réalisation de contrats de partenariats public-privé (MAPPP) du ministère de l'Économie.

## **2- La mission d'appui à la réalisation des contrats de PPP (MAPPP).**

La MAPPP est un organisme expert dépendant du ministère de l'Économie, qui a été créé le 19 octobre 2004<sup>88</sup>. Elle rend des avis sur les évaluations préalables de partenariats qui lui sont soumises.

Pour les contrats de partenariats passés par l'Etat ou ses établissements publics nationaux, l'avis est obligatoire tandis que pour les collectivités territoriales, celui-ci devient facultatif.

La MAPPP, joue un rôle non-négligeable, car depuis sa création, avec le nombre d'avis, qu'elle a rendu, elle a su dégager une doctrine qui oriente la personne publique dans ses choix.

Son domaine de compétence ne concernant que les contrats de partenariats, l'impact de la MAPPP dans le processus d'externalisation du ministère de la Défense reste limité.

Récemment, elle n'a eu à rendre d'avis, que sur le projet de transfert des services du ministère de la Défense à Balard. D'ailleurs pour ce projet « Balard » une mission spécifique avait été créée : la délégation pour le regroupement des états-majors et des services centraux de la défense (DRESD).

### **C- L'assistance de multiples comités.**

Au-delà, des organismes de missions que l'on vient de citer, il existe dans le processus d'externalisation, de nombreux comités.

La mission de coordination de la réforme (MCR) participe à l'identification des projets d'externalisation et à leur suivi, puisqu'elle rapporte ses travaux relatifs aux réformes, au comité exécutif du ministère (COMEX) composée du ministre de la Défense, du chef d'état-major des armées, le directeur général de l'armement, du secrétaire général pour l'administration et le directeur de cabinet.

Le COMEX est ensuite assisté, dans son objectif de réorganisation du ministère, dont l'externalisation est un outil, par le comité pour la modernisation du ministère de la défense (C2M), créé en 2009<sup>89</sup>. Le C2M collabore en effet avec les différents acteurs dans la validation des projets d'externalisations, puisque ces derniers doivent être en accord avec la conduite des réformes.

Enfin, un autre comité contribue lui-aussi au processus d'externalisation, le comité ministériel des investissements (CMI)<sup>90</sup> puisqu'il doit valider les projets d'externalisation dès lors que ceux-ci comportent un volet « investissements ».

---

<sup>87</sup> p. 13 du rapport d'information n°3624 de 2011, précité nbp. 35.

<sup>88</sup> Décret n° 2004-1119 du 19 octobre 2004

<sup>89</sup> Arrêté du 18 mai 2009 portant création d'un comité pour la modernisation du ministère de la défense.

<sup>90</sup> Arrêté du 17 février 2010 fixant les attributions, la composition et le fonctionnement du comité ministériel d'investissement.

Il existe donc un grand nombre d'acteurs qui interviennent durant la procédure d'externalisation, la mise en place d'une méthodologie était donc essentielle en vue de clarifier un processus suffisamment complexe.

### **Paragraphe 3 : La méthodologie de mise en œuvre du processus d'externalisation.**

Le ministre de la défense, dans le cadre de sa réforme en 2008, a formalisé sa doctrine en matière d'externalisation, en fixant quatre conditions devant être réunies pour engager le processus d'externalisation<sup>91</sup> :

- Ne pas affecter la capacité des armées à réaliser leur mission opérationnelle.
- Préserver les intérêts des personnels.
- S'assurer que le marché offre une réponse aux besoins avec un niveau concurrentiel suffisant, en veillant à la place spécifique des PME.
- S'assurer dans la durée de gains économiques et budgétaires significatifs, évalués par une méthode rigoureuse.

Ces conditions s'ajoutent à une méthodologie, avec une procédure spécifique comptant pas moins de 5 étapes<sup>92</sup>. A chaque étape, l'approbation permettant de passer à la suivante, relève d'une instance supérieure au groupe conduisant le projet d'externalisation.

La première étape, consiste en une réflexion en amont du projet, qui vise les travaux et les réflexions prospectives.

La deuxième étape, est celle de pré-étude. Elle concerne les analyses préliminaires qui se formalisent dans un document comportant le périmètre du projet, ses objectifs, l'estimation des différents coûts, les gains attendus, et les enjeux, notamment.

La troisième étape est relative à l'évaluation préalable. Elle s'intéresse aux évaluations économiques et financières du projet (gains économiques, besoins du ministère, capacité des prestataire).

On identifiera les caractéristiques de la production en interne, avec les effectifs, les coûts, etc. On duplique ensuite, ce même processus pour l'option de la régie rationalisée, c'est-à-dire l'amélioration de la production interne.

Il s'agira aussi d'observer des situations comparables dans d'autres entités administratives puis d'évaluer le marché, c'est-à-dire les prix du marché, la concurrence qui y règne, ou encore l'accès des PME.

L'évaluation préalable est ainsi, l'étape la plus importante du processus, elle est d'ailleurs sous la responsabilité de la MPPP en coopération avec les équipes en charge du projet.

L'étude préalable est ensuite transmise pour être validée ou non, soit à la mission d'appui à la réalisation des partenariats publics-privés (MAPPP) s'il s'agit d'un contrat de partenariat soit au comité de modernisation du ministère (C2M). Le ministère lance l'étape suivante, si l'avis est positif.

---

<sup>91</sup> p. 26 du rapport d'information n°3141 de 2011, précité nbp. 24.

<sup>92</sup> Rapport d'information n°2437 de la commission de la défense nationale et des forces armées, sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la défense, présenté par M. Bernard Cazeneuve et François Cornut-Gentille, enregistré le 7 avril 2010 à la Présidence de l'Assemblée nationale, p69.

La quatrième étape correspond à la contractualisation. Dans cette étape, il y aura la consultation des entreprises, selon les modalités de la procédure prévue contractuellement, l'appel d'offres par exemple. Les offres sont ensuite analysées par un processus similaire à celui de la troisième étape. Le service en charge du projet va en effet, comparer les offres finales avec l'étude préalable. D'ailleurs si cette comparaison fait apparaître que la régie reste moins coûteuse, le ministère devra renoncer à l'externalisation.

On présente enfin, le résultat de tout cela, aux organisations syndicales, avec un avis élaboré par un cabinet externe indépendant.

Et enfin la cinquième et dernière étape, celle de la réalisation. Au cours de l'exécution du contrat, l'administration opérera un suivi régulier de la prestation, pour veiller au respect des objectifs prévus initialement.

#### **Paragraphe 4 : Des insuffisances dans l'organisation du processus d'externalisation.**

Le ministère de la Défense considère qu'il a mis en place un dispositif complet relatif à l'externalisation, composé de conditions strictes, d'un processus de préparation et de décision, d'outils d'évaluation, de compétences mutualisées, et d'un contrôle<sup>93</sup>.

Il convient cependant, de nuancer l'affirmation du ministère, d'une part à cause de la dispersion des structures intervenant dans le processus d'externalisation (A) et d'autre part par des lacunes dans le contrôle de l'externalisation (B).

##### **A- Une dispersion des structures mettant en œuvre l'externalisation.**

Comme nous l'avons vu, il existe un grand nombre d'acteurs, d'organismes, de structures qui interviennent dans le processus d'externalisation. Certes, ces acteurs n'interviennent pas au même moment, ni pour les mêmes missions, toutefois, la pluralité de ces derniers, donnent l'impression d'une certaine dispersion des compétences, complexifiant alors tout le processus d'externalisation, alors que ces structures sont justement là, pour le faciliter.

Il serait donc souhaitable, que la mise en œuvre de la politique d'externalisation, soit confiée à une seule et même entité, un organisme expert, qui centraliserait les compétences, en vue d'améliorer la cohérence du processus, la lisibilité de l'action du ministère, et son efficacité.

De plus, le recours aux services « experts » comme la mission PPP, n'est pas systématique<sup>94</sup>. Par exemple, il y a eu des cas, où la DGA et la mission PPP n'ont pas interagi, ou encore des cas dans lesquels la DGA a développé des procédures d'externalisation parallèles. Or, le travail réalisé par ces organismes, est réputé fiable, car ils sont dotés d'une expertise certaine dans l'analyse et l'accompagnement du projet<sup>95</sup>.

Pire encore, le recours au SGA, organisme initiant la démarche pourtant, dépend, dans les faits<sup>96</sup>, du bon vouloir des équipes projets en charge de l'externalisation, ce qui est étonnant puisque le SGA peut apporter un appui technique, des compétences spécifiques, de la méthodologie, et veille à l'application de la stratégie ministérielle.

---

<sup>93</sup> p. 24 du rapport d'information n°3141 de 2011, précité nbp. 24.

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> Ibid.

<sup>96</sup> Ibid.

Les fondements réglementaires relatifs à l'implication du SGA dans la conduite des projets d'externalisation ne seraient donc pas satisfaisants, car insuffisamment contraignants. Le SGA et plus globalement les structures centrales, ne sont pas assez impliqués dans le suivi et le contrôle des contrats, notamment par manque de personnel.

### **B- Le nécessaire renforcement du suivi et du contrôle des contrats.**

La complexification des contrats d'externalisation, doit obliger le ministère de la Défense, à renforcer son expertise juridique et financière.

En effet, l'élaboration de montages financiers, l'évaluation des risques, la détermination des modalités et de la pertinence de l'externalisation, ou encore le contrôle des contrats, ne sont pas à négliger, et il apparaît que ces compétences ne sont pas assez développées au ministère de la Défense<sup>97</sup>.

Le ministère devra donc renforcer ces compétences, en formant son personnel ou en recrutant dans ces domaines, puis en se donnant les moyens et les outils permettant la réussite des projets, car le contrôle du contrat durant toute sa durée est essentiel, surtout pour les contrats de partenariats qui sont complexes, longs, et évolutifs.

Ce contrôle doit permettre de juger de la qualité de la prestation, de vérifier que les objectifs sont remplis, de recenser les insuffisances, et d'appliquer des pénalités.

Pour s'assurer que l'externalisation soit fructueuse, le ministère de la Défense ne doit, en effet, pas être captif de son co-contractant, ce qui suppose la conservation de capacités d'expertise en vue du contrôle de l'exécution du contrat, pour cela, on note deux axes de progression<sup>98</sup>.

Le premier relatif aux techniques contractuelles permettant d'insérer dans les contrats des objectifs de performance, des sanctions financières ou des mécanismes incitatifs.

Le deuxième concernerait l'amélioration de la professionnalisation de la maîtrise d'ouvrage et du pilotage des contrats.

En fin de compte, il conviendra de renforcer l'expertise et le contrôle, notamment en structurant mieux les entités chargées de l'externalisation qui sont dépourvues de personnel et de compétences. C'est d'ailleurs à cause de cela, que l'on note, un recours de plus en plus fréquent à l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), car au niveau local, le ministère de la Défense, ne dispose pas forcément de l'expertise, de la connaissance du marché, avec tous les risques que cela entraîne.

L'amélioration du processus d'externalisation au ministère de la Défense est aujourd'hui primordiale, en vue de faire face aux nombreuses limites du processus.

---

<sup>97</sup> p. 24 du rapport d'information n°3141 de 2011, précité n°p. 24.

<sup>98</sup> Rapport d'information n°1353 de la commission de la défense nationale et des forces armées en conclusion des travaux d'une mission d'information, sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la Défense, présenté par Mme Geneviève Gosselin-Fleury et M. Damien Meslot, enregistré le 11 septembre 2013 à la Présidence de l'Assemblée nationale, p131.



## **CHAPITRE 2**

## **Chapitre 2 : Les limites du processus d'externalisation au ministère de la Défense.**

Formidable outil de réforme, de modernisation, de rationalisation, l'externalisation ne reste pas moins qu'un processus, qui comme tout processus et malgré ses nombreux avantages, souffre de limites.

L'amélioration constante du ministère de la Défense, dans sa gestion de l'externalisation, n'a pas d'autre but que celui de se préparer à surpasser les inconvénients du processus d'externalisation, qui sont inhérents à ce dernier, quelque soit l'administration qui externalise (Section 1) tandis que de nouvelles limites apparaissent lorsque le développement de l'usage de l'externalisation est confronté à des spécificités propres à un ministère régalien comme le ministère de la Défense (Section 2).

### **Section 1 : Les limites inhérentes au processus-même de l'externalisation.**

L'externalisation a fait l'objet d'un détournement de son usage, car son recours peut être justifié par des tentations extérieures à son objet, la Cour des comptes appelle à éviter deux écueils<sup>99</sup>.

D'une part, le processus d'externalisation ne doit pas devenir un principe général d'administration en vue de réaliser des réformes en interne, qu'on ne sait pas ou qu'on ne veut pas faire. L'externalisation ne doit pas dispenser d'examiner les solutions internes.

A l'image de toutes les administrations, le ministère éprouve des difficultés à se réformer, à cause des problèmes statutaires, des habitudes historiques, de la mauvaise connaissance de ses coûts, ou des freins de l'annualité budgétaire, par exemple.

L'externalisation apparaît alors comme un outil de mise en place de ces réformes, qui sans lui, soit ne verraient pas le jour soit seraient longues à mettre en œuvre.

Mais l'externalisation ne doit pas être automatique, elle doit simplement être un moyen de transformation parmi d'autres, utilisé lorsqu'il procure des gains qui ne peuvent être obtenus autrement, puisqu'il faut tout de même garder en interne des compétences utiles.

D'autre part, le processus d'externalisation ne doit pas devenir un moyen de contournement de l'obstacle budgétaire<sup>100</sup>. Les administrations sont, en effet, tentées de remplacer un investissement lourd et immédiat pour lequel les financements ne sont pas disponibles, par des loyers, un flux limité mais durable.

Mais lorsque l'externalisation est simplement la conséquence de l'incapacité de financement de tels ou tels matériels, les analyses financières en résultant, sont biaisées.

Finalement l'administration retire, généralement, un avantage de l'externalisation, en ce qu'elle permet d'obtenir une prestation plus rapidement, de l'obtenir lorsqu'elle ne dispose pas assez de ressources budgétaires. Or, cette commodité peut avoir un « coût d'opportunité élevé »<sup>101</sup> c'est-à-dire la valeur de chacune des autres actions auxquelles on renonce.

Ce « coût d'opportunité » incite à dépasser la simple analyse de l'efficacité économique, en n'essayant de ne pas reporter des coûts excessifs sur le long terme.

<sup>99</sup> p. 8 du rapport d'information n°3141 de 2011, précité nbp. 24.

<sup>100</sup> p. 18 du rapport d'information n°3624 de 2011, précité nbp. 35.

<sup>101</sup> p.50 du rapport d'information n°3591 de 2007, précité à la nbp.58.

L'avertissement de la Cour des comptes est clair : « dans le contexte budgétaire particulièrement contraint des prochaines années, l'externalisation ne doit pas être confondue avec une « finance inventive », au service d'un contournement des obstacles budgétaires. Elle doit demeurer un instrument d'efficacité accrue du ministère de la Défense et, au-delà de lui, de l'État »<sup>102</sup>.

Outre le travestissement de l'objet de l'externalisation par ses services, le ministère de la Défense, fait aussi face à des limites qui sont inhérentes au processus-même de l'externalisation. En effet, il est aujourd'hui impossible de conclure sur la réalité des gains économiques résultant de l'externalisation (Paragraphe 1) tandis qu'il est toujours aussi difficile de gérer ou de limiter l'impact humain de cette dernière (Paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 : Des doutes quant à la réalité des gains économiques de l'externalisation.**

Alors que des économies engendrées par l'externalisation, sont attendues par les administrations, il apparaît aujourd'hui impossible de conclure sur la réalité des gains financiers promis, et cela, pour diverses raisons.

Le ministère de la Défense éprouve des difficultés à calculer l'économie autour des externalisations (A), difficultés accentuées par de nombreux facteurs d'atténuation des bienfaits financiers de l'externalisation (B), et complexifiées par de multiples solutions intermédiaires qu'il faut étudier avant l'externalisation qui paraissent parfois plus avantageuses (C).

#### **A- Le difficile calcul des gains résultant de l'externalisation**

##### **1- Un bilan des externalisations, complexe à établir.**

La plupart des externalisations réalisées par le Ministère de la Défense, depuis la fin des années 90, a été engagée sans connaissance des coûts « en régie »<sup>103</sup>. Il apparaît alors difficile de dresser un bilan des gains financiers obtenus.

D'une part, parce que la connaissance des coûts en régie, a pu être impossible à obtenir, notamment pour les activités autrefois réalisées par les appelés car le calcul était complexe et artificiel. En effet, une large partie des activités externalisées était auparavant confiée à des appelés, une main d'œuvre quasi gratuite.

La Cour des comptes avait d'ailleurs affirmé, dans un rapport public de 2003<sup>104</sup>, à propos de la professionnalisation des armées : « Les armées ont eu du mal à établir un bilan fiable des expériences conduites dans la mesure où les résultats ne sont pas évalués en tenant compte des coûts enregistrés [...] Contraint sans doute par les délais courts de réalisation de la réforme, le ministère de la défense n'a pas conduit d'études suffisamment poussées préalablement au remplacement des appelés ».

D'autre part, parce que cette connaissance des coûts en régie a été jugée inutile, ou n'a tout simplement pas été envisagée, notamment pour l'externalisation des transports stratégiques ou le maintien en condition opérationnelle (MCO)<sup>105</sup>.

Les services qui ignorent alors, le coût de la fonction en régie, externalisent sans fondements économiques, ni éléments de comparaison.

<sup>102</sup> p. 17 du rapport d'information n°3141 de 2011, précité nbp. 24.

<sup>103</sup> Ibid. p. 33.

<sup>104</sup> Cour des comptes, *De la suspension de la conscription à la création d'une armée professionnelle*, 2003, p26.

<sup>105</sup> Rapport d'information de 2011 op. cit.

Au-delà des prestations peut être plus complexes comme le MCO, pour les « premières » externalisations, c'est à dire celles de la fin des années 90, qui concernaient des activités périphériques, il était impossible de savoir si le Ministère de la Défense réalisait ou non des économies<sup>106</sup>.

De plus, pour complexifier encore, le difficile calcul des gains économiques générés par l'externalisation, les gains annoncés par le ministère de la Défense, semblent davantage liés à la réorganisation, ou à la réduction des prestations, qu'à l'externalisation.

## **2- L'absence de données chiffrées comme cause principale.**

Pour s'assurer des gains économiques de l'externalisation, il faut évaluer si le service du prestataire sera économiquement avantageux. Or, cela nécessite des éléments et des données de comparaison entre le coût en régie, et le coût de la prestation externalisée, mais ces données chiffrées, si essentielles, sont absentes.

D'une part parce que les programmes d'externalisation de grande ampleur, sont soit rares, soit finalement qu'à leurs débuts, empêchant alors une réelle réflexion sur le sujet, et ne permettant que des hypothèses ou des prévisions.

D'autre part, parce que la plupart des externalisations font l'objet d'engagements contractuels « courts », entre 3 ou 4 ans<sup>107</sup>, qui rendent le calcul de l'intérêt économique des externalisations, difficile. En effet c'est véritablement, qu'après plusieurs renouvellements de ces contrats, qu'on peut s'assurer par exemple de la présence d'un milieu concurrentiel garantissant un service au meilleur prix pour le ministère de la Défense.

A tout cela, s'ajoute l'absence de comptabilité analytique au sein du ministère de la Défense, mais plus largement dans les administrations. La comptabilité analytique permet une meilleure connaissance des coûts et donc un meilleur pilotage de la structure, car elle identifie les éléments qui concourent à la formation du résultat financier, en rapprochant chaque produit à son coût.

Ainsi, l'absence d'un système de comptabilité analytique apparaît très préjudiciable car rendant difficile la comparaison, elle entraîne aussi des problèmes méthodologiques pour les services qui comblent cette absence<sup>108</sup>.

Depuis les critiques formulées par les différents rapports de la Cour des Comptes, ou du Parlement, des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, introduisent une logique différente, proche de la comptabilité analytique, dans les finances publiques<sup>109</sup>.

Puis, le MINDEF s'est doté d'outils spécifiques, dont le dispositif SIRENE (Système d'Information fondé sur le Recueil et l'Exploitation analytique des coûts de la marine), entré en vigueur le 1 janvier 2006 au sein de la Marine Nationale.

Désormais, la majorité des grands projets d'externalisation donne lieu à une évaluation des coûts en régie et des coûts de l'externalisation.

---

<sup>106</sup> p.47 du rapport d'information n°3591 de 2007, précité à la nbp. 58.

<sup>107</sup> p. 62 du rapport d'information n°3141 de 2011, précité nbp. 24.

<sup>108</sup> p. 24 du rapport d'information n°3624 de 2011, précité nbp. 35.

<sup>109</sup> p.48 du rapport d'information n°3591 de 2007, précité à la nbp.58.

L'absence de données permettant la comparaison préalable, entraîne des conséquences. Le ministère de la Défense, a notamment, dans certains cas, anticipé les économies de l'externalisation<sup>110</sup>. Ce qui peut poser des difficultés de gestion, lorsque celles-ci ne se concrétisent pas. Par exemple, cela a entraîné des réductions de personnel, pour la gestion des véhicules commerciaux du ministère, avant même la mise en œuvre de la future externalisation. De même, pour l'externalisation de la formation des pilotes d'hélicoptères à Dax. Le rapport du Sénat sur le budget de la défense de 2007 relevait que le budget de l'école de formation, devait déjà supporter une réduction de son budget à hauteur de 0,8 million d'euros, car il s'agissait d'une partie des économies que le ministère de la Défense attendait de la future externalisation.

### **3- Des progrès importants, mais toujours insuffisants.**

La Cour des comptes affirmait que « *la défense, qui souhaite poursuivre ces expériences d'externalisation, ne pourra faire l'économie de l'élaboration d'un dispositif performant de connaissance de ses coûts, qui n'existe pas à ce jour, débouchant sur une réflexion poussée sur l'opportunité de faire exécuter certaines tâches par du personnel et dans des structures non étatiques* »<sup>111</sup>.

Depuis, le ministère de la Défense, a développé des méthodes pour faire face à ses difficultés. Les progrès ont été importants, mais les résultats ne seraient pas encore fiables, et les méthodes pas assez homogènes. Dorénavant, les externalisations doivent être analysées de manière rigoureuse, et selon les critères définis par le Ministère de la Défense, en 2008<sup>112</sup>. Cela a impliqué aussi, la création d'instruments plus efficaces, de comparaison afin de juger des mérites et des difficultés de la régie, de la régie réorganisée et de l'externalisation.

Finalement, l'externalisation a fait émerger des insuffisances de gestion et d'organisation au sein du Ministère de la Défense, notamment dans le suivi et le contrôle des contrats<sup>113</sup>. Il faut toutefois rappeler, que le ministère progresse en se dotant notamment d'outils de comptabilité analytique facilitant la connaissance des coûts antérieurs à l'externalisation, mais globalement cela reste insuffisant, car il est toujours difficile de connaître le véritable gain économique du processus d'externalisation, entraînant ainsi de la prudence quant à la réalité de ce dernier.

---

<sup>110</sup> p.40 du rapport d'information n°3591 de 2007, précité à la nbp.58.

<sup>111</sup> Cour des comptes, *De la suspension de la conscription à la création d'une armée professionnelle*, 2003, p27.

<sup>112</sup> Cf. supra « la méthodologie de mise en œuvre du processus d'externalisation » p. 26.

<sup>113</sup> p. 18 du rapport d'information n°3141 de 2011, précité nbp. 24.

## **B- Les facteurs d'atténuation des gains économiques de l'externalisation.**

Les insuffisances méthodologiques, le manque de données et d'éléments de comparaisons, analysés plus tôt, ne permettent donc pas de conclure sur les gains financiers des externalisations, mais poussent surtout à s'interroger sur la réalité et le montant des économies. Cette prudence est renforcée par d'autres facteurs qui viennent atténuer l'intérêt économique de l'externalisation.

### **1- La nécessité d'un milieu concurrentiel.**

On affirme généralement que le secteur privé, s'avère moins cher que le secteur public, mais cela en raison de la concurrence qui est censée y régner.

Et dans la commande publique, l'obtention d'économies, repose sur la mise en concurrence et donc l'existence d'un milieu concurrentiel dans le secteur d'activité concerné.

Au-delà de l'existence d'une réelle concurrence, il faut aussi que des appels d'offre soient régulièrement lancés et que les positions dominantes soient remises en cause.

Ainsi, dans des secteurs oligopolistiques, il est difficile d'obtenir des prix avantageux, car la concurrence et la mise en compétition entre opérateurs économiques, sont soit absentes soit insuffisantes.

Les domaines de la restauration, de la sécurité, de la location de véhicules, de l'immobilier ou encore de l'entretien, sont des domaines concurrentiels<sup>114</sup>.

Mais cela devient tout de suite, plus complexe dans des secteurs aux compétences techniques plus poussées, comme les transmissions, le ravitaillement en vol, l'entretien des équipements d'équipements militaires comme les radars ou les avions<sup>115</sup>.

A niveau mondial, une concurrence peut régner dans ces domaines aux technicités particulières. Cependant, des contraintes militaires et stratégiques vont inciter le ministère de la Défense, à naturellement favoriser le recours aux industriels nationaux de l'armement réduisant ainsi la concurrence.

Cette absence de milieu concurrentiel, a aussi des conséquences sur l'exécution de la prestation, plus précisément la fin de l'exécution et le possible renouvellement.

D'une part, parce qu'il apparaît difficile de changer d'opérateur économique quand celui-ci est installé en position dominante dans un secteur oligopolistique. Lors de la renégociation de contrats, l'entreprise en position dominante peut même augmenter le prix de ses prestations, quand il n'existe pas d'alternatives crédibles ou d'autres concurrents.

D'autre part, en prenant en compte le fait qu'une entreprise assurant des prestations éminemment stratégiques, comme les transmissions militaires, va difficilement accepter à l'issue de son contrat, de confier les secrets, les détails de fonctionnement du système, au nouveau titulaire du marché, qui est aussi un concurrent.

Le pouvoir adjudicateur privilégiera alors, souvent la reconduction d'un prestataire qu'il connaît, avec lequel il s'entend bien plutôt que confier une mission stratégique à une nouvelle entreprise, notamment pour des raisons de sécurité, de confidentialité.

---

<sup>114</sup> p.50 du rapport d'information n°3591 de 2007, précité à la nbp.58.

<sup>115</sup> p. 33 du rapport d'information n°3595 de 2002, précité nbp. 23.

Mais aussi pour des questions d'efficacité. Le nouvel attributaire sera-t-il aussi bon que le précédent ? Peut-on vraiment accepter une période de balbutiement, même courte, où le nouveau titulaire, ne sera pas pleinement efficace, puisqu'il découvrira véritablement et concrètement les particularités de la prestation demandée ?

Au bilan, à l'exception des domaines où règne une véritable concurrence, il n'apparaît pas évident que l'externalisation coûte moins chère qu'une prestation en régie.

## **2- Les coûts administratifs liés à la complexité des contrats.**

Les contrats d'externalisation par leurs procédures longues, lourdes et aux grandes conséquences, ont un « coût administratif »<sup>116</sup>.

Le coût d'un contrat, par sa longueur, autant à le créer qu'à l'exécuter, puis sa lourdeur, est fonction de sa complexité.

De plus, ces contrats d'externalisation peuvent porter sur des montants considérables, engageant parfois l'Etat sur le très long terme et pour des centaines de millions d'euros.

Ainsi, le choix de l'opérateur économique et la rédaction du contrat doivent être réalisés avec rigueur, car si ces contrats étaient mal négociés, mal conçus, cela pourrait s'avérer extrêmement contraignants et pénalisants, notamment au niveau financier.

Il est cependant, difficile d'anticiper, de prévoir, de planifier tous les problèmes que peuvent comporter ces contrats sur le long terme.

En effet, généralement les circonstances auront évolué, les technologies auront progressé, la société signataire aura peut-être déposé le bilan, les rédacteurs du contrat auront peut-être changé de poste. Tout cela, malgré les avenants, entraîne de la complexité.

Le ministère de la Défense encourage alors les contrats annuels<sup>117</sup>, mais le secteur privé n'est pas tellement intéressé par ces contrats. Des appels d'offre peuvent alors rester infructueux, faute d'entreprises candidates, devant les prestations complexes que peut demander le ministère.

Enfin, la rigidité, l'évolution permanente, le foisonnement, la complexité des règles de marchés publics ne simplifient en rien cela.

Etablir de tels documents relève donc d'un certain « savoir-faire ». Mais dans le domaine juridico-administratif, et il n'est pas sûr que la Défense compte suffisamment de spécialistes formés à cette tâche. Le recrutement de personnel, en vue de la préparation et de la rédaction des contrats est, à n'en pas douter, un levier d'amélioration du ministère de la Défense.

## **3- L'exonération de TVA pour les prestations réalisées en régie.**

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) vient réduire l'intérêt économique pour le ministère de la Défense de procéder à des externalisations. En effet, quand le ministère réalise des prestations en régie, il doit s'acquitter de la TVA. Mais, la TVA ne porte pas sur tous les aspects de la prestation.

Pour une prestation en régie, c'est seulement sur les matériaux et équipements nécessaires à la production de la prestation, c'est-à-dire les « consommations intermédiaires »<sup>118</sup>.

<sup>116</sup> p. 35 du rapport d'information n°3595 de 2002, précité nbp. 23.

<sup>117</sup> Ibid., p60.

<sup>118</sup> p.56 du rapport d'information n°3591 de 2007, précité à la nbp.58.

Tandis que les dépenses de personnels ne sont pas soumises à cette taxe.

En revanche, lorsqu'il externalise, le ministère doit payer la TVA sur les personnels de l'entreprise chargée de réaliser cette même prestation.

En vérité donc, seules les rémunérations et charges sociales du personnel de l'entrepreneur, sont des dépenses véritablement « externalisées »<sup>119</sup>.

Il s'agit alors d'un surcoût pour les externalisations, à prendre en compte lors de l'analyse des coûts alors que cela constitue paradoxalement une recette pour l'Etat. L'application de la TVA fausse les calculs visant à évaluer l'intérêt économique d'une externalisation, d'autant plus que l'activité externalisée se caractérise souvent par une forte main d'œuvre.

Le Ministère de la Défense considère, à juste titre, que le paiement supplémentaire de la TVA représente un frein à l'externalisation<sup>120</sup>. Il serait alors nécessaire d'en prévoir le remboursement, afin de permettre un meilleur calcul du juste du coût de l'externalisation et favoriser le développement de celle-ci. Il estime même : « *pouvoir bénéficier d'une compensation budgétaire égale au surcoût lié à la TVA facturée et reversée au Trésor* »<sup>121</sup>.

Cependant, une disposition législative permettant l'exonération de TVA, au profit du ministère de la Défense, apparaissait difficile à envisager, tout comme des compensations du ministère du Budget.

Pourtant, lors de l'examen, par le Sénat, du projet de loi de finances de 2007, ce dernier a adopté un amendement<sup>122</sup>, prévoyant que : « *le supplément de TVA résultant de l'externalisation d'activités par le ministère de la défense donnerait lieu à un rétablissement de crédits sur les programmes concernés* ».

Ce rétablissement de crédits se ferait toutefois, de manière dégressive (100 % les première et seconde années, 75 % la troisième année, 50 % la quatrième année et 25 % la cinquième année)<sup>123</sup>. Ce dispositif à caractère expérimental, prévu sur cinq ans, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008, a été supprimé en commission mixte paritaire, et donc n'a jamais été adopté.

Lors d'une réunion interministérielle tenue le 10 mars 2009, le cabinet du Premier ministre retient le principe selon lequel, il ne devrait pas avoir de distorsion entre la maîtrise d'ouvrage publique et l'externalisation.

Le cabinet du Premier ministre décide alors : « *qu'un mécanisme de compensation ne s'appliquerait qu'aux dépenses de personnel qui sont la contrepartie des postes supprimés de militaires, d'ouvriers d'État et des personnels éventuellement repris par le prestataire, la question de la TVA étant neutre pour les achats de biens* »<sup>124</sup>.

Ainsi, la compensation de la TVA pour le ministère de la défense ne devrait être effective que si le processus d'externalisation engendre des suppressions de postes au sein du ministère.

---

<sup>119</sup> p. 32 du rapport d'information n°3141 de 2011, précité nbp. 24.

<sup>120</sup> Ibid.

<sup>121</sup> Ibid.

<sup>122</sup> Amendement II-14 portant article additionnel après l'article 43 ter, présenté par MM. Yves Fréville et François Trucy.

<sup>123</sup> Rapport général n° 78 fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur le budget de la Défense, de M. Yves Fréville et François Trucy, déposé le 23 novembre 2006.

<sup>124</sup> p. 68 du rapport d'information n°3141 de 2011, précité nbp. 24.

#### **4- Atténuation par des facteurs sociaux de l'intérêt économique des externalisations.**

Deux facteurs sociaux, ou liés à la gestion des ressources humains vont alimenter les débats relatifs aux gains financiers de l'externalisation, en atténuant l'intérêt économique de cette dernière<sup>125</sup>.

D'une part, une compensation financière est versée aux agents mis à la disposition. Effectivement, en récupérant les agents mis à la disposition par le ministère de la Défense, via le décret du 21 septembre 2010<sup>126</sup>, les entreprises attributaires récupèrent par la même, les compétences de ces agents. Cependant, dès que cet agent, civil ou militaire, est mis à disposition dans le cadre d'une externalisation, la différence entre son traitement dans l'administration et sa rémunération dans l'entreprise, est à la charge de la première.

En effet, l'agent mis à la disposition va continuer de percevoir la rémunération de l'emploi qu'il occupait au ministère. C'est une convention entre l'entreprise et le ministère qui fixera le montant du remboursement par l'entreprise, des dépenses liées au personnel mis à disposition. Il est alors naturel de s'interroger sur l'efficacité économique de l'externalisation, car s'il faut compenser l'écart de salaire, sachant que l'externalisation permet de réduire la masse salariale, le ministère fait-il des économies au final ? la réponse du ministère<sup>127</sup> est d'affirmer que les externalisations engendrent une amélioration de la productivité à hauteur de 30 %. Ainsi cela couvrirait les coûts de la mise à disposition et les coûts temporaires de reclassement.

D'autre part, les coûts des plans sociaux ne sont pas pris en compte dans le calcul comparant l'externalisation à une régie rationalisée. C'est l'administration qui a reconnu, ne pas prendre en compte, le coût des mesures sociales d'accompagnement applicables au personnel civil d'un établissement restructuré, puisque, que la restructuration ait pour origine une régie rationalisée ou une externalisation, le personnel civil bénéficie tout du même du plan d'accompagnement aux restructurations (PAR) qui facilite leur reconversion. Du coup, comment savoir le réel bénéfice d'une externalisation face à une restructuration ?

---

<sup>125</sup> p. 25 du rapport d'information n°3624 de 2011, précité nbp. 35.

<sup>126</sup> Décret n° 2010-1109 du 21 septembre 2010 pris pour l'application de l'article 43 de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique

<sup>127</sup> p. 74 du rapport d'information n°2437 de 2010, précité nbp. 92.

### **C- La nécessaire analyse du spectre des possibilités préalables à la décision d'externaliser.**

Le ministère de la Défense doit échapper à la logique binaire, selon laquelle finalement, c'est soit une prestation en régie, soit une prestation externalisée, il y a entre ces possibilités, des solutions alternatives, comme la régie optimisée, qu'il faut étudier et analyser, au risque d'augmenter le périmètre, déjà complexe, des comparaisons.

Dans une procédure, qu'il a codifié, à l'été 2008<sup>128</sup>, le ministère de la Défense établit une évaluation préalable à la décision d'externaliser.

En effet, il est essentiel de s'assurer, que le service rendu par un prestataire sera intéressant pour le ministère de la Défense au niveau financier.

Une analyse objective sur l'intérêt économique de l'externalisation supposerait de connaître et calculer le coût de différentes options.

Tout d'abord le coût du fonctionnement initial en régie. Cela implique par exemple, une description des effectifs, civils ou militaires, ou une évaluation des coûts moyens de production et de fonctionnement.

Ensuite, le coût du fonctionnement en régie optimisée ou rationalisée, avec la détermination du niveau d'optimisation en interne possible.

Et enfin, le coût du fonctionnement en externalisation.

Dans les trois possibilités citées, beaucoup de paramètres seront différents. Par exemple, le personnel n'aura pas les mêmes contraintes professionnelles ou les mêmes avantages sociaux, ou bien prendre en compte le fait que l'externalisation permet souvent l'acquisition de matériels neufs ou plus performants, les solutions proposées augmentent alors le périmètre de comparaison.

De la même manière que l'interarmisation qui n'est pas encore assez développée, alors qu'elle constitue une source non négligeable d'économies, la rationalisation ou l'optimisation de la prestation en régie ne sont pas assez envisagées.

En effet, autant les gains résultant de la réorganisation d'une fonction à l'occasion d'une externalisation sont globalement connus, autant les comparaisons ne sont pas systématiquement faites avec une exploitation en régie optimisée<sup>129</sup>.

Puis, peu de chiffres viennent démontrer qu'une activité externalisée serait plus économique qu'une activité menée en régie, même rationalisée.

Alors que c'est essentiel de le savoir, tant l'externalisation peut conduire à une perte du savoir-faire<sup>130</sup>, qu'il faut prendre en compte au niveau opérationnel et économique, puisqu'il peut être impossible de ré-internaliser la fonction, dans ce cas l'optimisation de la régie est primordiale.

Finalement, ce qui doit guider la réflexion autour de la rationalisation, c'est de savoir, s'il n'est pas possible de réaliser des économies, en optimisant le fonctionnement interne, rendant alors superflue l'externalisation ? de savoir si les restructurations ne sont pas plus économiques que les externalisations ?

---

<sup>128</sup> p. 14 du rapport d'information n°3624 de 2011, précité nbp. 35.

<sup>129</sup> Ibid., p24.

<sup>130</sup> Cf. infra « la réversibilité des compétences face à la perte de savoir-faire engendrée par l'externalisation » p52

A ce propos, le ministère de la Défense allemand, considèrent que si le gain probable est inférieur à 10 % par rapport à un fonctionnement en régie optimisée, l'externalisation ne doit pas être engagée<sup>131</sup>.

En France, d'après les organisations syndicales, qui manifestent leur opposition aux externalisations, il conviendrait, avant d'externaliser, de mener obligatoirement, une étude sur la rationalisation du service effectué en régie<sup>132</sup>.

Et cette rationalisation peut commencer par la « civilianisation », c'est-à-dire le remplacement, quand cela est possible des militaires par des civils, qui par leurs statuts sont moins coûteux. Le tableau<sup>133</sup> qui suit, permet de nous éclairer, par ses cas concrets, sur les coûts des différentes options, dont la régie optimisée :

**Gains économiques liés à 6 dossiers d'externalisations**

Nom du dossier	Coût initial en régie	Coût théorique en régie optimisée	Coût du service externalisé	Gain économique
Vareennes sur Allier	5,1 M€ / an (valeur 2009)	Non connu	Env. 3M€ / an (valeur 2009)	2,1 M€ / an (gain de 41 %)
Cognac	22,6 M€ (valeur 2006) / an	Non connu	17,43 M€ (valeur 2006) / an	5,17 M€ / an (gain d'environ 22 %)
Dax	Non connu	985 M€ actualisés TTC sur 22 ans <sup>30</sup>	977 M€ actualisés TTC sur 22 ans <sup>31</sup>	8 M € actualisés sur 22 ans (gain de 0,9 %)
Véhicules de la gamme commerciale	84,7 M€ / an (valeur 2003)	Non connu	Environ 65,2 M€ (montant max.: 79 M€)	19,1 M€ / an, soit un gain de 22 %
Sécurité des 5 bases aériennes	9,93 M€ / an (valeur 2009)	Non connu	Entre 3,66 et 4,39 M€ / an (valeur 2009)	Entre 5,5 et 6,3 M€ / an (gain de 56 % à 63 %)
LOA des A 340	Sans objet (changement de type d'appareil)	18,5 € (valeur 2005) actualisés TTC / siège / heure de vol	28,15 € TTC <sup>32</sup> / siège / heure de vol	Ecart défavorable de 9,65 € / siège / heure de vol (+52 %)

Source : Cour des comptes

On relève dans ce tableau, que les dossiers relatifs à Cognac et aux véhicules de la gamme commerciale, par exemple, engendrent des gains économiques importants car supérieurs à 20%.

Cependant, il convient de nuancer ces gains, puisque comme en témoigne le tableau, la comparaison n'a pas pu être faite avec l'option de la régie optimisée, alors que peut être, la situation en régie initiale aurait pu être améliorée.

En effet, une réduction des effectifs, une diminution du besoin, ou un rajeunissement des matériels pourraient améliorer le résultat économique du service, sans pour autant que cette économie soit forcément générée par l'externalisation.

Mais on constate aussi que, dans le cas de Dax, une comparaison avait été faite avec la possibilité d'une régie optimisée et d'une externalisation. En découle que les coûts de l'externalisation et de l'optimisation sont très proches, et que le gain attendu par le ministère de la défense en choisissant la première est très faible (0,9%).

Autre exemple<sup>134</sup>, cette fois issu du MCO. Le chef de la Mission de modernisation du MCO des matériels aéronautiques de la défense a fourni des informations lors de son audition. Selon lui, entre 2008-2014, l'économie apportée par les restructurations-rationalisations du MCO

<sup>131</sup> p. 61 du rapport d'information n°3141 de 2011, précité nbp. 24.

<sup>132</sup> p. 26 du rapport d'information n°3624 de 2011, précité nbp. 35.

<sup>133</sup> Ibid.

<sup>134</sup> Ibid.

aéronautique a pu être évaluée, à environ 300 millions d'euros par an, avec notamment la réduction de près 3 200 personnes de l'effectif.

Alors que de l'autre côté, l'économie procurée par l'externalisation dans le même domaine et pour la même période, ne s'élève qu'à 30 millions d'euros par an.

Les restructurations procureraient donc dans certains cas, des économies plus importantes que les externalisations.

Au bilan, nous l'aurons donc vu, il est impossible de conclure avec exactitude sur la réalité de l'intérêt économique des externalisations pour le ministère de la défense, même s'il est indéniable qu'elles constituent un outil utile, pour les réformes ou la modernisation du ministère.

Cependant, plusieurs compétences ou pratiques doivent être développées pour s'assurer des gains économiques que l'externalisation est censée apporter.

Il s'agira, en effet de mieux connaître les coûts de la fonction en régie ; de rendre systématique la comparaison avec la possibilité d'une régie optimisée surtout quand la perte de savoir-faire peut être très préjudiciable ; et d'assurer un meilleur suivi du contrat pour notamment appliquer les pénalités.

Et il apparaît que ces connaissances sont encore trop imparfaites au ministère de la Défense<sup>135</sup>, qui se heurte, qui plus est, à la gestion de l'impact humain de l'externalisation.

## **Paragraphe 2 : La délicate gestion de l'impact humain de l'externalisation.**

Outre sa dimension économique ou opérationnelle, l'aspect de l'externalisation, relatif aux ressources humaines est un défi pour la gestion administrative du ministère de la Défense, car cela nécessite de se questionner sur l'avenir du personnel concerné par l'externalisation, c'est donc un enjeu social majeur.

En effet, offrir des perspectives de carrière plus attractives, et un cadre professionnel plus valorisant, en libérant le personnel de tâches ne relevant pas du cœur du métier, fait partie des arguments en faveur de l'externalisation.

Cependant, ce recentrage vers le cœur du métier entraîne la disparition de certains emplois, notamment par réduction des effectifs, transfert du personnel, ou suppression pure et simple.

Cela pose, naturellement, des difficultés, et suscite des inquiétudes, pour le personnel civil et militaire qui n'adhère pas à cette politique d'externalisation.

Comme l'indique, un rapport du centre d'études en sciences sociales de la défense, de 2002<sup>136</sup>, il y a un « *malaise partagé et fort* » parmi le personnel et « *les craintes concernant la sous-traitance ou l'externalisation sont exprimées spontanément par de nombreux interviewés* ».

D'ailleurs, le ministère de la Défense l'avait bien compris avant ce rapport, puisque pour rassurer son personnel, il apportait des garanties<sup>137</sup> à propos des externalisations. Celles-ci ne devaient pas déboucher sur de nouvelles restructurations ; aucune obligation de mobilité ne sera imposée au personnel civil ; et aucune incitation à renoncer à son statut ne sera exercée en direction du personnel civil.

Au-delà de cela, le ministère de la Défense a fixé des modalités de dialogue social (A) et dispose en outre de dispositifs juridiques pour accompagner le personnel lors des restructurations (B). Même si l'impact humain des externalisations, est limité (C), cet aspect du processus d'externalisation est soumis à beaucoup de pressions syndicales ou politiques, c'est en cela, qu'il s'agit d'une difficulté dans la mise en œuvre du processus.

<sup>135</sup> p. 101 du rapport d'information n°3141 de 2011, précité nbp. 24.

<sup>136</sup> Jacques Capdevielle et Luc Chelly, «La présence des civils dans les armées: travailler ensemble ? », Les Documents du Centre d'études en sciences sociales de la défense n° 50, juillet 2002.

<sup>137</sup> p. 15 du rapport d'information n°3595 de 2002, précité nbp. 23.

## **A- Le dialogue social en cas d'externalisation.**

### **1- La fixation des modalités de dialogue social.**

Selon le rapport d'information de l'Assemblée nationale en 2011<sup>138</sup>, il apparaît que le ministère de la Défense, se préoccupe suffisamment des conséquences humaines de sa politique d'externalisation.

Il met ainsi en place des groupes de travail « ressources humaines » au cours des projets, qui alimentent la réflexion et la communication de la stratégie du ministère vis-à-vis du personnel.

Ces groupes de travail, sont épaulés par le SGA qui est responsable de la concertation sociale, et qui a d'ailleurs développé depuis 2009, un processus d'information des organisations syndicales<sup>139</sup>, pour le personnel civil, plus concerné par les externalisations, que les militaires bénéficiant eux, d'un statut plus protecteur.

Désormais, depuis 2009<sup>140</sup>, des principes d'organisation du dialogue social sont applicables aux opérations d'externalisation, dont la trame dépend de l'avancement du projet, des phases de communication et de concertation avec les syndicats. On dénombre ainsi quatre phases de dialogue social<sup>141</sup>.

La première est celle d'une communication nationale et locale, réalisée dès le début des travaux d'évaluation préalable à la décision d'externaliser. Il s'agira ici de présenter aux différents syndicats, les caractéristiques du projet d'externalisation.

S'ensuit, la deuxième relative à la concertation avec ces syndicats. Elle consiste en une présentation de la synthèse de l'évaluation préalable réalisée, aux syndicats, et au recueil de leurs appréciations. Cette concertation n'intervient qu'avant l'engagement de la phase de contractualisation du projet d'externalisation.

A l'issue de cela, mais avant le début de la phase de réalisation du projet, on entame une deuxième phase de concertation, toujours avec les syndicats. Le ministère de la Défense présente un bilan économique et social de l'externalisation sur la base d'offres réelles, accompagné d'un avis d'un cabinet externe indépendant.

Enfin, la dernière phase intervient elle-aussi avant la réalisation du projet, et il s'agira simplement d'une ultime phase de communication auprès des syndicats et personnels locaux, issus du personnel de la fonction externalisée.

En définitive, même si au stade de l'étude préalable, tous les détails ne peuvent être divulgués aux syndicats pour des raisons de confidentialité avant la consultation des entreprises, il apparaît toutefois que ces derniers prennent connaissance du dossier lors de l'évaluation finale avec les prix définitifs notamment. A ce moment-là on peut dire que s'installe un véritable dialogue entre les parties, avec à la clé des remarques pouvant corriger l'évaluation faite par le ministère de la Défense, pour autant ce dernier fait face à l'opposition systématique des syndicats.

---

<sup>138</sup> p. 50 du rapport d'information n°3141 de 2011, précité nbp. 24.

<sup>139</sup> Ibid

<sup>140</sup> Ces principes ont été arrêtés avec les organisations syndicales et représentatives le 16 juin 2009.

<sup>141</sup> Rapport d'information de février 2011. op. cit, p51.

## **2- L'opposition des syndicats au processus d'externalisation.**

### **a- Une concertation illusoire selon les syndicats.**

Au sujet de la consultation des syndicats, elle serait selon eux, illusoire, car ces derniers se plaignent du manque de dialogue avec le ministère de la Défense<sup>142</sup>. Ils reconnaissent que les modalités de dialogue social sont bien fixées, or ils regrettent le peu d'attention qu'on accorde à leurs remarques ou arguments.

De plus, le ministère de la Défense ne divulguerait que très peu d'information au sujet du projet d'externalisation, l'impact en terme d'emplois, le retour d'expérience, un bilan des opérations d'externalisations notamment.

Ensuite, il apparaît que dès que le personnel est informé que le ministère a entamé une étude relative à la possibilité d'une externalisation, dans leur service, le personnel cherche à d'ores et déjà le quitter<sup>143</sup>. Ainsi, le ministère constate d'une part le désintérêt de son personnel et d'autre part un déficit de personnel, l'encourageant à aller vers l'externalisation.

### **b- Des syndicats défendant la civilianisation plutôt que l'externalisation.**

Les syndicats critiquent la politique d'externalisation du ministère de la Défense, qui serait « *purement idéologique* »<sup>144</sup> et contestent les économies engendrées par l'externalisation. Les syndicats militent, en effet plutôt, pour la civilianisation, c'est-à-dire le remplacement de militaires par des civils, qui serait plus avantageuse que l'externalisation. D'ailleurs, dès 2008, le ministère de la Défense, avait consenti à un effort de civilianisation, avec comme objectif : 25% de civils pour 75% de militaires<sup>145</sup>. Toutefois, les déflations d'effectifs ont plus touché les civils que les militaires si bien que l'objectif n'a pas été atteint.

Pourtant, un militaire « coûte » plus cher qu'un civil, et cela tient à son statut<sup>146</sup> puisque « *l'état militaire exige en toute circonstance esprit de sacrifice, pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême* ». Au vu de cela et des risques qu'ils prennent en opération notamment, les militaires bénéficient d'un statut, notamment sur le plan financier, plus avantageux que les civils.

Aucun syndicat ne nie la spécificité des militaires, même dans des missions de soutien des forces, qui par leur statut, sont projetables en opérations extérieures et soumis à des contraintes de mobilité. Cette disponibilité statutaire des militaires permet de réagir rapidement lors d'urgence ou de dysfonctionnements puisqu'il y a la possibilité de réquisitionner du personnel pendant les week-ends par exemple.

Ainsi, d'après les chiffres des rapports parlementaires dont le plus récent<sup>147</sup>, on peut créer le tableau qui suit, sur les coûts entre militaires et civils :

Catégories de personnel	Coût moyen annuel en 2010	Différences
Civil catégorie A	68 801€	+48%
Officier	102 197€	
Civil catégorie B	50 909€	+15%
Sous-officier	58 592€	
Civil catégorie C	36 133€	+27%
Militaire de rang	45 870€	

<sup>142</sup> p. 19 du rapport d'information n°3624 de 2011, précité nbp. 35.

<sup>143</sup> Ibid., p 21.

<sup>144</sup> Ibid.

<sup>145</sup> p. 53 du rapport d'information n°1353 de 2013, précité à la nbp. 98.

<sup>146</sup> Loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires

<sup>147</sup> Rapport d'information n°3624 de 2011, précité nbp. 35.

On remarque ainsi qu'un militaire coûte bien plus qu'un civil, si tant est qu'on puisse réellement comparer les catégories de fonctionnaires avec les grades de militaires.

Cependant, il faut encore rajouter qu'un civil travaille (pour les tâches administratives ou de soutien) en moyenne 1600 heures par an contre 1000 pour un militaire<sup>148</sup>.

Cela s'expliquerait par le fait que le militaire doit entretenir sa forme physique et sa préparation militaire.

Néanmoins pour les syndicats, l'aptitude des militaires affectés dans certains postes de soutien, à être projeté en opération extérieure est discutable<sup>149</sup>, car ces postes sont considérés comme des temps de « respiration » dans la carrière militaire, ou des postes de fin de carrière, si bien que seul 60% de ce personnel militaire ne satisfait aux critères de conditions physiques alors que l'objectif fixé par le centre de pilotage et de conduite du soutien (CPCS) est de 75%<sup>150</sup>.

Cette réticence des armées, à confier des fonctions de soutien, donc sans caractère opérationnel, à des personnels civils, représente un surcoût pour le ministère de la Défense, car la civilianisation constituerait « *un véritable gisement d'économies* »<sup>151</sup>.

Le ministère de la Défense, a aujourd'hui conscience que la civilianisation est indispensable, car les chiffres vus plus haut, sont de réels arguments pour cette civilianisation défendue par les syndicats, et constituent par la même, une autre option intéressante, comme l'est la rationalisation des fonctions en régie, qui freinerait ou réduirait le développement de l'externalisation, car dans certains cas, plus profitable.

## **B- Le dispositif juridique de transfert du personnel.**

Auparavant il n'y avait pas d'outils juridiques permettant le transfert de personnels du ministère de la Défense. Ce dernier procédait alors à un reclassement systématique, procédé très coûteux, à cause des frais de mutation ou des indemnités de départ volontaire.

Depuis on retrouve un encadrement juridique composé de la loi du 3 août 2009<sup>152</sup> et du décret du 21 septembre 2001<sup>153</sup>.

### **1- La mise en place du dispositif prévu par la loi du 3 août 2009.**

La loi du 3 août 2009 étend, aux agents publics les dispositions de l'article L. 1224-1 du code du travail. Ces dispositions font subsister le contrat de travail avec le nouvel employeur « *lorsque survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds* ».

Elle offre au personnel concerné par une externalisation, trois possibilités, parmi lesquelles le reclassement interne ; le détachement ou mise à disposition du prestataire de service ; et la mise à la retraite.

Toutefois, la première des possibilités, paraît difficile à mettre en place dans un contexte de déflation massive des effectifs, car le ministère ne peut absorber, en reclassant en interne, un grand nombre de personnel en cas d'externalisation.

Ensuite, la deuxième des possibilités n'est envisageable que si le personnel du service externalisé exerce une activité relevant de l'intérêt général.

---

<sup>148</sup> p. 27 du rapport d'information n°3624 de 2011, précité nbp. 35.

<sup>149</sup> p. 54 du rapport d'information n°1353 de 2013, précité à la nbp. 98.

<sup>150</sup> Ibid.

<sup>151</sup> Ibid.

<sup>152</sup> Loi 2009-972 du 3 août 2009, relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

<sup>153</sup> Décret n° 2010-1109 du 21 septembre 2010 pris pour l'application de l'article 43 de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

Ainsi, l'article 43 de cette loi, offre la possibilité de mettre à disposition du prestataire, du personnel volontaire.

D'ailleurs, elle fixe trois principes relatifs au transfert du personnel.

Tout d'abord, le principe de volontariat, c'est-à-dire que ce sont les agents qui le souhaitent, qui se verront offrir la possibilité de continuer au sein de l'entreprise prestataire, tandis que ceux qui refusent, seront reclassés au sein du ministère ou bénéficieront de mesures d'accompagnement social.

Ensuite, le principe du maintien du statut d'agent public, qui signifie que le transfert des personnels se fait selon les règles statutaires et réglementaires de l'agent qui conserve ainsi ses droits à l'avancement et à pension de retraite

Enfin, le principe du droit au retour, autrement dit les agents transférés chez le prestataire seront réintégrés à la fin du contrat (sauf en cas de renouvellement du contrat), au ministère de la Défense.

Malgré les possibilités offertes au personnel, et les principes posés, il apparaît toutefois qu'il subsiste des difficultés quant à la mise en œuvre de la loi du 3 août 2009.

## **2- Difficultés de mise en œuvre du dispositif issu de la loi du 3 août 2009.**

Il existe de l'incertitude quant à la mise en place du dispositif issu de la loi du 3 août 2009, causée par la pluralité des statuts et des emplois au sein du ministère de la Défense.

Le personnel concerné par une externalisation va devoir comparer sa protection issue de son statut et sa qualification par rapport au poste proposé. Si bien que dans l'étude du projet d'externalisation, cet aspect des ressources humaines doit être pris en compte, et aura un impact sur le prestataire choisi, par exemple sur sa capacité à prendre ou non du personnel, ce qui complexifie et réduit le développement de l'externalisation.

Cette complexification se ressent dans le calcul des coûts de l'externalisation, puisque celui-ci devient quasi-incalculable du fait qu'il dépend des choix du personnel parmi les options offertes par la loi ; ou de la rémunération proposée par le prestataire (pour des ouvriers d'Etat par exemple, l'écart de rémunération à la charge de l'Etat peut être important)<sup>154</sup>.

De surcroît, le dispositif ne peut offrir une solution pour tout le personnel concerné, pour la simple et bonne raison, que l'externalisation est censée améliorer la productivité d'un service via une rationalisation des moyens. Si le ministère paye une prestation extérieure mais qu'il ne réduit pas sa masse salariale vu qu'aucun de ses agents ne souhaite être reclassé au sein de l'entreprise, il augmente ses dépenses alors que l'externalisation est censée les réduire.

Sans compter que le prestataire peut ne pas vouloir recruter du personnel, ou vouloir recruter que du personnel qu'il aurait choisi.

Enfin, concernant le retour du personnel au sein du ministère de la Défense, vu que le format des armées ne cessera au fil du temps de diminuer, son hypothèse est très réduite, et ne concernerait que les cas de motifs impérieux liés aux nécessités de la défense.

Etant donné que les conditions d'application et les modalités de la mise à disposition n'étaient pas précisées, le ministère ne connaissait pas l'efficacité du dispositif de la loi du 3 août 2009. Il était alors nécessaire d'avoir un décret d'application afin de préciser la mise en œuvre de cette loi, et c'est le décret du 21 septembre 2010<sup>155</sup> surnommé MALD (mise à la

---

<sup>154</sup> p. 54 du rapport d'information n°3141 de 2011, précité nbp. 24.

<sup>155</sup> Décret n° 2010-1109 du 21 septembre 2010 pris pour l'application de l'article 43 de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique

disposition) qui a permis cela, modifié par la suite par le décret du 23 novembre 2012<sup>156</sup> qui tirait lui-même les conséquences de la loi du 5 janvier 2011<sup>157</sup>.

Au final, malgré toutes ces réglementations, la mise à disposition paraît toujours aussi complexe et ne simplifie pas la gestion administrative perdue dans une pluralité de conventions collectives et de statuts. Ainsi, il apparaît que le ministère de la Défense est sensibilisé aux problématiques de l'impact social de l'externalisation, tout du moins il a mis en place des procédures et des outils pour le limiter. Cependant, il n'est pas possible de tirer des conclusions sur l'efficacité de ces outils ni de calculer les coûts des mesures sociales puisqu'aucun projet d'externalisation n'a eu d'impact fort au niveau du personnel<sup>158</sup>, l'impact humain de l'externalisation est en effet relativement limité.

### **C- L'impact humain des externalisations.**

#### **1- Un impact humain pour l'instant limité.**

Toujours, selon le rapport d'information de l'Assemblée nationale en 2011<sup>159</sup>, les externalisations mises en œuvre : « *n'ont pas eu d'impact social important* », car elles ont compensé la disparition des appelés.

De plus, il apparaît qu'il ne fut pas difficile, jusqu'alors, de préserver les intérêts du personnel, car les départs effectifs étaient limités notamment grâce à la mutation professionnelle pour la majorité du personnel. Toutefois, une faible partie de ce personnel a bénéficié de mises en retraite ou d'une embauche par le prestataire.

Les exemples<sup>160</sup> qui suivront illustreront mieux tout cela.

L'externalisation de la maintenance aéronautique à Cognac, a touché 219 militaires.

70% d'entre eux, ont été mutés au sein de l'armée de l'air ; 24 % ont été repris par le prestataire ; et les derniers 6% ont soit pris leur retraite soit n'ont pas été renouvelés.

L'externalisation de la maintenance aéronautique à Dax, a touché 175 personnels dont 140 militaires et 35 civils. Un quart du personnel a été reclassé dans d'autres services de la base ; 39% ont été mutés sur d'autres bases ; 31 % placés en retraite : et 5% ont été repris par le prestataire.

En revanche, l'externalisation de la gestion des véhicules de la gamme commerciale, a eu, quant à elle, un impact humain important, puisque sur un effectif de 3230 personnes dont 2265 militaires et 965 civils, une étude commandée à un cabinet extérieur affirmait que seulement 270 ETPT (équivalent à temps plein travaillé) soit 22% des 1181 ETPT était en fait nécessaire pour assumer la prestation<sup>161</sup>.

Fin 2009, il ne restait plus que 335 ETPT. L'ancien personnel civil a été reclassé dans des métiers proches de leurs compétences d'origine tandis que le personnel militaire a été réaffecté dans les forces, vers le cœur de métier.

A l'avenir, d'autres projets tels celui du « RHL » pour restauration-hôtellerie-loisir, pourrait toucher à terme 8000 personnes, il est aujourd'hui en phase d'expérimentations.

---

<sup>156</sup> Décret n° 2012-1295 du 23 novembre 2012.

<sup>157</sup> Loi n°2011-14 du 5 janvier 2011 relative à la reconversion des militaires aux agents du ministère de la défense en fonctions dans les établissements publics sous tutelle dudit ministère et auprès de tout organisme chargé de l'exécution de la prestation prévue par un contrat de partenariat.

<sup>158</sup> Rapport d'information n°3141 de 2011, précité n°p. 24.

<sup>159</sup> Ibid., p51

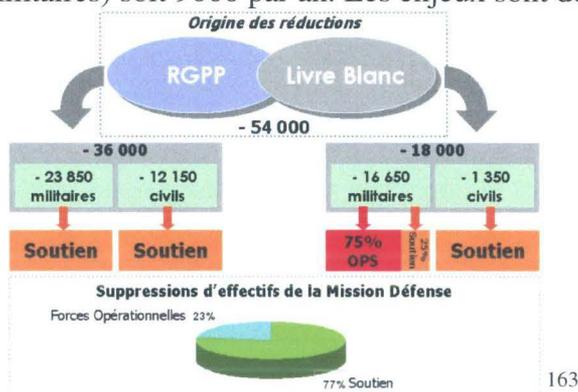
<sup>160</sup> Ibid., p52.

<sup>161</sup> Ibid., p118.

Au bilan, on s'aperçoit que les mutations et les mises en retraite ont été les outils les plus utilisés pour accompagner les externalisations, car l'impact humain reste pour l'instant limité, mais à l'avenir cela pourrait changer, et être accentué par la déflation des effectifs.

## 2- Déflation et externalisation.

Le ministère de la Défense fait face à une large déflation de ses effectifs, or, il n'apporte pas tellement de réponses au sujet de savoir, si le processus d'externalisation, tout du moins les pertes d'emploi qu'il entraîne, s'ajoutent ou sont comprises dans les chiffres de la déflation. En effet, dans la loi de programmation militaire 2009-2014, l'objectif de déflation était de 54 000 agents<sup>162</sup> (civils et militaires) soit 9000 par an. Les enjeux sont donc importants.



A côté de cela, sur la même période, les externalisations concernaient 16 000 personnes<sup>164</sup>. La question est donc de savoir si ces 16 000 postes s'ajoutent aux 54 000 ?

Si on prend l'exemple du maintien en condition opérationnelle (MCO) dans le domaine aérien, il a été reconnu que les gains d'effectifs résultant de l'externalisation s'ajoutaient à la déflation<sup>165</sup>. Externalisation dans ce domaine qui a d'ailleurs quasiment triplé l'objectif initial de postes externalisés (1905 au lieu de 750).

Alors qu'en est-il de la réponse à cette question, des autorités pilotant ces restructurations ? Plusieurs responsables ont été interrogés à ce sujet, par la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) dans le cadre du rapport d'information de l'Assemblée nationale de juillet 2011<sup>166</sup>. Parmi lesquels, l'adjoint au SGA qui affirmait que l'objectif des 16 000 postes supprimés par l'externalisation n'a jamais existé mais en ajoutant que les postes concernés par l'externalisation s'ajoutaient aux 54 000 suppressions prévues. D'un autre côté, le directeur général de l'Economat des armées confirme lui, l'effet cumulatif des suppressions initiales et celles issues de l'externalisation. Tandis que le sous-chef du soutien à l'état-major des armées (EMA) déclare qu'il n'y a pas d'objectifs d'externalisation, elles se font selon les opportunités.

En définitive, leurs réponses ne sont pas claires, et contradictoires, la MEC notant même dans son rapport, leur embarras quand il s'agit de répondre à cela.

<sup>162</sup> Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

<sup>163</sup> p. 13 du rapport d'information n°1353 de 2013, précité à la nbp. 98.

<sup>164</sup> p. 28 du rapport d'information n°3624 de 2011, précité nbp. 35.

<sup>165</sup> Ibid., p29.

<sup>166</sup> Ibid.

Il apparaît donc essentiel de lever toute ambiguïté, en répondant simplement à la question de savoir si le processus d'externalisation prolonge la déflation des effectifs.

Le ministère doit distinguer précisément les gains d'effectifs attendus de l'externalisation, et ceux de l'objectif de réduction des effectifs.

Pour la MEC en tout cas, les emplois faisant l'objet d'une externalisation s'ajoutent aux 54 000 postes supprimés par restructurations.

Le ministère devra d'ailleurs très vite répondre à cette question, car en parallèle, des nouveaux plans de déflation des effectifs apparaissent, notamment celui de la loi de programmation militaire (LPM) 2014-2019, selon le tableau qui suit<sup>167</sup> :

#### TRAJECTOIRE DES RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Déflations (ETP)	7 881	7 500	7 397	7 397	3 500	0	33 675

Plus globalement, et comme on l'aura vu durant cette partie, le ministère de la Défense devra, à l'avenir, améliorer son accompagnement du personnel lors des restructurations, en l'adaptant et le personnalisant selon les spécificités de chacun.

De plus, il faudra progresser dans la communication et la transparence à propos des projets d'externalisation vis à vis du personnel, en se concertant plus avec les syndicats.

Des progrès sont donc à faire, pour affronter les limites du processus d'externalisation, que l'on vient de voir, qui s'appliquent globalement à toutes les administrations, dans des conditions de paix, sans urgence, et sur le territoire métropolitain français. Il en va, en effet, différemment, lorsque le processus d'externalisation doit, répondre à un véritable besoin opérationnel, ou s'exporter sur un théâtre d'opération.

Les limites de l'externalisation se différencient alors de celles que nous avons vu, car elles concernent celles qui sont inhérentes au caractère régalién du ministère de la Défense.

---

<sup>167</sup> p. 123 du rapport d'information n°1353 de 2013, précité à la nbp. 98.

## **Section 2 : Les limites inhérentes au caractère régalien du Ministère de la Défense.**

Dans une directive du 26 mars 2003<sup>168</sup>, le ministère de la défense indique qu'il n'est « *pas souhaitable de dresser une liste précise des fonctions ou des secteurs susceptibles d'être externalisés, la préoccupation d'efficacité conduisant à rechercher une adaptation continue aux besoins* ».

Ainsi, après les tâches de soutien, qui ont fait l'objet d'externalisation à partir des années 1990, les activités plus complexes, plus opérationnelles sont éligibles à ce processus.

Pour les activités en lien avec « l'opérationnel » cela comporte de nombreuses difficultés.

La défense est par définition une fonction régaliennne. Ainsi, externaliser certaines activités, à des opérateurs extérieurs, présente certes l'avantage de recentrer le personnel du ministère sur leur cœur de métier, mais la spécificité militaire oblige à s'intéresser sur les limites de l'externalisation, jusqu'où peut-on aller ? et quelles sont les précautions à prendre ?

La première est celle de s'assurer de la fiabilité du prestataire (Paragraphe 1) tandis que la seconde est celle de trouver des solutions face à la perte de savoir-faire causé par l'externalisation (Paragraphe 2), mais cette dernière, à l'initiative de l'Etat client, doit aussi s'adapter aux spécificités d'une opération militaire, cœur du métier des forces armées (Paragraphe 3).

### **Paragraphe 1 : L'épineuse question de la fiabilité des prestataires dans le secteur de la défense.**

Se garantir de la « solidité » d'un prestataire, est crucial pour le ministère de la Défense, sur lequel reposent plus de responsabilités, sa vigilance doit ainsi être accrue.

Cette attention particulière doit porter, d'une part sur la continuité des prestations (A) et d'autre part sur la confidentialité (B).

#### **A- Assurer la continuité et la réactivité des prestations.**

Le caractère régalien de la défense nationale, contraint à avoir la capacité de réagir à tout moment. L'analyse simplement financière n'est pas permise, il faut y intégrer, outre la perte de savoir-faire, les attentes opérationnelles, et la problématique devient alors plus précise : Peut-on confier au secteur privé certaines fonctions sans altérer la capacité opérationnelle des forces ?

La question de la fiabilité des sociétés partenaires du ministère de la Défense préoccupe à juste titre, les autorités militaires.

La continuité ou la réactivité d'une prestation est un élément clé en opération militaire, alors que le processus d'externalisation revient par définition, à une dépendance à l'égard d'un opérateur extérieur, qui n'est souvent pas adapté à ces conditions particulières.

Il apparaît, naturellement, inconcevable pour le ministère de la Défense de mettre en difficulté les soldats sur le terrain, pour cause de défaillance de l'entreprise, ou de mauvaise qualité de la prestation. Des exemples peuvent illustrer cette problématique<sup>169</sup>.

L'armée britannique avait confié le pliage de ses parachutes à une société privée. Lorsque cette dernière s'est mise en grève, l'entraînement des sauts en parachute a été reporté jusqu'à la date inconnue de la fin de la grève. Ici, c'est l'entraînement des forces opérationnelles qui est donc impacté.

<sup>168</sup> Directive n°7496 du ministère de la défense, du 26 mai 2003, sur la politique d'externalisation au sein du ministère de la défense.

<sup>169</sup> p. 32 du rapport d'information n°3595 de 2002, précité nbp 23.

De la même manière, et certainement plus grave, le transport de carburant avait lui aussi été externalisé par l'armée britannique, et l'entreprise chargée de cette fonction a cessé elle-aussi de travailler pour se mettre en grève. L'acheminement de carburant est décisif, sa suspension, même temporaire, peut s'avérer désastreuse en opération.

Le marché de l'industrie de l'armement au sens large, qui comprend ces prestataires pouvant se voir confier des activités liées aux opérations militaires, est finalement restreint. Souvent le ministère de la Défense affronte des situations monopolistiques ou oligopolistiques, ainsi compte tenu de la grande taille des entreprises dû à leur importance stratégique, la défaillance est peu imaginable.

On peut d'ailleurs s'interroger sur l'accès aux PME pour les prestations demandées. Elles sont en théorie, quasiment exclues, tant le ministère ne tentera pas de confier une activité si importante à une entreprise qui n'est pas suffisamment crédible pour assurer la fiabilité, la continuité, et la réactivité de la prestation demandée.

Dans les faits, le ministère se protège malgré tout du risque de défaillance de son prestataire, en gardant quand cela est possible, une capacité minimale en interne<sup>170</sup>.

Néanmoins, d'autres éléments peuvent perturber la fiabilité des services, notamment « la sous-traitance en cascade »<sup>171</sup>. Ici, la question est de savoir ce qu'il se passe quand la société titulaire sous-traite la prestation qu'elle est censée faire pour le compte des armées ?

L'analyse et le suivi des externalisations se complexifient alors puisqu'il faudra aussi contrôler les sous-traitants. Interdire la sous-traitance n'est pas tellement envisageable, tant celle-ci peut s'avérer indispensable dans la volonté d'être fiable ou réactif.

Les risques sont donc la pluralité des prestataires, la complexité du suivi des prestations, et l'apparition de « sociétés sans usines », qui candidateraient sans réelles capacités de « production » de la prestation.

## **B- Préserver la sécurité et la confidentialité.**

La question de la fiabilité renvoie aussi à celle de la sécurité. Les américains se sont rendus compte après les attentats du 11 septembre 2001, que choisir systématiquement les prestations les moins chères pour la sécurité des aéroports et le contrôle des passagers, c'était aller à l'encontre de l'efficacité et du sérieux des prestations, par un recrutement laxiste, et des salaires très faibles. Depuis, le Gouvernement fédéral américain supervise les contrôles des passagers et envisage de nationaliser la sécurité des aéroports<sup>172</sup>.

Finalement, même si le secteur privé est souvent moins cher que le secteur public, ne doit-on pas payer le prix de la fiabilité et de la sécurité pour de telles prestations ? C'est cette problématique qu'illustre l'exemple précédent.

Enfin, il faut nécessairement aborder la question de la confidentialité. En effet, lorsque le ministère de la Défense confie des prestations à des opérateurs extérieurs, ceux-ci ont alors souvent accès à des informations ou des lieux confidentiels.

Ces accès sont pour autant inévitables en vue de réaliser ce pourquoi l'entreprise a été choisie. Il s'agit donc pour le ministère de la Défense de mettre en œuvre toute une procédure pour réguler les accès.

---

<sup>170</sup> p. 48 du rapport d'information n°3141 de 2011, précité nbp. 24.

<sup>171</sup> p. 33 du rapport d'information n°3595 de 2002, précité nbp.23.

<sup>172</sup> Ibid.

C'est ainsi que depuis les attentats de 2015, les mesures d'entrée dans la base navale de Toulon, notamment, se sont durcies<sup>173</sup>.

La base navale est morcelée, compartimentée, avec pour chaque zone, des accès différenciés. Là encore, le suivi, en vue d'assurer la fiabilité de l'entreprise s'est complexifié, en vue d'éviter de diffuser des informations confidentielles.

La conséquence pour la commande publique en général et les contrats d'externalisation, c'est la mise en œuvre d'une période de préparation antérieure à la période d'exécution du marché, beaucoup plus longue qu'à l'accoutumée, afin que le prestataire fasse les démarches obligatoires en vue de détenir un accès la base navale après avoir subi un contrôle élémentaire. Dans les faits, cette période de préparation qui maquille une période de démarches administratives relatives à l'accès, établie dans les documents contractuels, peut durer jusqu'à 8 semaines.

Malgré cette durée relativement longue, celle-ci fluctue beaucoup selon les caractéristiques de l'entreprise. Très naturellement une entreprise ayant déjà contracté avec le ministère de la Défense aura plus de facilité. De même pour une entreprise française comparativement à une entreprise étrangère.

De plus, lorsque le ministère externalise la réalisation de travaux, notamment, on constate que les entreprises de BTP emploient de travailleurs étrangers complexifiant alors, les démarches administratives.

Ainsi le nécessaire contrôle des entreprises, pour s'assurer de leur fiabilité, engendre des conséquences financières, en ce qu'il rallonge la période d'exécution, cause des retards, lorsque la période de préparation dure plus longtemps que ce qui est prévu dans les documents contractuels.

Aujourd'hui, le principal sujet de contentieux entre les acheteurs publics de la base navale de Toulon et les prestataires extérieurs, est l'accès à la base, depuis les attentats de 2015. Voilà comment, en voulant s'assurer de la fiabilité des entreprises face aux informations confidentielles, le ministère de la Défense complexifie le processus d'externalisation, tout en subissant des conséquences financières et contentieuses comme nous venons de le voir.

Mais il ne s'agit pas là, de la contrainte qui effraie le plus le ministère de la Défense, qui est très préoccupé par la perte de compétences issue de l'externalisation, alors que ce dernier se doit de détenir un savoir-faire lui permettant de répondre n'importe quand au besoin opérationnel, en lien avec l'autonomie stratégique de la France.

---

<sup>173</sup> Expérience personnelle lors d'un stage au sein de la base navale de Toulon.

## **Paragraphe 2 : La réversibilité des compétences face à la perte de savoir-faire engendrée par l'externalisation.**

Assez logiquement, lorsqu'on confie une activité auparavant réalisée en interne, à un opérateur extérieur, cela conduit à terme, à une perte de compétences et de savoir-faire. Toutefois, pour le compte d'un rapport de l'Assemblée nationale de 2011<sup>174</sup>, la Cour des comptes avait affirmé qu'il n'y avait pas de risques forts concernant la perte de compétences, dès que celle-ci peut être retrouvée rapidement. Aujourd'hui, ce risque est donc limité mais l'externalisation se poursuivant dans des domaines de plus en plus techniques, la problématique de la perte de compétences prendra de plus en plus d'ampleur, à l'avenir.

La question de la réversibilité est complexe mais essentielle, il faut notamment anticiper les cas dans lesquels, les prestations de l'opérateur extérieur ne sont pas satisfaisantes, ce qui engendrerait l'interruption du contrat, ou les cas dans lesquels l'entreprise fait faillite par exemple.

Le ministère de la Défense, dispose de plusieurs options pour faire face à ces risques. Il peut décider de réintégrer l'activité, de se prémunir d'une dépendance à l'égard de l'opérateur extérieur, mais surtout définir un seuil minimal de compétences qui doivent impérativement être conservées en interne, pour assurer les fonctions concernées en toutes circonstances.

Cependant, selon les activités externalisées, le principe de réversibilité sera plus ou moins applicable. En effet, on distingue les activités ne nécessitant pas des compétences « particulières », aux activités techniques requérant des compétences pointues. La plupart des fonctions ne nécessitant pas des compétences techniques particulières ont déjà été externalisées ou vont l'être. C'est le cas pour tout ce qui est transport, formation, gardiennage, entretien, notamment.

L'armée de l'air avait décidé d'externaliser, en 2000, le transport collectif du personnel de ses bases aériennes dans la région Nord. Cette décision manquant de souplesse, elle s'avérait onéreuse. Dès 2002, l'armée de l'air décida de reprendre l'activité en régie<sup>175</sup>. Dans ce cas, la réversibilité fut possible. Cela s'explique par le fait qu'il ne s'agissait pas d'une externalisation visant un domaine d'activités aux compétences techniques particulières.

La question devient tout de suite, plus complexe pour l'externalisation de fonctions plus techniques comme les transmissions, service de santé, ravitaillement en vol, ou l'informatique par exemple, car elles demandent une certaine expertise et des matériels importants et techniques. Pour ces compétences techniques, assurer le maintien en interne du savoir-faire pour permettre la reprise en régie de l'activité externalisée, serait extrêmement coûteux, en ce qu'il entraînerait des doublons de fonctions et annihilerait les économies de l'externalisation. De plus, la formation du personnel nécessaire pour assurer à nouveau en interne, l'activité externalisée, serait longue et coûteuse.

Ainsi, rebâtir en régie, un service autrefois externalisé pendant de longues années, paraît tellement complexe et coûteux, que cela est considéré comme impossible.

---

<sup>174</sup> p. 48 du rapport d'information n°3141 de 2011, précité nbp. 24.

<sup>175</sup> p.50 du rapport d'information n°3591 de 2007, précité à la nbp.58.

Le ministère de la défense préfère désormais parler de « transférabilité » que de « réversibilité ». C'est ce qu'il évoque, dans sa directive du 26 mai 2003<sup>176</sup> qui indique ainsi qu'il importe de « *prévoir des dispositions, notamment contractuelles, permettant de prévenir toute dépendance et d'assurer la continuité du service en cas de défaillance ou de changement du prestataire* ».

Le principe de transférabilité serait la possibilité de transférer la responsabilité d'une activité externalisée d'une entreprise à une autre<sup>177</sup>.

Cependant, cette transférabilité repose sur l'existence d'un milieu concurrentiel, ce qui peut s'avérer difficile dans certains secteurs très techniques, comme les transmissions, où le nombre d'entreprises susceptibles d'être retenues est faible.

Faire jouer la concurrence dans un milieu oligopolistique semble illusoire, tant l'entreprise titulaire réduit la lutte concurrentielle par l'avantage qu'elle a acquis au cours du marché en matière de compétences et d'informations spécifiques à ce même marché.

Mais surtout une fois que l'entreprise retenue se verra dessaisie du marché, au profit d'un des seuls concurrents qu'elle a, va-t-elle assurer la transférabilité avec bonne volonté et dans les meilleures conditions ?

Pour parer à cela, il est nécessaire d'inclure dans les documents contractuels, des dispositions en vue du transfert en fin de contrat, des équipements, des systèmes d'informations, des infrastructures, des droits ou des données de gestion du contrat<sup>178</sup>.

Ainsi, la problématique de la perte de savoir-faire causée par les externalisations s'avère un enjeu central si l'externalisation doit d'inscrire sur le long terme.

Comme nous venons de le voir, il convient de prendre toutes sortes de précautions afin d'assurer la réversibilité ou la transférabilité des compétences.

Toutefois les syndicats ont plusieurs fois alerté les autorités du « *caractère illusoire d'une éventuelle réversibilité des externalisations, faute de moyens et du caractère inévitable de certaines pertes de savoir-faire* »<sup>179</sup>.

Pourtant il apparaît inconcevable de perdre des compétences essentielles durant un conflit armé, le processus d'externalisation se doit de s'adapter aux particularités d'une opération militaire.

---

<sup>176</sup> Directive n°7496 du ministère de la défense, du 26 mai 2003, sur la politique d'externalisation au sein du ministère de la défense.

<sup>177</sup> Rapport d'information de 2007 op. cit., p51.

<sup>178</sup> Ibid.

<sup>179</sup> p. 22 du rapport d'information n°3624 de 2011, précité nbp. 35.

### **Paragraphe 3 : L'adaptation du processus d'externalisation aux spécificités de l'opération extérieure.**

Encore en 2018, la France impliquée notamment dans les opérations Barkhane<sup>180</sup> et Chammal<sup>181</sup>, projette hors du territoire métropolitain plus de 18 000 hommes et femmes<sup>182</sup>, que ce soit pour de véritables opérations extérieures, ou en tant que forces de présence ou forces de souveraineté, ou encore pour respecter des accords internationaux.

Cependant, les coûts élevés des opérations extérieures (OPEX) sont en augmentation continue, comme le montre ce tableau<sup>183</sup> (montant en millions d'euros) :

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Coûts des Opex	630	605	528	579	663	831	826

D'après ce tableau donc, c'est à partir de 2007 qu'on constate une hausse des coûts des OPEX, pourtant à effectifs déployés constants. Cette hausse de 166 millions d'euros, soit environ 30%, entre 2007 et 2008, serait liée « *au renchérissement du soutien logistique de nos troupes sur des théâtres désormais plus lointains, à des dépenses de munitions croissantes dans des engagements de plus en plus violents et à l'accroissement important des contributions financières versées à l'OTAN et à l'Union européenne* »<sup>184</sup>.

En effet, et comme le constate elle-aussi la Cour des comptes<sup>185</sup> : « *les engagements armés se déploient selon des formats, des intensités et des durées variables* », ce qui a des répercussions sur les dépenses des OPEX qui ont représenté plus de 1,1 milliard d'euros chaque année en 2014, 2015 et 2016, tandis que le coût unitaire par militaire projeté a doublé en dix ans, pour finalement atteindre 100 000 euros par soldat déployé par an.

Ainsi pour rationaliser le budget colossal que représentent les OPEX pour la France, et réduire leurs coûts, le ministère de la Défense, s'est servi de l'externalisation comme outil économique, alors qu'elle était auparavant cantonnée aux tâches de soutien.

De ce fait, les dépenses d'externalisation réalisées en OPEX qui étaient de 15,7 millions d'euros en 2006 sont passées à 160,4 millions d'euros en 2008, ce qui représente une augmentation de 144 millions d'euros soit 922 %<sup>186</sup>.

L'externalisation est parfois indispensable en OPEX, même si elle doit s'adapter à certaines spécificités (A), qui la rendent parfois impossible, obligeant le ministère de la Défense à envisager d'autres options telles la réserve ou les sociétés militaires privées (B) qui toutefois, à l'image de l'externalisation, ne résolvent pas tous les problèmes de l'autonomie stratégique, en particulier dans le domaine des transports stratégiques, qui est aujourd'hui d'actualité (C).

<sup>180</sup> Opération militaire française lancée en 2014, au Sahel en vue de lutter contre des groupes djihadistes, elle prend la suite des opérations Serval et Épervier.

<sup>181</sup> Opération militaire française lancée en 2014, en Irak et en Syrie, en vue de lutter contre l'Etat Islamique.

<sup>182</sup> [https://www.defense.gouv.fr/operations/rubriques\\_complementaires/carte-des-operations-et-missions-militaires](https://www.defense.gouv.fr/operations/rubriques_complementaires/carte-des-operations-et-missions-militaires) mise à jour le 14/05/2018.

<sup>183</sup> Rapport d'information n°1790 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le coût des opérations militaires extérieures, notamment sous mandat international, présenté par M. Louis Giscard d'Estaing et Mme Françoise Olivier-Coupeau, enregistré le 1<sup>er</sup> juillet 2009 à la Présidence de l'Assemblée nationale, p26.

<sup>184</sup> Ibid., p11.

<sup>185</sup> Rapport de la Cour des Comptes du 14 novembre 2016, Les opérations extérieures de la France.

<sup>186</sup> p. 13 du rapport d'information n°3141 de 2011, précité nbp. 24.

## **A- Les caractéristiques de l'externalisation en opérations extérieures.**

### **1- La diversité des prestations externalisées en opérations extérieures.**

Même s'il n'existe pas de liste d'activités « externalisables » pour le ministère de la Défense, on retrouve toutefois de manière récurrente, en OPEX, un certain nombre de prestations confiées à des opérateurs économiques.

Outre l'externalisation de soutien, analysée jusqu'alors et constituée des prestations essentielles comme la restauration, qui s'exportent en théâtre d'opération avec toutefois plus de vigilance, on retrouve l'externalisation de transports dans le cadre des OPEX.

Dans le domaine du transport, on différencie alors le transport stratégique permettant l'acheminement de personnels et de matériels sur des longues distances<sup>187</sup> et le transport intra-théâtre que le ministère de la Défense externalise souvent, en milieu stabilisé.

Le ministère recourt en effet à l'externalisation du transport intra-théâtre, notamment lors de l'opération Serval<sup>188</sup> qui rendait indispensable cette externalisation, d'une part, par les carences capacitaires de l'armée française, et d'autre part, par la grandeur du théâtre d'opération malien.

En OPEX, le ministère de la Défense peut aussi externaliser le maintien en condition opérationnelle (MCO), toutefois en faisant en sorte, qu'il y ait une continuité entre le MCO en métropole et celui en OPEX.

Pourtant considérée, comme une fonction sensible, la fonction « intelligence-surveillance-reconnaissance »<sup>189</sup> (ISR) est elle aussi externalisée par le ministère de la Défense en OPEX, notamment avec des marchés permettant la disposition d'avions-radars.

Enfin, les systèmes d'information et de communication, font l'objet d'externalisation, par la DIRISI qui est l'opérateur de services informations et de télécommunications du ministère de la Défense, même en théâtre d'opérations. Ainsi, elle passe des marchés en vue d'assurer la sécurité et la protection des réseaux stratégiques en métropole (qui assurent le lien avec les militaires sur le front) par exemple.

Les prestations « externalisables » en OPEX sont donc multiples, on peut néanmoins distinguer plusieurs types d'externalisations.

---

<sup>187</sup> Cf. infra « les transports stratégiques : sujet d'actualité, synthétisant la problématique de l'externalisation pour le ministère de la Défense » p 66.

<sup>188</sup> Opération lancée en janvier 2013 dans le cadre de l'intervention militaire française au Mali, et qui s'est achevée officiellement en juillet 2014.

<sup>189</sup> Rapport d'information n°673 de la commission des finances sur les externalisations en opérations extérieures, par M. Yves Krattinger et Dominique De Legge, enregistré le 2 juillet 2014 à la Présidence du Sénat, p22.

## **2- Une typologie des externalisations en opérations extérieures.**

Les rapporteurs Yves Krattinger et Dominique de Legge<sup>190</sup> distinguent en OPEX, trois types d'externalisation.

Premièrement, l'externalisation additionnelle, qui a pour objet de répondre aux évolutions des besoins, notamment liées à la complexité des technologies utilisées.

En effet, dans son objectif de modernisation, le ministère de la Défense préfère recourir à l'externalisation pour acquérir des technologies maîtrisées par le secteur privé, plutôt que de dupliquer ces technologies, ce qui est plus coûteux, et étonnant tant historiquement, c'est l'armée qui est à la pointe des technologies.

C'est en ce sens que la directive du 26 mai 2003<sup>191</sup> affirme que « *l'externalisation peut présenter un intérêt quand le coût et les difficultés d'acquisition ou de maintien de compétences dans certains domaines très spécifiques (formation, entretien spécialisé d'installation ou de matériels) sont disproportionnés par rapport aux résultats attendus* ».

En effet, dans certains domaines techniques, il est préférable financièrement pour les armées de recourir à l'externalisation plutôt que de former du personnel ou d'entretenir du matériel.

L'externalisation additionnelle permet donc de combler les besoins malgré les problèmes que cela pose pour l'autonomie des forces.

Deuxièmement, l'externalisation de substitution, qui a pour but de remplacer le personnel et les moyens militaires par le personnel et les moyens d'un prestataire extérieur.

Celle-ci est motivée par la volonté de réduire les coûts, ou par la volonté de respecter le nombre d'effectifs autorisés pour l'opération militaire.

Par exemple, pour le transport intra-théâtre lors de l'opération française au Mali, l'externalisation a permis d'éviter d'user le matériel militaire, de supprimer les frais de maintenance des aéronefs, et de réduire les effectifs de soutien sur place.

Ainsi on favorise l'utilisation du matériel ou du personnel pour les véritables missions opérationnelles, en somme, c'est un recentrage vers le cœur du métier militaire, tout en réalisant des économies (pour le transport, à l'intérieur du Mali, de 120 tonnes de marchandises durant l'opération Serval, cela coûte 1 millions d'euros par des moyens militaires contre 265 000 euros par l'externalisation)<sup>192</sup>.

Troisièmement, l'externalisation palliative, qui vient combler une lacune capacitaire.

Cette lacune peut survenir de différentes façons. Tout d'abord elle peut résulter d'un besoin opérationnel imprévu qui est propre à l'opération militaire, et que les moyens patrimoniaux de l'armée ne peuvent combler. L'externalisation apparaît alors comme naturelle.

Ensuite cette lacune peut aussi, provenir d'une contrainte budgétaire, obligeant alors, le ministère de la Défense, à renoncer à certains moyens, pourtant nécessaires à la capacité opérationnelle française. Ici, la lacune se fait sentir au moment du besoin, et rend nécessaire l'appel à un prestataire extérieur, la substitution est différée.

Malgré ces plusieurs types d'externalisations, elles répondent toutes à des objectifs communs.

---

<sup>190</sup> Ibid.

<sup>191</sup> Directive n°7496 du ministère de la défense, du 26 mai 2003, sur la politique d'externalisation au sein du ministère de la défense.

<sup>192</sup> p. 15 du rapport d'information n°673 de 2014, précité à la nbp. 189.

### **3- Les objectifs de l'externalisation en opérations extérieures.**

Les opérations extérieures, sont la quintessence du métier militaire et du caractère régalien du ministère de la Défense, dans cette perspective, la simple analyse financière de l'externalisation, que l'on retrouve en temps de paix et en métropole, est dangereuse. L'objectif de réduction des coûts ne suffit pas, l'externalisation doit aussi viser une meilleure qualité des prestations militaires. Ainsi, le principal objectif de l'externalisation en OPEX est de conjuguer les aspects économiques et les aspects liés à la performance de l'externalisation, en vue de répondre au besoin opérationnel.

Ce besoin s'exprime, selon une procédure<sup>193</sup>, tout d'abord par l'adjoint pour le soutien interarmées (ASIA) sur le théâtre d'opération, qui est ensuite traité par le centre du soutien des opérations et des acheminements (CSOA) qui valide le besoin en identifiant les moyens pour y répondre (moyens de l'armée française, externalisation, ou mutualisation avec des pays alliés) et coordonne le soutien logistique.

Si le CSOA souhaite, à l'issue de son analyse des moyens, recourir à un prestataire extérieur, alors, c'est le centre interarmées d'administration des opérations (CIAO) qui étudie au niveau économique l'externalisation envisagée, malgré qu'on soit en OPEX, pour d'une part vérifier que la prestation ne peut pas être faite en régie, même optimisée, et d'autre part contrôler que les coûts de l'externalisation ne soient pas excessifs.

Après les travaux du CSOA et du CIAO, c'est le centre de planification et de conduite des opérations (CPCO), qui décide véritablement du recours à l'externalisation.

Si la réponse du CPCO est positive, alors les contrats sont conclus par la direction du commissariat en opération extérieure (DIRCOM) au niveau local, et par des organismes experts tels l'état-major opérationnel (EMO) ou des établissements logistiques du commissariat des armées (ELOCA) au niveau national.

Cette procédure complexe, car faisant intervenir un grand nombre d'acteurs, démontre que malgré les enjeux politiques, militaires, ou opérationnels, l'externalisation en OPEX n'est pas automatique, la décision d'y recourir est étudiée et contrôlée.

D'ailleurs la décision d'externalisation doit aussi prendre en compte le soutien de la population locale. La répartition des marchés peut faire peser un risque politique aux forces françaises. Par exemple, durant l'EUFOR au Tchad<sup>194</sup>, 96 % des entreprises<sup>195</sup> à qui on confiait des prestations, étaient des multinationales, très souvent européennes tandis que les entreprises tchadiennes constituaient les derniers 4%. Les autorités locales manifestent alors, pour que leurs entreprises soient mieux représentées.

En effet, recourir à des entreprises ou personnels locaux favorise l'acceptation de la présence de forces armées dans le pays, tout en améliorant la situation économique et donc permet la stabilisation du théâtre d'opération. Il s'avère d'ailleurs que la France privilégie cet état d'esprit notamment à cause de l'absence d'entreprises françaises dans les théâtres d'opérations, même dans les pays francophones comme le Tchad.

---

<sup>193</sup> p. 11 du rapport d'information n°673 de 2014, précité à la nbp. 189.

<sup>194</sup> L'EUFOR Tchad/RCA était une force opérationnelle multinationale dirigée par l'UE au Tchad et en République centrafricaine qui appliquait la résolution du Conseil de sécurité de l'ONU du 25 septembre 2007, et dont la mission s'est achevée en 2009.

<sup>195</sup> p. 44 du rapport d'information n°1790 de 2009 nbp. 183.

Cependant, il apparaît que pour s'assurer de leur loyauté, les armées payent bien le personnel local, en tout cas mieux que le salaire moyen du pays, si bien que le personnel qualifié comme les universitaires ou les médecins préfèrent abandonner pour des raisons financières, leur métier d'origine pour un travail d'interprète, par exemple, privant ainsi leur propre pays de leurs compétences<sup>196</sup>. Il s'agit là d'une des contraintes pesant sur l'externalisation en opération extérieure.

#### **4- Les contraintes pesant sur l'externalisation en opérations extérieures.**

Le processus d'externalisation en OPEX, doit faire face aux contraintes liées aux théâtres d'opérations. Dans le but de conduire les manœuvres militaires, il faut en effet, que le prestataire puisse par exemple réagir rapidement notamment pour le transport, ou que le prestataire soit disponible et solide. Cela renvoie donc à la réactivité et à la fiabilité du prestataire du ministère de la Défense<sup>197</sup>, des attentes qui sont amplifiées en théâtre d'opération, par rapport à une situation en métropole.

De même, le personnel civil des prestataires extérieurs, va avoir accès à des lieux, du matériel, des informations sensibles lors des opérations militaires, il est alors crucial de prévoir des garanties pour assurer la sécurité des installations militaires et l'accès aux renseignements de ce personnel.

Les contraintes dépendent aussi du niveau de risque du théâtre d'opération, puisque selon le ministère de la Défense « *le niveau de risque [...] reste un critère fondamental de la décision de l'ouvrir aux entreprises contractantes* »<sup>198</sup>.

L'externalisation n'est, en effet, pas possible partout. Externaliser des tâches à des sociétés privées dans des situations dangereuses revient d'une part à exposer des civils aux dangers du conflit et d'autre part, cela ajouterait une nouvelle mission aux militaires, celle de protéger ces civils pour qu'ils assurent leurs prestations, ce qui annihile les bienfaits de l'externalisation.

Le degré d'externalisation varie ainsi selon les dangers en OPEX, en gardant à l'esprit que le personnel civil bénéficie d'un droit de retrait en cas de péril immédiat contrairement aux militaires.

En effet, la situation sur le théâtre d'opération est susceptible d'évoluer en permanence, ainsi en cas d'aggravation de la situation, le prestataire peut à tout moment se retirer et donc arrêter ses prestations, ce qui peut avoir des conséquences désastreuses sur place.

Ainsi, en vue de s'assurer de la continuité de la prestation, de pallier à la défaillance du contractant, le ministère de la Défense, comme on l'a déjà vu, doit maintenir un certain savoir-faire et des moyens patrimoniaux.

Pour les missions « simples » telles le gardiennage ou les ordures, les militaires en opérations extérieures peuvent largement s'en charger. En revanche, pour des tâches plus techniques, il est difficile et extrêmement coûteux de dupliquer le savoir-faire pourtant, en ne le faisant pas on s'expose des risques. Par exemple, au cours de la guerre du Kosovo<sup>199</sup>, l'armée britannique avait des difficultés à faire décoller ses avions entretenus par un prestataire extérieur, en Italie, pourtant pays allié.

La dépendance des armées vis-à-vis d'un prestataire, spécialement si celui-ci est étranger, est à éviter ; la réversibilité et la transférabilité sont encore plus essentielles en OPEX

<sup>196</sup> p. 44 du rapport d'information n°1790 de 2009 nbp. 183.

<sup>197</sup> cf. supra « assurer la continuité et la réactivité des prestataires » p49.

<sup>198</sup> Rapport op.cit., p27.

<sup>199</sup> Guerre de mars 1998 à juin 1999 opposant l'armée yougoslave à l'armée de libération du Kosovo.

qu'en métropole<sup>200</sup> puisque l'environnement économique d'un théâtre d'opération ne permet pas tout le temps de trouver une entreprise française capable de répondre aux attentes spécifiques des OPEX, le recours à des entreprises étrangères occasionne alors outre de la vigilance, un surcoût.

La capacité de se prémunir contractuellement contre tout arrêt soudain de la prestation, et celle d'avoir les moyens financiers de la réversibilité, doivent permettre à la France d'être stratégiquement autonome, et de confirmer son statut de puissance militaire mondiale car ne dépendant que d'elle-même dans chacune des strates logistiques d'une opération militaire et éprouvant elle-même son propre matériel sur le terrain.

Les externalisations en OPEX ne sont pas toujours une solution aux multiples particularités d'une opération militaire, le ministère de la Défense doit alors se tourner vers d'autres possibilités comme la réserve ou les sociétés militaires privées.

## **B- Des solutions inadaptées à l'emploi de civils en opérations extérieures.**

Par la spécificité de leurs missions, les militaires obéissent à des règles particulières, parmi lesquelles, celle de l'article 1<sup>er</sup> du statut général des militaires : « *l'état militaire exige en toute circonstance esprit de sacrifice, pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême, discipline, loyalisme et neutralité* », ou celle de l'article 7 : « *les militaires peuvent être appelés à servir en tout temps et en tout lieu* ».

Ces règles-là ne peuvent être applicables au personnel civil que l'on souhaite projeter sur les OPEX dans le cadre d'une externalisation, car ce personnel obéit lui au droit du travail, en disposant notamment du droit de grève et du droit de retrait en cas de danger grave et imminent. L'intervention de personnel civil sur des théâtres d'opérations, ainsi que leur cohabitation avec les militaires, par leurs différences de statuts, est une source de difficultés.

Toutefois, le ministère de la Défense dispose de deux options aux caractéristiques et difficultés différentes, d'une part l'utilisation de réservistes et d'autre part l'utilisation de sociétés militaires privées.

### **1- L'utilisation de réservistes en opérations extérieures : une solution contraignante pour les armées.**

Une des solutions envisagées par les prestataires du ministère de la Défense, dans le cadre des externalisations, pour parvenir à surpasser les difficultés relatives à la projection en OPEX de ses employés, serait le recours à des employés réservistes.

A l'image de la « Sponsored Reserve » britannique, la loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 relative à l'organisation de la réserve militaire et du service de défense, permet à des volontaires n'ayant pas obligatoirement eu une carrière militaire auparavant, de servir en tant que réservistes auprès d'une entreprise délivrant des prestations pour le compte du ministère de la Défense. Ces volontaires soumis à l'autorité militaire, perçoivent un solde, et les modalités de mise en œuvre du système dépendent de la convention entre le ministère de la Défense et l'entreprise concernée.

Grâce aux réservistes, il apparaîtrait donc envisageable, qu'une entreprise titulaire d'un contrat d'externalisation fournisse des prestations en OPEX, avec du personnel réserviste basculant sous statut militaire une fois en opération.

---

<sup>200</sup> cf. supra « la réversibilité des compétences face à la perte de savoir-faire engendrée par l'externalisation » p52

Toutefois, cette solution comporte de nombreuses limites. En effet, le principe de la mise à disposition de réservistes par les armées au profit d'entreprises privées, interroge sur le rôle même des armées.

Les réservistes sont de véritables militaires, car ils en détiennent le statut, or cette mise à disposition en ferait des « militaires de convenance »<sup>201</sup> c'est-à-dire des techniciens civils déguisés en militaires, juridiquement protégés et pouvant aller en OPEX.

Les réservistes sont pourtant, d'après la loi du 22 octobre 1999, des soldats censés renforcer le personnel militaire en cas de conflit ou de période troublée. L'option de l'emploi des réservistes paraît donc contraignante, et ce, pour plusieurs autres motifs.

Tout d'abord, alors que l'externalisation a pour but, notamment, une réduction des coûts, le recours aux réservistes ne va pas dans ce sens, puisque les coûts des réservistes sont supportés par l'armée, qui les rémunère. Dans certains cas, les réservistes peuvent cumuler leur solde militaire et leur salaire d'entreprise. Mais, généralement, l'armée verse aux réservistes leur solde en fonction de leur grade et d'autres paramètres spécifiques.

Le ministère de la Défense paie donc le service réalisé par leurs prestataires, via ses employés c'est-à-dire les réservistes, plus les soldes militaires, de ces réservistes.

Tout cela n'est ni équitable, ni avantageux financièrement.

De plus la durée d'engagement d'un réserviste paraît inadaptée aux réalités opérationnelles, puisque l'article 11 de la loi de 1999 prévoit une durée de service maximale dans la réserve de 30 jours par an, que l'on peut étendre désormais jusqu'à 210 jours selon des conditions particulières.

Les opérations extérieures durant plusieurs années, cette durée d'engagement apparaît courte. Le prestataire du ministère de la Défense, en vue de combler cela, devra disposer d'un grand nombre de réservistes pour assurer le roulement des effectifs, et ainsi préserver la continuité de la prestation, si essentielle en OPEX.

Ensuite, se pose un cas particulier, celui du réserviste étranger. En effet la loi de 1999 prévoit que la nationalité française est nécessaire pour devenir réserviste.

Les industries d'armement, ou celles fabriquant les équipements militaires sont souvent des sociétés multinationales.

Si on externalise l'entretien d'un engin, que l'armée a acquis, au fabricant étranger de ce même engin, que se passe-t-il lorsque le fabricant use lui aussi de réservistes ?

Il est impossible de concevoir qu'un réserviste d'une société étrangère co-contractant du ministère français de la Défense, revêt l'uniforme militaire français.

Le système de réservistes interdit donc le recours à des entreprises étrangères dans le cadre d'externalisation en opérations extérieures, ce qui réduit l'intérêt de la réserve.

Enfin, se pose la question de la loyauté du réserviste. Ce dernier, qui sera employé en OPEX au profit d'une société privée, toujours dans le cadre d'une externalisation, se considérera-t-il comme un militaire ou un employé de la société ?

Que se passe-t-il quand les ordres entre la hiérarchie militaire diffèrent de ceux de la société ?

Finalement, si le système de réservistes s'avère pratique, c'est surtout aux yeux des sociétés privées, notamment pour des causes liées aux statuts et à l'assurance de l'employé.

En effet, en cas de blessures voire de décès d'un réserviste, c'est le budget de la nation qui supporte les indemnités. Le réserviste endossant l'uniforme, étant placé sous statut militaire.

---

<sup>201</sup> p. 41 du rapport d'information n°3595 de 2002, précité nbp.23.

## **2- Les entreprises de services de sécurité et défense : une solution pour l'externalisation en OPEX, aux frontières du mercenariat.**

Outre les réservistes, une deuxième possibilité s'offre au ministère de la Défense pour externaliser certaines fonctions stratégiques lors d'opérations extérieures, il s'agit du recours aux sociétés militaires privées, plus adaptées que les réservistes aux zones de guerre, ces sociétés posent pour autant elles-aussi des difficultés.

### **a- Les subtiles distinctions lexicales dans la définition des sociétés militaires privées.**

En France, on distingue les sociétés de sécurité privée (SSP), assurant sur le territoire national des prestations de gardiennage, de convoyage de fonds ou encore d'escorte de personnalités, et les sociétés militaires privées (SMP) issues de la traduction du terme anglo-saxon « private military companies » visant les sociétés aux missions variées telles le conseil en sécurité internationale, l'accompagnement et la sécurisation d'investissements à l'étranger, le soutien de bases militaires, ou encore la logistique.

Toutefois, parmi les activités, ici, détaillées, on ne retrouve pas l'usage de force, alors qu'aux Etats-Unis ou en Grande Bretagne, ces sociétés y recourent. Ainsi, ces différences lexicales entraînent une confusion, en ce qu'on parle souvent de SMP pour les entreprises françaises alors que celles-ci n'empiètent pas sur le domaine régalien, elles offrent simplement des services dans le domaine de la sécurité et de la défense.

Et ce ne sont pas les définitions françaises des SMP qui résoudront le problème de confusion puisque le centre des hautes études militaires (CHEM) définit ces sociétés comme celles ayant pour but de « *fournir des prestations de nature militaire dans un environnement de crise, voire de guerre* »<sup>202</sup> tandis que pour le Livre Blanc de 2008, les sociétés militaires privées sont : « *des sociétés susceptibles d'offrir des services de sécurité ou à caractère technique dans le domaine principal du soutien logistique et ne doivent pas exercer la force légitime* »<sup>203</sup>.

Désormais, le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) retient la notion d'entreprises de services de sécurité et de défense (ESSD) exerçant des prestations telles, le service de sécurité, les convois logistiques, la restauration ou la formation notamment, et se situant à la périphérie du domaine régalien.

D'ailleurs, la définition retenue par le document de Montreux<sup>204</sup> offrant un premier cadre juridique international pour ces sociétés, utilise le terme d'entreprises militaires et de sécurité privées<sup>205</sup>, qui correspond aux ESSD françaises.

---

<sup>202</sup> Cité à la page 28 du rapport d'information n°3624 de 2011, précité nbp. 35.

<sup>203</sup> Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale, p28.

<sup>204</sup> Document de Montreux sur les obligations juridiques pertinentes et les bonnes pratiques pour les États en ce qui concerne les opérations des entreprises militaires et de sécurité privées opérant pour les conflits armés, du 17 septembre 2008.

<sup>205</sup> Entités commerciales privées fournissant de services militaires et/ou de sécurité.

## **b- Des forces armées privées : un phénomène historiquement ancien, amplifié depuis la guerre en Irak.**

Dans l'Histoire, les forces armées étatiques se sont toujours appuyées sur des moyens privés, et Machiavel nous mettait déjà en garde à propos de l'usage de mercenaires pour mener une guerre : « *Le prince dont le pouvoir n'a pour appui que des troupes mercenaires, ne sera jamais ni assuré ni tranquille ; car de telles troupes sont désunies, ambitieuses, sans discipline, infidèles, hardies envers les amis, lâches contre les ennemis ; et elles n'ont ni crainte de Dieu, ni probité à l'égard des hommes. Le prince ne tardera d'être ruiné qu'autant qu'on différera de l'attaquer. Pendant la paix, il sera dépouillé par ces mêmes troupes ; pendant la guerre, il le sera par l'ennemi* »<sup>206</sup>.

Malgré qu'historiquement, on ait alterné entre des phases de collaboration entre les armées et le secteur privé, et des phases où l'Etat est l'acteur exclusif, le recours à ces sociétés est devenu sujet à débat, dès l'apparition de l'Etat-nation et son armée du peuple, issue de la conscription. Désormais, le citoyen au sein de l'armée nationale, est le seul individu à pouvoir prétendre défendre légitimement, le territoire, et le peuple français.

Par la suite, l'usage de ces ESSD a commencé à se structurer dès la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle. En effet, la chute du mur de Berlin a ouvert un marché du service de défense, puisque dorénavant, les armées devaient faire face à des affrontements plus ponctuels, nécessitant moins de moyens, des formats plus mobiles et se combinant avec le secteur civil. C'est ainsi que dès 1946, les Etats-Unis finançaient la compagnie Air America, pour combattre en Asie en toute discrétion<sup>207</sup>. L'offre privée s'est, en effet, développée en même temps que le développement de l'externalisation puisque nous étions dans un contexte d'après-guerre où les pays voulaient récupérer les dividendes de la paix, notamment en recentrant leurs armées sur le cœur du métier militaire.

Cela explique donc le recours à l'externalisation, initialement pour les tâches de soutien, mais dont le périmètre s'est accru, notamment lors des conflits irakiens et afghans, avec l'utilisation d'ESSD. En effet, un grand nombre de « contractors »<sup>208</sup> a été employé sur les théâtres irakien et afghan, obligeant alors certains à parler de privatisation de la guerre. Il faut néanmoins nuancer ces propos. Seulement 20% de ce personnel est affecté dans des missions de sécurité armée, ainsi ces sociétés assurent à 80% des prestations de soutien<sup>209</sup>, leur permettant de diversifier leurs clientèles, en proposant leurs services à des entreprises, des organisations internationales ou des organisations non-gouvernementales (ONG). Nous sommes bien loin de l'image de « mercenaires armés ».

---

<sup>206</sup> MACHIAVEL Nicolas, *Le Prince*, 1532, chapitre XII « Combien il y a de sortes de milices et de troupes mercenaires », p52.

<sup>207</sup> Rapport d'information n°4350 de la commission de la Défense nationale et des forces armées, sur les sociétés militaires privées, présenté par M. Christian Ménard et Jean-Claude Viollet, enregistré le 14 février 2012, à la Présidence de l'Assemblée Nationale, p8.

<sup>208</sup> Terme anglo-saxon faisant référence au personnel des ESSD.

<sup>209</sup> Rapport op.cit., p9.

### **c- Des missions plurielles proches des prérogatives étatiques.**

Les conflits récents comme les révolutions arabes ont accru le besoin en sécurité, et ouvert le recours des ESSD à de nouveaux domaines comme l'aide humanitaire, la gestion de crises, l'évacuation ou l'exfiltration de ressortissants, le déminage, l'interprétariat, les télécommunications, les transports, les actions de renseignement, ou encore la logistique. La compétence logistique peut même aller très loin, puisque ces sociétés fournissent des services logistiques intégrés. Cela signifie qu'elles vont assurer la construction d'une base militaire, son gardiennage, la restauration ou encore les transports, de véritables camps militaires « clés en mains ».

Des ESSD ont même développé des compétences dans la prise en charge des otages, compétence autrefois exclusive de l'Etat. Les ESSD vont en effet, gérer les négociations pour la libération des otages, et le versement des rançons, en relation étroite avec les autorités étatiques, toutefois. Les frais liés à la prise en charge des otages, sont donc supportés par le secteur privé et non par les contribuables.

Ainsi, les activités des ESSD sont plurielles, et se rapprochent de celles de l'Etat, elles s'inscrivent même dans la politique extérieure de l'Etat, en tant que levier d'influence. Cela s'explique par le fait, que les moyens de l'Etat, pour des raisons politiques, financières, opérationnelles, ne peuvent plus assumer l'ensemble de ces activités. Néanmoins les ESSD doivent se coordonner et coopérer avec les États, d'ailleurs, le ministère de la Défense français a fixé cinq principes<sup>210</sup> :

- La préservation du contrôle étatique sur l'emploi de la force légitime.
- L'absence de participation directe aux hostilités.
- La préservation de la cohérence et de l'autonomie de l'action militaire, sans esprit systématique, avec une garantie de réversibilité.
- La définition au cas par cas du champ d'activité.
- L'exigence d'une réponse adaptée à la réalité d'un besoin avéré.

### **d- Une multitude de réticences quant à leur emploi.**

- **Les dérives irakiennes de BlackWater.**

L'Irak a été, pour les sociétés militaires privées, le lieu de toutes les dérives. Des plus « bénignes » comme la surfacturation des prestations, aux véritables bavures, comme l'ouverture de feu sur la foule à Bagdad par des employés de Blackwater<sup>211</sup>.

Les Etats-Unis détenaient, avant l'Irak, une certaine expérience de l'externalisation en opération extérieure, puisque dès les guerres dans les Balkans, ils ont toujours donné un rôle important aux « contractors ».

Mais l'ampleur du recours à ces sociétés militaires privées, est tout autre, en Irak, puisque sur 140 000 hommes sur ce théâtre d'opération, il y avait 45 000 « contractors » appartenant à 453 sociétés<sup>212</sup>.

Même si, la majorité de ces « contractors » était employée pour des tâches de soutien (restauration, nettoyage, entretien, transport), le ministère de la Défense américain, a aussi confié des missions de sécurité, à ces sociétés, notamment la protection des administrations

<sup>210</sup> p. 70 du rapport d'information n°3624 de 2011, précité nbp. 35.

<sup>211</sup> La société Blackwater qui s'est ensuite appelée Xe en 2009, puis Academi depuis 2011.

<sup>212</sup> p.46 du rapport d'information n°3591 de 2007, précité à la nbp.58.

provisoires, des installations pétrolières, des routes mais aussi la formation de l'armée irakienne puis, et c'est là que cela a véritablement dérapé, l'interrogatoire des prisonniers de guerre, « activité » purement militaire, dont on imagine assez mal l'externalisation tant les risques sont grands.

Finalement, c'est l'addition, l'accumulation, de toutes ces dérives, qui contribue à la mauvaise réputation des sociétés militaires privées, et donc engendre des réticences quant à leur emploi, du moins officiel.

- **La baisse de qualité des prestations engendrée par la forte concurrence**

Comme dans le cadre de toutes les externalisations, les ESSD, sont des candidats, en concurrence, pour l'obtention d'un contrat.

Ainsi, les sociétés cherchent à fournir la meilleure prestation au prix le plus bas possible, ce qui est mieux pour l'administration et les contribuables, vis à vis des deniers publics.

Or, pour ce genre de prestation, cette recherche, peut engendrer des difficultés puisque pour diminuer le coût de la prestation, les sociétés privées, vont privilégier la sous-traitance en cascade, mais aussi une main d'œuvre moins chère.

En effet, en Irak, les ESSD employées par l'armée américaine ont, progressivement préféré le personnel local ou issu de pays à bas salaires, au personnel occidental<sup>213</sup>, ce qui entraîne une certaine vigilance quant à la nationalité des employés.

Certes, ce phénomène permet de créer des emplois dans les pays en guerre, et de réduire le coût de la prestation, toutefois, la qualité de la prestation diminue, ce qui difficilement acceptable pour ce genre de services.

Il y a, ensuite un autre phénomène lié à la forte concurrence dans ce domaine d'activité, qui constitue un frein à l'externalisation.

Devant les risques en zones de guerres et les lourdes pertes humaines des « contractors », leurs salaires ont considérablement augmenté. Et effet pervers, face à la demande toujours plus importante des gouvernements, les ESSD ont dû recruter encore plus de personnel, et elles se sont tournées vers les anciens militaires, mais aussi vers les militaires encore en poste. Ces derniers quittaient alors l'armée, pour être mieux rémunérés dans ces sociétés.

Ainsi, les caractéristiques particulières d'une zone de guerre, obligent les Etats à trouver des solutions pour l'externalisation. Ils se tournent alors vers les ESSD recrutant elles-mêmes dans le rang des armées qui, pourtant, les emploient. Non contentes de déjà, payer une prestation, les armées voient donc leurs effectifs réduire, et sont obligées d'augmenter les salaires de leurs soldats pour éviter cette déflation. Se pose alors la question de la rentabilité du recours à ces sociétés, en ce qu'il encourage la compétition des salaires entre militaires et contractuels.

- **La confusion avec le mercenariat.**

Le développement des ESSD, souffre de la mauvaise image, qu'on accole à ces sociétés, en les confondant avec les activités de mercenariat. Il est, en effet, difficile, de soustraire à l'inconscient intellectuel collectif, la sensation d'avoir affaire à des profiteurs de guerre.

Cette confusion entraîne des réticences au niveau politique et culturel, qui ne favorisent pas l'emploi de ces sociétés, les débats, ou les clarifications juridiques, notamment en France

---

<sup>213</sup> p. 16 du rapport d'information n°4350 de 2012, précité à la nbp. 207.

avec les souvenirs de Bob Denard qui a marqué les français, sentiment renforcé par les dérives des sociétés américaines en Irak.

Depuis les polémiques en Françafrique, le gouvernement français a encadré l'activité de mercenaires avec la loi du 14 avril 2003<sup>214</sup>, avec notamment une définition du mercenariat : « *le fait pour une personne d'être spécialement recrutée pour combattre dans un conflit armé sans être ressortissant d'un État partie ni membre de ses forces armées, ni envoyé en mission par son État, et de tenter de prendre une part directe au conflit en vue d'en tirer un avantage personnel « ou une rémunération nettement supérieure » à celle des combattants réguliers* ».

Néanmoins, malgré cette loi, la France devra continuer à surpasser cette défiance vis à vis des ESSD, pour remédier à ses carences juridiques, et établir une distinction claire entre mercenariat et ESSD.

#### **e- Le nécessaire accroissement du contrôle de ces sociétés par l'Etat.**

Il est indispensable de contrôler de manière rigoureuse l'usage de ces sociétés. Il s'agirait de contrôler le personnel et les activités, avec à l'issue l'obtention d'une labellisation par la société, apportant une garantie minimale.

En opération extérieure, il est en effet, nécessaire de connaître la fiabilité technique, et financière de la société mais aussi la bonne moralité des employés.

Un regard sur le capital de la société est aussi essentiel, une entreprise contrôlée par des capitaux étrangers pourrait parfois, poser problème.

Un meilleur contrôle suppose, par ailleurs, des capacités juridiques permettant au ministère de la défense d'assurer le suivi attentif de l'exécution du contrat et d'organiser la coordination entre les armées et les sociétés, et l'accès à l'information.

L'amélioration du contrôle de l'Etat passe aussi, selon les rapporteurs Christian Ménard et Jean-Claude Viollet<sup>215</sup>, par l'établissement d'un véritable cadre législatif relatif à l'activité extérieure des ESSD à l'image de la loi du 12 juillet 1983<sup>216</sup>, afin d'établir une liste des activités pouvant être confiées aux ESSD ; de préciser les conditions de certification des entreprises, d'habilitation de leurs agents ; de faciliter le régime d'exportation de matériels de sécurité ; de veiller à ce que ces sociétés n'assurent pas de missions contraires aux intérêts de la France ; d'encadrer la « seconde carrière » des militaires dans ces sociétés.

Les ESSD sont donc aujourd'hui de véritables acteurs de la sécurité internationale, malgré certains comportements en Irak, comme nous l'avons vu, qui sont aussi à mettre sous la responsabilité d'un manque de contrôle des Etats employeurs.

Le recours à ces sociétés offre de la souplesse, une réduction des coûts et l'accès à une pluralité de prestations, qualités souvent occultées par la confusion avec le mercenariat.

Pourtant, la spécialisation des sociétés militaires privées, dans les activités en zones de guerre, constitue une réelle opportunité pour les Etats en vue d'externaliser et ainsi de résoudre l'impossibilité d'engager de « travailleurs civils » en opérations militaires.

Toutefois, le processus d'externalisation peut aussi servir de palliatif aux lacunes capacitaires françaises, remettant ainsi en cause, l'autonomie stratégique.

---

<sup>214</sup> Loi n° 2003-340 du 14 avril 2003 relative à la répression de l'activité de mercenaire.

<sup>215</sup> Rapport d'information n°1353 de 2013, précité à la nbp. 98.

<sup>216</sup> Loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité.

Le recours à l'affrètement d'aéronefs privés, pour le transport stratégique, fait partie de ces externalisations-là.

Sujet d'actualité, l'analyse de ce secteur révèle toutefois que l'insuffisance de moyens entraîne, certes un recours coûteux à des prestataires extérieurs, mais surtout une dépendance à l'égard de pays étrangers. Voilà comment, et comme nous allons le voir, en externalisant une simple tâche de soutien (le transport), la France sacrifie son autonomie opérationnelle, en dépendant de pays étrangers pour projeter ses soldats.

### **C- Le transport stratégique : sujet d'actualité, synthétisant la problématique de l'externalisation pour le ministère de la Défense.**

On distingue au sein du transport aérien, le transport stratégique (de la métropole vers le théâtre d'opération) et le transport tactique ou intra-théâtre (à l'intérieur d'une zone). L'efficacité opérationnelle oblige donc à détenir de grandes capacités dans le domaine du transport aérien, qui malgré les autres possibilités (transport terrestre ou maritime), reste la meilleure des options au vu de sa rapidité, et la distance de transport. Toutefois, il s'agit de l'option la plus onéreuse, dont les coûts augmentent chaque année : en 2001, le transport représentait 13 millions d'euros, tandis qu'en 2015, cela s'élevait à 150 millions d'euros soit 14% des surcoûts en OPEX<sup>217</sup>.

Néanmoins, la France dispose de nombreuses lacunes au niveau capacitaire dans le domaine du transport aérien, puisque selon la Cour des comptes<sup>218</sup>, elle ne peut couvrir au mieux, qu'un quart de ses besoins avec ses moyens patrimoniaux.

La gestion de l'externalisation du transport stratégique par le ministère de la Défense est intéressante à étudier, d'une part parce qu'elle est d'actualité, et fait même l'objet d'une enquête, ouverte en octobre 2017, sous la direction du parquet national financier (PNF), et d'autre part parce qu'elle synthétise toute la problématique de ce mémoire, à savoir la difficulté d'externaliser dans un domaine régalien notamment pour éviter la dépendance (A), et la mauvaise gestion du ministère de la Défense (B).

#### **1- Le transport stratégique : d'un choix contraint par des lacunes capacitaires à un abandon de la souveraineté par la dépendance extérieure.**

Les insuffisances capacitaires de l'armée française obligent le ministère de la Défense à trouver des solutions pour combler ses besoins en transport aériens militaires. Ces capacités extérieures en aéronefs, le ministère de la Défense peut les acquérir soit en mutualisant les capacités communes entre pays alliés soit en externalisation l'affrètement.

A propos de la première solution, la Cour des comptes souligne le « *très faible recours à la mutualisation entre forces alliées* » qui s'explique « *par les limites des différents mécanismes possibles en la matière* »<sup>219</sup>.

En effet, les pays européens ont su créer des programmes d'échange de capacités comme ATARES ou EATC. Or ces programmes ne sont pas tellement intéressants puisqu'aucun pays

---

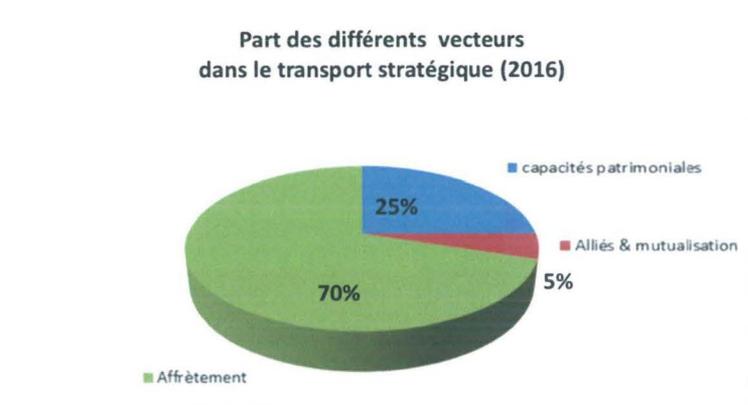
<sup>217</sup> Rapport d'information n°4595 par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire relatif au transport stratégique, présenté par M. François Cornut-Gentille, enregistré le 28 mars 2017 à la Présidence de l'Assemblée nationale, p10.

<sup>218</sup> Communication de la Cour des Comptes, à la commission des finances du Sénat, *les opérations extérieures de la France 2012-2015*, octobre 2016, p14.

<sup>219</sup> Ibid. p111

européen n'est propriétaire d'avions très gros porteurs, ce qui avait justifié le lancement de la construction de l'A400M, véritable faillite européenne, pour ses années de retard et son incapacité à être opérationnel.

Ainsi, c'est la deuxième solution, celle de l'externalisation de l'affrètement aérien qui est privilégiée par la France, comme on témoigne ce graphique<sup>220</sup> :



Comptant donc pour 70% du transport stratégique, l'externalisation de l'affrètement aérien repose sur deux contrats.

Le premier, est le contrat SALIS qui a couvert 80%<sup>221</sup> des besoins français, et qui a été mis en œuvre au sein de l'OTAN, afin d'offrir un accès à des avions très gros porteurs, pour les Etats membres dans le cadre des opérations militaires. Concrètement, ce contrat prévoit la location d'aéronefs An-124-100<sup>222</sup> pour un minimum de 1800 heures de vol par an, avec l'opportunité de payer pour des heures additionnelles.

Toujours dans la perspective d'assurer son autonomie stratégique et opérationnelle et d'éviter une défaillance, la France a, en parallèle, passé un marché à bons de commande (devenu des accords-cadres à bon de commande depuis la nouvelle réglementation issue de l'ordonnance du 23 juillet 2015 et du décret du 25 mars 2016)<sup>223</sup>, qui est donc le deuxième contrat d'externalisation de l'affrètement aérien pour le ministère de la Défense.

Ce marché à bons de commande d'une durée de quatre ans attribué en 2011 à la société International Chartering Systems (ICS) et reconduit à la même société en 2015, concerne les besoins d'affrètement ayant un préavis supérieur à 20 jours.

La mise en concurrence s'effectue donc tous les quatre ans, et non à chaque vol, ce qui expose le ministère de la Défense à deux risques, d'une part une dépendance envers une seule et même entreprise, de seulement 20 salariés<sup>224</sup> ce qui questionne sur sa capacité à répondre aux besoins opérationnels, et d'autre part, sans mise en concurrence plus fréquente, le ministère ne peut bénéficier des meilleurs tarifs. Il faut d'ailleurs détailler ce dernier point.

<sup>220</sup> p. 19 du rapport d'information n°4595 de 2017, précité nbp.217.

<sup>221</sup> GUIBERT Nathalie, « Dix pays de l'OTAN cherchent à pallier la défection d'un fournisseur russe d'avions-cargos », Le Monde, le 26 avril 2018.

<sup>222</sup> L'Antonov 124 - 100 est le second plus gros avion du monde produit en série derrière l'A380, et peut transporter jusqu'à 150 tonnes.

<sup>223</sup> L'article 4 de l'ordonnance dispose que « les accords-cadres sont les contrats conclus par un ou plusieurs acheteurs soumis à la présente ordonnance avec un ou plusieurs opérateurs économiques ayant pour objet d'établir les règles relatives aux bons de commande à émettre ou les termes régissant les marchés subséquents à passer au cours d'une période donnée, notamment en ce qui concerne les prix et, le cas échéant, les quantités envisagées. »

<sup>224</sup> p. 22 du rapport d'information n°4595 de 2017, précité à la nbp. 217.

En effet, les industriels de la défense, ont eux-aussi recours à l'affrètement aérien, cependant ces derniers mettent en concurrence les entreprises à chaque vol pour bénéficier des meilleurs tarifs et réduire la dépendance.

Toutefois, pour le ministère de la Défense, la mise en concurrence serait trop complexe à mettre en œuvre, à cause des spécificités de ses missions, des autorisations de vols notamment. Le prestataire unique apparaît comme la moins pire des solutions, et fait d'ICS « *le premier bénéficiaire privé du ministère [de la Défense] au titre des OPEX* »<sup>225</sup> selon la Cour des comptes, affirmation qu'elle illustre avec ce tableau, comparant les trois principaux attributaires des externalisations du ministère de la Défense dans le domaine du soutien en opération :

<i>En M€</i>	2012	2013	2014	2015	Part en 2012-2015
Economat des armées	83,9	74	59	52,6	13,8%
<i>International Chartering Systems</i>	48,5	65,2	51,3	33,3	10,1%
Agence OTAN de soutien	24,7	106,6	18,7	36,7	9,5%
<b>Total</b>	<b>157,1</b>	<b>245,9</b>	<b>129</b>	<b>122,6</b>	<b>33,4%</b>

Dans le domaine du transport stratégique, les Etats favorisent le recours à l'Antonov 124 par rapport à des modèles concurrents, car celui-ci est de loin le plus gros et le plus performant.

Or, seules trois entreprises détiennent toute la flotte mondiale de ce modèle d'avion.

Ainsi, la France lorsqu'elle exprime un besoin de transport stratégique, que ce soit par son contrat SALIS ou un autre marché, fera face à un oligopole composé de la société Flight Unit (FU-224), véritable émanation du ministère de la Défense russe ; de la société Antonov Airlines (ADB), une société privée ukrainienne ; et enfin de la société Volga-Dniepr, une société privée russe<sup>226</sup>. D'ailleurs cette dernière se retirera en 2019 du contrat SALIS alors qu'elle couvrirait quasiment la moitié des heures de vol françaises<sup>227</sup>.

En fin de compte, lorsque la France veut projeter son armée à l'extérieur de la métropole dans le cadre d'actions militaires, celle-ci est dépendante du bon vouloir des russes ou des ukrainiens.

Le rapporteur François Cornut-Gentille<sup>228</sup>, se fait l'écho d'une situation de dépendance extérieure issue de la crise ukrainienne en 2015<sup>229</sup>. En effet, la France s'associant aux sanctions à l'encontre de la Russie, annule la vente de navires de guerre à la Russie. Cette dernière riposte alors en demandant à FU-224 d'arrêter de fournir en An-124, la société ICS cocontractante de la France.

Ainsi, même si les entreprises Volga-Dniepr ou ADB sont de sociétés privées, elles n'échappent pas à la géopolitique, qui est clairement en défaveur de la France, prisonnière des nécessaires bonnes relations avec l'Ukraine et la Russie. Une mauvaise diplomatie peut donc paralyser la projection de l'armée française, à cause d'un contrat d'externalisation.

<sup>225</sup> Communication de la Cour des Comptes, à la commission des finances du Sénat, *les opérations extérieures de la France 2012-2015*, octobre 2016, p44.

<sup>226</sup> p. 24 du rapport d'information n°1353 de 2013, précité à la nbp. 98.

<sup>227</sup> GUIBERT Nathalie, « *Dix pays de l'OTAN cherchent à pallier la défection d'un fournisseur russe d'avions-cargos* », Le Monde, le 26 avril 2018.

<sup>228</sup> Rapport op.cit., p25

<sup>229</sup> Crise qui a débuté en 2013 à la suite de la décision du gouvernement ukrainien de ne pas signer l'accord d'association avec l'UE. Après de grandes manifestations, le président ukrainien est destitué tandis que la Crimée en profite pour proclamer son indépendance et voter pour son rattachement à la Russie.

## **2- Le transport stratégique : témoignage des fragilités dans la mise en œuvre des externalisations du ministère de la Défense.**

Dans le contexte actuel, où les ressources budgétaires sont rares, où le nombre de personnel se réduit, et où le ministère de la Défense est la cible de nombreuses réformes, on aurait pu imaginer que l'efficacité des OPEX serait impactée.

Or il n'en est rien, car ce dernier a su répondre à ses besoins, en occultant son manque de contrôle dans les domaines financiers et juridiques. Le transport ne serait ni plus ni moins que « *le fonctionnement courant d'un dispositif d'externalisation installé dans la durée, géré par le ministère de la Défense* »<sup>230</sup>, il est à ce titre intéressant de l'analyser.

Tout d'abord, la fragilité de l'externalisation du transport stratégique par le ministère de la Défense, a été signalé plusieurs fois par les parlementaires (quatre rapports parlementaires entre 2012 et 2017). Or le ministère de la Défense a ignoré ces travaux qui pourtant démontraient les lacunes capacitaires et la perte d'autonomie stratégique.

Le fait de ne pas prendre en compte ces alertes parlementaires s'additionne à l'insincérité budgétaire autour des OPEX que regrette la Cour des comptes<sup>231</sup>.

En effet les OPEX seraient l'excuse parfaite pour tous les dérapages financiers possibles, le ministère de la Défense manque de rigueur en sous-budgétisant chaque année les OPEX et donc le transport stratégique.

Mais surtout étudier le cas du transport stratégique, c'est encore une fois démontrer les fragilités de la gestion de l'externalisation par le ministère de la Défense, particulièrement le suivi et le contrôle des contrats.

Pour l'externalisation du transport stratégique, le ministère de la Défense se doit d'avoir les capacités d'analyse et d'expertise visant à connaître précisément les conditions d'exécution, ainsi que les différences entre le contrat SALIS et ses autres contrats, mais il semble que cela ne soit pas le cas.

En effet, la Cour des comptes<sup>232</sup>, a constaté d'une part que les services du ministère de la Défense ne pouvaient produire des documents pour comparer les tarifs des prestations des divers contrats de transport stratégique et d'autre part, qu'il existait des différences dans la comptabilisation des heures de vol achetées entre les services.

L'absence d'un simple tableau comparatif des tarifs et d'une comptabilisation fiable des heures de vol, démontre le laxisme des services du ministère de la Défense quant à l'utilisation des deniers publics, dans le cadre du transport stratégique.

Ensuite, à l'image de ce que nous avons vu avec les sociétés militaires privées<sup>233</sup>, on pourrait imaginer, au vu des risques pour l'autonomie stratégique, la mise en place d'un agrément que les autorités délivreraient aux entreprises proposant leurs services dans le domaine du transport stratégique, après un contrôle, notamment d'un point de vue capitalistique.

Les acteurs privés impliqués dans des domaines sensibles, aux conséquences géopolitiques, comme le transport stratégique, ne sont que très peu contrôlés, alors que des investigations sur les dirigeants ou les personnels par exemple préserveraient les intérêts français.

---

<sup>230</sup> p. 38 du rapport d'information n°1353 de 2013, précité à la nbp. 98.

<sup>231</sup> Communication de la Cour des Comptes, à la commission des finances du Sénat, *les opérations extérieures de la France 2012-2015*, octobre 2016.

<sup>232</sup> Ibid.

<sup>233</sup> cf. supra « les entreprises de services de défense et sécurité : une solution aux frontières du mercenariat »p61.

Enfin, au sein de ces entreprises privées, on retrouve des anciens militaires, qui ont pour certains d'ailleurs, de grandes responsabilités. On arrive donc à la situation dans laquelle des anciens gradés de l'armée passés dans le privé, négocient avec leurs anciens subordonnés restés dans l'armée, le futur contrat d'externalisation du transport stratégique ou les conditions d'exécution du contrat actuel.

Les risques de conflits d'intérêt sont donc grands, malgré le délai obligatoire de 3 ans entre la fin de carrière militaire et le début d'une carrière dans le privé, puis la création d'une commission relative à la reconversion professionnelle des militaires.

La dépendance à l'égard de la Russie et de l'Ukraine, pousse la France à trouver d'autres solutions que l'externalisation pour le transport stratégique, qui paraît inappropriée.

Outre une volonté de mutualiser les moyens aussi bien avec les pays alliés qu'avec les industriels, la question de l'acquisition patrimoniale s'est posée.

L'avion de transport européen A400M devait répondre aux lacunes capacitaires de tous les Etats européens en matière de gros porteurs.

Mais l'A400M a pris des années de retard pour sa livraison, et n'est toujours pas opérationnel, et quand il le sera, il ne sera jamais à la hauteur de l'An 124 qui peut transporter cinq fois plus de volume.



## **CONCLUSION**

Le processus d'externalisation s'est développé en deux temps. D'abord comme outil contraint par la professionnalisation des armées, ensuite comme outil de modernisation du ministère de la Défense.

On peut aujourd'hui entrevoir une troisième étape dans le développement de l'externalisation, en ce qu'elle serait désormais, devenue indispensable par la multiplicité des engagements militaires français, alors qu'existe une contrainte budgétaire interdisant l'acquisition patrimoniale et encourageant donc, le recours aux prestataires extérieurs pour répondre à ces nombreux besoins opérationnels.

Elle répond ainsi à une nécessité, celle de confier à des prestataires extérieurs des missions habituellement réservées à l'armée, comme l'intendance, la maintenance, ou la logistique, sur des théâtres d'opérations, ce qui conduirait à une privatisation de la guerre, si le périmètre de l'externalisation croît, ce qui rend alors fondamentale, la définition du périmètre externalisable, une des lacunes juridiques françaises.

La fonction de soutien en OPEX, n'était pas initialement, concernée par le processus d'externalisation, car trop proche du cœur du métier militaire, notion à l'instar du périmètre externalisable, insuffisamment définie elle-aussi.

Pourtant, le périmètre de l'externalisation s'est accru, tout comme s'est accru le recours à l'externalisation par le ministère de la Défense, passant de 2% à 5% du budget de la Défense entre 2001 et 2009<sup>234</sup>, ce qui reste toutefois modeste par rapport aux voisins européens de la France.

Néanmoins, même pour 5% du budget de la Défense, l'externalisation constitue « *un changement profond de paradigme du modèle de l'Etat et de l'action publique hérités des deux cent dernières années, qui a permis l'essor de nouveaux opérateurs économiques proposant des prestations de service autrefois réservées aux Etats* »<sup>235</sup>.

Ce changement comporte cependant des risques, dont celui « *d'entamer les notions mêmes de souveraineté et de service public, métamorphosant la physionomie de la défense* »<sup>236</sup>.

Banalisée comme une simple politique publique, car analysée trop souvent sous le seul spectre financier, la Défense, garante de la survie de l'Etat, se métamorphosera en effet, puisque l'externalisation se développera encore à l'avenir, car elle trouve dans le contexte budgétaire actuel, un terreau fertile pour sa croissance.

Cette croissance devient cependant préoccupante, dans le contexte mondial instable qui est le nôtre, obligeant les Etats à augmenter leurs dépenses militaires, à l'exception de l'Europe occidentale où ces dépenses diminuent.

En effet, la France, puissance militaire d'Europe occidentale, en augmentant son recours à l'externalisation, se rend dépendante des prestataires extérieurs, réduisant alors sa capacité opérationnelle et son autonomie stratégique, attributs de souveraineté.

Or, cette dépendance des forces armées, outre l'éventuelle inaptitude de leur emploi en cas d'urgence, qu'elle peut entraîner, ne peut être plus être stoppée, d'une part à cause de la large déflation des effectifs du ministère de la Défense, et d'autre part parce que le retour d'une certaine forme de conscription envisagé par le Président de la République, Emmanuel

---

<sup>234</sup> p. 13 du rapport d'information n°3141 de 2011, précité n°p. 24.

<sup>235</sup> FROT Olivier. Etat régalien et externalisation : l'exemple de la Défense, p581.

<sup>236</sup> R. Bellais, M. Foucaut, « Jusqu'où peut-on privatiser la défense ? », in Revue Sociétal, n° 40-2ème trimestre 2003.

Macron<sup>237</sup>, ne saurait combler les lacunes capacitaires et aggraverait le budget de la Défense, déjà en manque de moyens.

Si l'externalisation continue à prendre de l'ampleur, peut-on envisager, finalement, un retour à des époques dans lesquelles, pour un Etat, avoir une armée permanente était une exception, tandis que faire appel à des soldats contractualisés, était la règle.

A l'heure actuelle, pour l'équipement, « *l'Etat contractualise une prestation d'usage plutôt qu'une possession* »<sup>238</sup>, imaginer une transposition de ce système au personnel, c'est à dire opter pour une prestation de service à la demande plutôt qu'une embauche de personnel est-il si inenvisageable ?

Le développement de l'externalisation est donc aujourd'hui plus une source d'inquiétudes pour le ministère de la Défense, qu'un outil de rationalisation, car l'externalisation est un processus global qui affecte toutes les strates d'une organisation. Elle entraîne en effet, une réflexion sur le plan politique, militaire, économique, social et technologique, c'est d'ailleurs en cela, que l'externalisation est fascinante à étudier.

La question n'est donc plus de savoir si l'armée française peut se passer de l'externalisation, mais celle de connaître la capacité du ministère de la Défense à répondre à ses défis.

Remporter le face à face contractuel avec le prestataire extérieur, tout du moins se mettre dans une situation plus confortable qu'actuellement, afin de ne pas connaître les mêmes déboires que l'externalisation des transports stratégiques ou du projet Balard, oblige le ministère de la Défense à devoir d'une part solliciter au plus haut niveau de l'Etat, un meilleur encadrement juridique de l'externalisation, processus qui souffre de lacunes textuelles, et d'autre part, former et recruter du personnel compétent dans le domaine de la commande publique, même si allouer des fonds à la fonction « soutien », est paradoxalement contraire à sa politique actuelle.

---

<sup>237</sup> NUNÈS Eric, « Macron pour un service national « avec une partie obligatoire » », Le Monde, le 13 février 2018 : Emmanuel Macron parlait d'un service national universel, qui contiendrait une partie obligatoire, entre trois et six mois

<sup>238</sup> FROT Olivier. Etat régalien et externalisation : l'exemple de la Défense, p583.

## **Bibliographie :**

### **Arrêts :**

Conseil constitutionnel, 26 juin 2003, n° 2003-473 DC, considérant 18.

### **Arrêtés :**

Arrêté du 2 mars 2009 relatif à la méthodologie applicable à l'évaluation préalable à la mise en œuvre d'une procédure de passation d'un contrat de partenariat.

Arrêté du 18 mai 2009 portant création d'un comité pour la modernisation du ministère de la défense

Arrêté du 17 février 2010 fixant les attributions, la composition et le fonctionnement du comité ministériel d'investissement.

### **Articles de Presse :**

GUIBERT Nathalie, « *Dix pays de l'OTAN cherchent à pallier la défection d'un fournisseur russe d'avions-cargos* », Le Monde, le 26 avril 2018.

NUNÈS Eric, « *Macron pour un service national « avec une partie obligatoire »* », Le Monde, le 13 février 2018

### **Articles de Revue :**

BELLAIS R., FOUCAUT, M. « *Jusqu'où peut-on privatiser la défense ?* », in Revue Sociétal, n° 40-2ème trimestre 2003.

GOYA Michel, *Res Militaris, de l'emploi des forces armées au XXIe siècle*, Economica.

MAKKI Sami, *Processus et bilan de l'externalisation dans l'armée britannique : quels enseignements pour la France ?*, Centre d'études en sciences sociales de la défense, octobre 2004.

ROUVILLOIS Frédéric, *L'externalisation ou comment recentrer l'Etat sur ses compétences essentielles*, Etude de la Fondation pour l'innovation politique Fondapol, avril 2008, <http://www.fondapol.org/etude/410/>

VOISIN Arnaud, *Le développement du recours à l'externalisation au sein de la défense : problématiques et comparaisons internationales*, Revue Politiques et Management public, mars 2002.

### **Circulaires :**

Circulaire du 25 juin 2003 relative aux stratégies ministérielles de réforme.

## **Décrets :**

Décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 portant code des marchés publics.

Décret n° 2004-16 du 7 janvier 2004, pris en application de l'article 4 du code des marchés publics et concernant certains marchés publics passés pour les besoins de la défense.

Décret n° 2004-1119 du 19 octobre 2004

Décret n° 2004-1551 du 30 décembre 2004 instituant un organisme expert chargé de l'évaluation des partenariats de l'État au sein du ministère de la défense.

Décret n° 2006-975 du 1er août 2006 portant code des marchés publics.

Décret n° 2008-1235 du 27 novembre 2008.

Décret n° 2010-1109 du 21 septembre 2010 pris pour l'application de l'article 43 de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique

Décret n° 2012-1295 du 23 novembre 2012

Décret n° 2016-361 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics de défense ou de sécurité.

Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

## **Directives :**

Directive n° 613/DEF/SGA du 25 juin 1996 relative à la sous-traitance au sein du ministère de la défense.

Directive ministérielle n° 30 892 du 3 août 2000

Directive n°7496 du ministère de la défense, du 26 mai 2003, sur la politique d'externalisation au sein du ministère de la défense.

## **Documents de doctrine militaire :**

### Livres Blancs :

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008.

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013.

### Loi de Programmation Militaire :

Loi n° 96-589 du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire 1997 à 2002.

Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.

Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

### Revue stratégique :

Revue stratégique de défense et sécurité nationale de 2017

## **Documents de Droit International :**

Document de Montreux du 17 septembre 2008 sur les obligations juridiques pertinentes et les bonnes pratiques pour les États en ce qui concerne les opérations des entreprises militaires et de sécurité privée pendant les conflits armés.

## **Fiches de la Direction des Affaires Juridiques :**

Fiche sur les marchés publics de défense et de sécurité (mise à jour le 15/02/2017)

Fiche sur les marchés à bon de commande (mise à jour le 05/02/2015).

## **Lois :**

Loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance.

Loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national.

Loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité

Loi n° 2003-340 du 14 avril 2003 relative à la répression de l'activité de mercenaire.

Loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008.

Loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires

La loi du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat.

Loi 2009-972 du 3 août 2009, relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

Loi n°2011-14 du 5 janvier 2011 relative à la reconversion des militaires aux agents du ministère de la défense en fonctions dans les établissements publics sous tutelle dudit ministère et auprès de tout organisme chargé de l'exécution de la prestation prévue par un contrat de partenariat.

## **Mémoires et thèses :**

BOULOT Franck, L'externalisation dans les armées : de l'intendance au combat. Thèse : Droit Public : Université Paris V : 2009.

CISSÉ Babou, L'externalisation des activités militaires et sécuritaires, à la recherche d'une réglementation juridique appropriée, 508p, Thèse : Droit Public : Université Paris X : 2014.

FROT Olivier, Etat régalién et externalisation : l'exemple de la Défense, 636p, Thèse : Droit Public : Université Montesquieu Bordeaux IV : 2012.

GAINOT Antoine, Les spécificités des marchés de défense et de sécurité, 102p ; M2 Carrières Publiques : Droit Public : Université de Toulon : 2015

## **Ordonnances :**

Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics

Ordonnance n°2016-65 du 29 janvier 2016

## **Ouvrages :**

ALLAIRE Frédéric, L'essentiel du Droit des marchés publics, Lextenso, 10ème édition, 2017

BOULOT, Franck, Mercenaires et sociétés militaires privées : l'histoire est un éternel recommencement, analyse et propositions juridiques quant à l'externalisation dans l'armée française. 2010.

CHAPLEAU Philippe, Les nouveaux entrepreneurs de la guerre – Des mercenaires aux sociétés militaires privées. Mars 2011.

CHARDIGNY Claudine, Contrats et marchés publics de défense, Bruylant, 2015

H.C.B. Rogers, Napoleon's Army, édition Pen and Sword Military, 2000.

LINDITCH Florian, Le droit des marchés public, Dalloz, 7ème édition, 2016

MACHIAVEL Nicolas, Le Prince.

NOUZILLE Vincent, Les tueurs de la République, Fayard, 2015.

SCAHILL Jeremy, Blackwater : L'ascension de l'armée privée la plus puissante du monde, Actes Sud, 2008.

### **Rapport d'activité de la Commission des marchés publics de l'Etat :**

Rapport d'activité de la CMPE de 2007

Rapport d'activité de la CMPE de 2008

Rapport d'activité de la CMPE de 2009

### **Rapports parlementaires :**

#### Assemblée Nationale :

Rapport d'information n°3595 de la commission de la défense nationale et des forces armées, sur l'externalisation de certaines tâches relevant du ministère de la défense, présenté par M. Michel Dasseux, enregistré le 12 février 2002 à la Présidence de l'Assemblée Nationale.

Rapport d'information n°3591 de la commission de la défense nationale et des forces armées, sur les perspectives d'externalisation pour le ministère de la défense, présenté par M. Marc Francina, enregistré le 17 janvier 2007 à la Présidence de l'Assemblée nationale.

Rapport d'information n°1790 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le coût des opérations militaires extérieures, notamment sous mandat international, présenté par M. Louis Giscard d'Estaing et Mme Françoise Olivier-Coupeau, enregistré le 1er juillet 2009 à la Présidence de l'Assemblée nationale.

Rapport d'information n°2437 de la commission de la défense nationale et des forces armées, sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la défense, présenté par M. Bernard Cazeneuve et François Cornut-Gentille, enregistré le 7 avril 2010 à la Présidence de l'Assemblée nationale.

Rapport d'information n°3141 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur le coût et les bénéfices attendus de l'externalisation au sein du ministère de la défense, présenté par M. Louis Giscard d'Estaing, enregistré le 2 février 2011 à la Présidence de l'Assemblée nationale.

Rapport d'information n°3624 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC), sur les externalisations dans le domaine de la défense, présenté par M. Louis Giscard d'Estaing et Bernard Cazeneuve, enregistré le 5 juillet 2011 à la Présidence de l'Assemblée nationale.

Rapport d'information n° 4069 déposé par la Commission de la défense nationale et des forces armées sur le dialogue social dans les armées et présenté par MM. Gilbert Le Bris et Étienne Mourrut, députés, 13 décembre 2011.

Rapport d'information n°4216 de la commission de la défense nationale et des forces armées, sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la Défense, présenté par M. Bernard Cazeneuve et François Cornut-gentille, enregistré le 25 janvier 2012 à la Présidence de l'Assemblée nationale.

Rapport d'information n°4350 de la commission de la Défense nationale et des forces armées, sur les sociétés militaires privées, présenté par M. Christian Ménard et Jean-Claude Viollet, enregistré le 14 février 2012, à la Présidence de l'Assemblée Nationale.

Rapport d'information n°1353 de la commission de la défense nationale et des forces armées en conclusion des travaux d'une mission d'information, sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la Défense, présenté par Mme Geneviève Gosselin-Fleury et M. Damien Meslot, enregistré le 11 septembre 2013 à la Présidence de l'Assemblée nationale.

Rapport d'information n°4595 par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire relatif au transport stratégique, présenté par M. François Cornut-Gentille, enregistré le 28 mars 2017 à la Présidence de l'Assemblée nationale.

#### Sénat :

Rapport général n° 78 fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur le budget de la Défense, de M. Yves Fréville et François Trucy, déposé le 23 novembre 2006.

Rapport d'information n°673 fait au nom de la commission des finances sur les externalisations en opérations extérieures, par M. Yves Krattinger et Dominique De Legge, enregistré le 2 juillet 2014 à la Présidence du Sénat.

Rapport d'information n°733 de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur les partenariats publics-privés, présenté par MM. Jean-Pierre SUEUR et Hugues PORTELLI, enregistré le 16 juillet 2014, à la présidence du Sénat.

#### **Rapport de la Cour des Comptes :**

Cour des comptes, *De la suspension de la conscription à la création d'une armée professionnelle*, 2003.

Cour des comptes, *Les opérations militaires extérieures de la France*, 8 juillet 2009.

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

Rapport public annuel de 2015.

Communication de la Cour des Comptes, à la commission des finances du Sénat, les opérations extérieures de la France 2012-2015, octobre 2016.

Rapport de la Cour des Comptes du 14 novembre 2016, Les opérations extérieures de la France.  
Rapport de la Cour des comptes du 13 décembre 2017 « la politique immobilière du ministère  
de la Justice : mettre fin à la fuite en avant ».

## Table des matières :

Introduction.....	1
Chapitre 1 : Le processus d'externalisation au ministère de la Défense.....	7
Section 1 : Les étapes du développement de l'externalisation au ministère de la Défense.....	7
Paragraphe 1 : A la fin des années 90 : l'externalisation comme réponse à la professionnalisation des armées.....	8
Paragraphe 2 : A partir des années 2000 : l'externalisation comme outil de la modernisation du ministère.....	9
A- Début d'une politique d'externalisation avec les stratégies ministérielles de réforme (SMR).....	9
B- Expansion de la politique d'externalisation avec la révision générale des politiques (RGPP).....	10
Section 2 : Les avantages du processus d'externalisation pour le ministère de la Défense.....	12
Paragraphe 1 : Un recentrage vers le cœur du métier militaire.....	12
A- Une absence de définition juridique du cœur du métier.....	12
B- L'abondance de notions autour du cœur du métier.....	14
C- Les conséquences du faible encadrement de la notion de cœur du métier.....	15
Paragraphe 2 : Une diminution des coûts attendue.....	15
Paragraphe 3 : Une amélioration de la maîtrise des investissements.....	16
A- L'optimisation des décisions d'investissement.....	16
B- La prise en compte du coût de l'assurance.....	17
Paragraphe 4 : Un accroissement de la performance par le recours au secteur privé.....	18
A- Un meilleur accès à l'innovation.....	18
B- L'introduction de clauses de performance.....	18
Section 3 : L'organisation du processus d'externalisation au ministère de la Défense..	19
Paragraphe 1 : L'encadrement juridique de l'externalisation au ministère de la Défense.....	20
A- Le léger encadrement textuel du processus d'externalisation au ministère de la Défense.....	20
1- La directive du 3 août 2000 : premier texte d'encadrement juridique.....	20
2- Le rapport annexé à la loi de programmation militaire 2003-2008 : un encouragement à l'externalisation par la doctrine du ministère de la Défense.....	21
B- Les trois principaux supports contractuels de l'externalisation.....	21
1- Les marchés publics.....	21
2- La délégation de service public.....	22
3- Les contrats de partenariats.....	22
Paragraphe 2 : Les acteurs du processus d'externalisation au ministère de la Défense.....	24
A- La diversité des organes dans l'initiation de la démarche d'externalisation.....	24
B- Les organismes experts accompagnant le processus d'externalisation.....	24

1- Mission PPP.....	24
2- Mission d'appui à la réalisation des contrats de PPP.....	25
C- L'assistance de multiples comités.....	25
Paragraphe 3 : La méthodologie de mise en œuvre du processus d'externalisation.....	26
Paragraphe 4 : Les insuffisances de l'organisation.....	27
A- Une dispersion des structures mettant en œuvre l'externalisation..	27
B- Le nécessaire renforcement du suivi et du contrôle des contrats...	28
Chapitre 2 : Les limites du processus d'externalisation au ministère de la Défense.....	31
Section 1 : Les limites inhérentes au processus-même de l'externalisation.....	31
Paragraphe 1 : Des doutes quant à la réalité des gains économiques de l'externalisation.....	32
A- Le difficile calcul des gains résultant de l'externalisation.....	32
1- Un bilan des externalisations, complexe à établir.....	32
2- L'absence de données chiffrées comme cause principale.....	33
3- Des progrès importants mais toujours insuffisants.....	34
B- Facteurs d'atténuation des gains économiques de l'externalisation.....	35
1- La nécessité d'un milieu concurrentiel.....	35
2- Les coûts administratifs liés à la complexité des contrats.....	36
3- L'exonération de TVA pour les prestations réalisées en régie..	36
4- Atténuation par des facteurs sociaux de l'intérêt économique de l'externalisation.....	38
C- La nécessaire analyse du spectre des possibilités préalables à la décision d'externaliser.....	39
Paragraphe 2 : La délicate gestion de l'impact humain de l'externalisation.....	41
A- Le dialogue social en cas d'externalisation.....	42
1- La fixation des modalités de dialogue social.....	42
2- L'opposition syndicale au processus d'externalisation.....	43
a- Une concertation illusoire selon les syndicats.....	43
b- Des syndicats défendant la civilianisation plutôt que l'externalisation.....	43
B- Le dispositif juridique de transfert du personnel.....	44
1- La mise en place du dispositif de la loi du 3 août 2009.....	44
2- Difficultés de mise en œuvre de la loi du 3 août 2009.....	45
C- L'impact humain des externalisations.....	46
1- Un impact pour l'instant limité.....	46
2- Déflation et externalisation.....	47
Section 2 : Les limites inhérentes au caractère régalien du ministère de la Défense.....	49
Paragraphe 1 : L'épineuse question de la fiabilité des prestataires dans le secteur de la Défense.....	49
A- Assurer la continuité et la réactivité des prestataires.....	49
B- Préserver la sécurité et la confidentialité.....	50
Paragraphe 2 : La réversibilité des compétences face à la perte de savoir-faire engendrée par l'externalisation.....	52
Paragraphe 3 : L'adaptation du processus d'externalisation aux spécificités de l'opération extérieure.....	54

A- Les caractéristiques de l'externalisation en opérations extérieures.....	55
1- La diversité des prestations externalisées en opérations extérieures.....	55
2- Une typologie des externalisations en opérations extérieures..	56
3- Les objectifs de l'externalisation en opérations extérieures....	57
4- Les contraintes pesant sur l'externalisation en opérations extérieures.....	58
B- Des solutions inadaptées à l'emploi de civils en opérations extérieures.....	59
1- L'utilisation de réservistes en opérations extérieures : une solution contraignante pour les armées.....	59
2- Les entreprises de services de sécurité et défense : une solution aux frontières du mercenariat.....	61
C- Le transport stratégique : sujet d'actualité, synthétisant la problématique de l'externalisation pour le ministère de la Défense.....	66
1- D'un choix contraint par des lacunes capacitaires à un abandon de la souveraineté.....	66
2- Le témoignage des fragilités dans la mise en œuvre des externalisations.....	69
Conclusion.....	73
Bibliographie.....	75