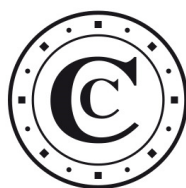


Cour des comptes



# L'EXTERNALISATION DU SOUTIEN AUX FORCES EN OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale

Janvier 2019



# Sommaire

|                                                                                                                    |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>AVERTISSEMENT .....</b>                                                                                         | <b>5</b>  |
| <b>SYNTHÈSE .....</b>                                                                                              | <b>7</b>  |
| <b>RECOMMANDATIONS.....</b>                                                                                        | <b>11</b> |
| <b>INTRODUCTION.....</b>                                                                                           | <b>13</b> |
| <b>CHAPITRE I UN MONTANT FINANCIER ÉLEVÉ, UNE GOUVERNANCE À AMÉLIORER.....</b>                                     | <b>19</b> |
| <b>I - UNE MASSE BUDGÉTAIRE SIGNIFICATIVE DANS UN CONTEXTE OPÉRATIONNEL INTENSE .....</b>                          | <b>19</b> |
| A - Des dépenses d'externalisation durablement élevées.....                                                        | 19        |
| B - Un poids significatif dans le budget des surcoûts OPEX .....                                                   | 21        |
| C - Des dépenses hétérogènes mais concentrées.....                                                                 | 22        |
| <b>II - UN POSTE DE DÉPENSE DONT LA LISIBILITÉ BUDGÉTAIRE DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE.....</b>                             | <b>26</b> |
| A - Un périmètre de dépenses mal connu .....                                                                       | 26        |
| B - Une architecture budgétaire inadaptée et peu lisible .....                                                     | 27        |
| <b>III - DES MARCHÉS SOUMIS À DES NORMES PLUS PRÉCISES .....</b>                                                   | <b>29</b> |
| A - Une organisation en cours de consolidation.....                                                                | 29        |
| B - Des textes spécifiques à l'activité des armées à l'étranger.....                                               | 35        |
| C - Des dispositifs de contrôle interne encore en construction .....                                               | 38        |
| <b>CHAPITRE II REVUE DES PRINCIPAUX CONTRATS.....</b>                                                              | <b>45</b> |
| <b>I - LES AFFRÈTEMENTS INTRA-THÉÂTRE ET STRATÉGIQUES .....</b>                                                    | <b>46</b> |
| A - La réglementation applicable aux achats d'affrètements aériens .....                                           | 46        |
| B - Revue des marchés d'affrètement intra-théâtre pour l'opération BARKHANE .....                                  | 51        |
| C - Les affrètements intercontinentaux terrestres et maritimes .....                                               | 58        |
| <b>II - LES CONTRATS D'EXTERNALISATION AVEC L'ÉCONOMAT DES ARMÉES.....</b>                                         | <b>60</b> |
| A - L'accord-cadre EXTER .....                                                                                     | 61        |
| B - ILOPEX .....                                                                                                   | 64        |
| <b>III - LES CONSÉQUENCES OPÉRATIONNELLES ET BUDGÉTAIRES DES EXTERNALISATIONS RÉALISÉES SUR LES THÉÂTRES .....</b> | <b>68</b> |
| A - Un arbitrage nécessaire au profit de la sécurité.....                                                          | 69        |
| B - Les limites de la doctrine .....                                                                               | 70        |
| <b>LISTE DES ABRÉVIATIONS .....</b>                                                                                | <b>75</b> |
| <b>ANNEXES .....</b>                                                                                               | <b>77</b> |



## Avertissement

En application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, par lettre du 11 décembre 2017, d'une demande d'enquête portant sur les « externalisations du soutien aux forces en opérations extérieures (OPEX) ». Cette demande a été acceptée par le Premier président le 20 décembre 2017. Ce dernier, par une lettre datée du 13 février 2018, a précisé le périmètre de l'enquête tel qu'il a été convenu avec le rapporteur spécial des crédits de la défense à l'origine de cette demande (cf. annexe 1), qui vise à apporter des éléments d'analyse et des recommandations relatifs :

- aux modalités en usage pour la passation des contrats d'externalisation en OPEX ;
- à l'organisation et aux procédures mises en place par le ministère des armées pour la formalisation, la signature et le suivi de l'exécution des contrats d'externalisation ;
- à l'existence et à la rigueur des contrôles internes mis en œuvre pour leur exécution ;
- à l'évaluation, autant que possible, des conséquences opérationnelles des éventuelles carences constatées.

Le contrôle a été notifié le 16 février 2018 au chef d'état-major des armées, au secrétaire général pour l'administration, au chef du contrôle général des armées, au directeur central des services du commissariat des armées et à la directrice du budget.

Pour réaliser cette enquête, la Cour a conduit une première série d'entretiens avec l'état-major des armées (sous-chef de file opérations) et la direction centrale du service du commissariat des armées (DCSCA) suivie de l'envoi de questionnaires de contrôle. Au cours de ses investigations, la Cour a rencontré les principaux services du ministère des armées en charge de la passation et du suivi des contrats d'externalisation : le centre du soutien aux opérations d'acheminements (CSOA) et le service spécialisé du transport et de la logistique (SSLT), ainsi que d'anciens directeurs du commissariat (DIRCOM) de l'opération BARKHANE. Elle a aussi rencontré des responsables du centre de préparation et de conduite des opérations (CPCO), de la direction des affaires juridiques du ministère des armées et du contrôle général des armées (CGA). Elle a également interrogé le directeur général de l'Économat des armées en tant que titulaire de plusieurs marchés de prestations pour les OPEX.

La revue des marchés n'a pu s'appuyer sur les travaux du CGA, auquel la ministre des armées a demandé un rapport sur l'affrètement de moyens aériens par les services du ministère des armées, sujet très proche du champ de l'enquête de la Cour. Le rapport du CGA, du 22 mars 2018, était protégé par la mention « confidentiel défense ». La Cour s'est donc trouvée contrainte de répéter un grand nombre de vérifications de pièces déjà réalisées par le CGA, dont le rapport n'a été déclassifié, suite à la demande formulée par la Cour en juillet 2018, qu'en janvier 2019, après la clôture de l'enquête.

Le relevé d'observations provisoires a été adressé, dans son ensemble, à quatre destinataires du ministère des armées le 9 novembre 2018 : le chef d'état-major des armées, le secrétaire général pour l'administration, le directeur central du service du commissariat des armées et le chef du contrôle général des armées. En outre, un extrait a été soumis au directeur général de l'Éconamat des armées et un autre au président-directeur général du groupe Bolloré. La réponse du ministère des armées, synthèse des commentaires de ses quatre responsables interrogés, est parvenue à la Cour le 18 décembre 2018

Le présent rapport, qui constitue le relevé des observations définitives de l'enquête menée par la Cour, a été délibéré, le 21 décembre 2018, par la quatrième chambre présidée par M. Andreani, président de chambre, et composée de M. Sciacaluga, conseiller maître, ainsi que, en tant que rapporteur, M. Chatelain, conseiller maître, et, en tant que contre-rapporteur, M. de Combles de Nayves, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 8 janvier 2019 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, M. Maistre, rapporteur général du comité, M. Andréani et M. Terrien, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

## Synthèse

À la demande de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, la Cour a réalisé le présent rapport sur les contrats d'externalisation pour le soutien des forces en opérations extérieures (OPEX). Son périmètre s'étend à l'organisation et aux procédures mises en place par le ministère des armées pour la sélection des prestataires, à la signature des contrats et à leur exécution, et aux contrôles internes auxquels ils sont soumis. L'enquête s'attache aussi à évaluer, autant qu'il est possible, les conséquences opérationnelles des solutions retenues.

L'externalisation est un choix du ministère des armées qui a connu un fort développement depuis une vingtaine d'années. En 2010, la Cour en a tiré un premier bilan<sup>1</sup> à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale. En 2018, la Cour constate que les trois recommandations émises dans son rapport public annuel en 2011<sup>2</sup> à la suite de cette enquête, qui visaient à renforcer la doctrine, le pilotage et la comptabilité des externalisations, ne sont pas pleinement mises en œuvre pour les opérations extérieures. La Cour les complète par de nouvelles recommandations dans le but de renforcer la supervision de l'état-major des armées (EMA) sur le choix des moyens de soutien, d'améliorer la qualité juridique des procédures d'achat et de produire des informations utiles au pilotage de l'exécution des externalisations.

### *La nécessité des externalisations appelle une supervision renforcée de l'EMA sur leurs critères de choix et leurs modalités d'exécution*

Le recours à l'externalisation du soutien des forces est désormais nécessaire aux opérations extérieures. Il permet de faire face à l'intensité des engagements tout en réduisant les contraintes sur les forces militaires et en économisant le potentiel des matériels propres. Il permet aussi de limiter les effectifs militaires projetés, pour se conformer aux engagements internationaux.

Pendant la période de quatre années couvertes par l'enquête, les dépenses pour les prestations externalisées se sont élevées à 861 M€. Pour près de la moitié (46 %), il s'agit de transports intercontinentaux qui empruntent les voies aériennes ou maritimes et, pour certains segments, la voie terrestre. Les contrats et marchés qui permettent ces transports ne sont pas spécifiques aux OPEX car ils permettent aussi les acheminements vers les forces pré-positionnées à l'étranger ou stationnées dans les outre-mer. Pour 29 %, les externalisations assurent le soutien aux personnels, principalement en exécution d'accords-cadres signés avec l'établissement public de l'Économat des armées (EdA). Enfin, la mobilité à l'intérieur des théâtres d'opération, par voie terrestre et surtout par voie aérienne dans le cas de l'opération BARKHANE, consomme 16 % des dépenses consacrées aux externalisations ; il s'agit de

---

<sup>1</sup> Cour des comptes : *Le coût et les bénéfices attendus de l'externalisation au sein du ministère de la défense – communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale*, 124 pages, octobre 2010,

[https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/58\\_2\\_59265\\_externalisation\\_ministere\\_defense.pdf](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/58_2_59265_externalisation_ministere_defense.pdf)

<sup>2</sup> Cour des comptes, Rapport public annuel 2011, Tome I. *Un premier bilan des externalisations au ministère de la défense*, p. 489-513. La Documentation française, février 2013, 1 130 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

marchés conclus selon des modalités propres aux achats à l'étranger pour des forces en opération, distinctes du droit commun de la commande publique.

La doctrine de l'EMA a progressé avec l'adoption de dispositions spécifiques aux OPEX mais cohérentes avec celles qui s'appliquaient déjà en métropole de manière adaptée. À l'issue de cette enquête, la Cour a identifié cinq critères de succès des externalisations au profit des forces en OPEX ; ils sont identiques aux quatre conditions que le ministre de la défense a fixées en 2008, et qui sont rapportées dans l'insertion au rapport public de la Cour de 2011, auxquels il convient d'ajouter la protection de la sûreté des informations. Ce dernier critère est apparu avec l'obligation de partager l'information sur les missions et les passagers avec les équipages des appareils affrétés pour les vols intra-théâtre :

- ne pas affecter la capacité des armées à réaliser leur mission opérationnelle ;
- préserver les intérêts des personnels ;
- être assuré que le marché offre une réponse aux besoins avec un niveau concurrentiel suffisant, en veillant à la place réservée aux PME ;
- être assuré dans la durée de gains économiques et budgétaires significatifs, évalués par une méthode rigoureuse ;
- sans compromettre la sûreté des informations.

Néanmoins, la doctrine n'est pas pleinement appliquée car le recours aux externalisations est souvent indispensable pour combler les carences en équipement. Ainsi, pour une grande partie des prestations acquises, et particulièrement dans le transport aérien, le recours aux externalisations n'est réversible ni à court ni à moyen terme.

La réflexion du ministère doit s'étendre aux avions de transport tactique, car l'offre commerciale susceptible de répondre aux besoins des armées est limitée alors que les activités aériennes civiles concurrentes sont dynamiques et attirent tant les avions que les pilotes. La force BARKHANE a trouvé un point d'équilibre en matière de prix, de disponibilité et de relative fiabilité des services affrétés. Les opérations militaires n'ont pas été compromises par la défaillance de prestataires ; les accidents aériens pour des causes mécaniques ou humaines ont été jusqu'ici limités en nombre et en gravité. Ce constat ne garantit pas que le niveau de risque pour nos forces soit optimisé ; les efforts déjà réalisés pour le diminuer doivent être poursuivis. Il appartient à l'EMA d'étudier toutes les possibilités de réaliser les missions de transport avec un meilleur niveau de sécurité pour le personnel, en étudiant le coût et les modalités de toutes les hypothèses de renforcement capacitaire, telles que l'achat ou la location d'appareils neufs ou d'occasion.

*La qualité juridique des procédures doit encore progresser  
dans le domaine des affrètements aériens achetés par les acteurs locaux*

Un contrôle précédent de la Cour sur les opérations extérieures entre 2012 et 2015<sup>3</sup> a soulevé des questions de droit sur les affrètements aériens entre la métropole et les théâtres

---

<sup>3</sup> Cour des comptes : *Les opérations extérieures de la France 2012-2015 – communication à la commission des finances du Sénat*, octobre 2016, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-operations-exterieures-de-la-france-opex>

d'opérations, concernant des avions-cargos de grande capacité<sup>4</sup>. La Cour a signalé ces faits au procureur de la République en application de l'article 40 du code de procédure pénale ; à la suite de cet avis, le parquet national financier conduit une enquête depuis 2017. La ministre des armées a mis en œuvre l'article 40 pour les mêmes motifs.

En outre, la ministre des armées a demandé au contrôle général des armées (CGA) un rapport sur l'affrètement de moyens aériens par les services du ministère des armées. Parmi ses investigations, le CGA a porté une attention détaillée aux marchés d'affrètement aérien intra-théâtre, qui entrent dans le champ de l'enquête de la Cour ; il en a rendu compte dans son rapport du 22 mars 2018.

Les travaux de la Cour et ceux du CGA ont montré que les marchés d'affrètement aérien à l'intérieur des théâtres d'opération, qui ne comptent que pour 10 % des dépenses d'externalisation, concentrent les critiques. L'étendue de la zone d'opération BARKHANE a rendu nécessaire la multiplication des transports par aéronefs. Faute de moyens propres suffisants, les besoins ont été couverts depuis 2014 par des affrètements contractés par le commandant de la force. Les acheteurs, sans expérience préalable de ce secteur d'activité, ont été confrontés à l'application de la réglementation de l'organisation de l'aviation civile internationale (OACI) dans des mises en concurrence de prestataires spécialisés peu nombreux. L'ajustement des procédures pour faire face aux risques spécifiques de l'affrètement aérien, identifiés dès 2015 par l'EMA, s'est fait progressivement et n'a trouvé son plein effet qu'à la fin de l'année 2017, après la mission réalisée par le CGA. L'EMA et les services placés sous son autorité ont désormais bien identifié les enjeux et les voies de progrès. La mise en place des procédures ordonnées par l'EMA aurait été plus rapide et mieux maîtrisée si un dispositif de contrôle interne efficace avait préexisté à celle-ci.

Les principaux risques contre lesquels les armées doivent se prémunir tiennent aux caractéristiques des avions affrétés, souvent d'anciens appareils militaires du pacte de Varsovie. L'attention portée à l'état d'entretien des appareils et à la formation des équipages doit être rigoureuse et s'appuyer sur les certificats et licences conformes à la réglementation de l'OACI. À cet égard, la formation des acheteurs est indispensable pour assurer que les contrats d'affrètement servent au mieux les besoins des armées. Or, la désignation des militaires envoyés dans les services acheteurs auprès du commandant de la force BARKHANE, comme de toutes les OPEX, par mise à disposition temporaire au détriment de leur unité d'affectation, doit concilier plusieurs contraintes. Les délais parfois courts réservés à la préparation des personnels pour leur détachement et le manque de régularité dans la cadence des relèves montrent que les besoins de la Force en personnel formé ne sont pas toujours pris en compte de façon prioritaire.

*Les informations budgétaires et les indicateurs de performance des marchés  
doivent être mieux exploités pour améliorer leur pilotage*

Au fil de l'intensification des engagements en OPEX, le volume financier consacré aux externalisations du soutien a augmenté régulièrement pour atteindre 235,9 M€ en 2017, selon les travaux conduits par l'EMA à la demande de la Cour. Toutefois, l'identification des paiements pour les prestations externalisées dans les applications budgétaires et comptables est incomplète, car les outils ne sont pas paramétrés pour rendre compte des modalités de la

---

<sup>4</sup> Des Antonov 124 pouvant transporter plus de 100 tonnes.

dépense ; ce choix est dicté par les dispositions de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) qui appelle un compte rendu par activité. Le système d'information financière de l'État offre pourtant des possibilités de suivi des contrats enregistrés dans Chorus qui n'ont pas été explorées par le ministère. La connaissance insuffisante des dépenses pour les prestations externalisées limite les analyses que l'état-major pourrait faire dans le but de comparer le coût des externalisations et celui du recours aux moyens propres, lorsque ces derniers sont disponibles.

S'agissant des accords-cadres passés avec l'Économat des armées, qui est le prestataire principal dans le soutien hors transport, le ministère ne tire pas suffisamment parti de la souplesse permise par le statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC) de l'EdA, répondant à la définition de « centrale d'achat » au sens du droit de la commande publique. L'excessif formalisme des relations contractuelles entre l'EdA et l'EMA mobilise une énergie qui pourrait être plus utilement consacrée à l'expression des besoins et à la gestion de la relation « client » des armées.

L'affrètement de transports aériens intercontinentaux, soumis à une enquête du parquet national financier, n'entrait pas dans le champ de l'enquête de la Cour, qui n'a pas mis en lumière de manquements au droit de la commande publique sur les marchés terrestres et maritimes ; la plupart ne relèvent d'ailleurs pas de contrats spécifiques aux OPEX.

# Recommandations

## **L'EMA doit renforcer sa supervision sur le choix des moyens de soutien et l'application de ses directives par les services**

Tout en relevant les progrès réalisés dans la mise en œuvre de ses deux recommandations de 2011, demandant de renforcer les capacités d'analyse et de pilotage du ministère en matière d'externalisation et de mieux définir le périmètre des activités qui ne peuvent être externalisées, la Cour les complète :

- **(EMA)** : comparer l'achat ou la location d'aéronefs d'occasion au coût des affrètements aériens, en tenant compte du fait que des aéronefs achetés ou loués répondent aux règles d'emploi des avions de transport tactique militaire et sont susceptibles d'accroître la sécurité du personnel transporté ;
- **(EMA)** : donner la priorité aux besoins des forces dans la désignation des personnels détachés, en augmentant la régularité des relèves, le préavis des détachements et la formation des personnels en charge de la passation des marchés dans le cadre des opérations ;
- **(EMA)** : mettre à jour la directive générale de contrôle interne dans les armées, directions et services interarmées de 2011 et poursuivre la pédagogie de l'analyse des risques dans un sens utile aux commandants d'opération militaire ;
- **(EMA)** : renforcer les contrôles du CSOA et du SSLT sur les marchés aériens passés par les forces en opération extérieure afin d'assurer, lors de la sélection du titulaire et au cours de l'exécution du marché, la vérification de la qualification des équipages et des aéronefs affrétés.

## **Des mesures simples permettent d'améliorer la qualité juridique des procédures d'achat sans augmenter la charge des personnels**

- **(Ministère des armées)** : établir la cohérence entre le décret n° 83-189 modifié relatif à la délégation du ministre de la défense aux ambassadeurs pour la signature des marchés et des autres contrats passés à l'étranger et le décret n° 2007-482 autorisant la ministre de la défense à déléguer ses pouvoirs en matière de marchés publics et d'accords-cadres ;
- **(Ministère des armées, à court terme)** : définir les modalités de conservation et d'archivage des pièces des marchés passés par les responsables du pouvoir adjudicateur (RPA) hors du territoire national ; assurer l'accès de l'échelon central aux informations sur les marchés et leurs titulaires dès que l'état de la dématérialisation des pièces le permet ;
- **(CSOA, ministère des armées)** : faire appliquer la charte de déontologie de l'achat public du ministère des armées, rédigée par le SGA, plutôt que d'en réécrire une version autonome par service.

### **Les services doivent produire des informations utiles au pilotage de l'exécution des externalisations**

Deux nouvelles recommandations s'ajoutent à celle de 2011 demandant au ministère de renforcer ses outils d'analyse afin de juger chaque projet d'externalisation sur ses mérites propres.

- **(EMA – dès l'exercice budgétaire 2020)** : mettre en place un dispositif de suivi et de restitution budgétaire des dépenses exécutées dans le cadre des marchés de prestations externalisées en OPEX ; en conséquence, supprimer dans le BOP OPEX l'activité « externalisation », les dépenses devant être imputées par finalité ;
- **(EMA, EdA)** : simplifier les relations contractuelles entre le ministère des armées et l'Économat des armées, en tirant parti du statut de l'Économat et en mobilisant l'énergie ainsi économisée pour élaborer une expression du besoin plus détaillée, définir explicitement les conditions de la relation-client des armées et ainsi veiller à la qualité du service rendu.

## Introduction

L'histoire des armées régulières montre que celles-ci se sont toujours appuyées sur des prestataires commerciaux pour assurer leur soutien. Au cours des vingt dernières années, depuis la fin de la conscription, les armées françaises y recourent largement. Le ministère des armées définit aujourd'hui le processus d'externalisation comme une « *opération contractuelle impliquant un partenariat plus ou moins étroit par lequel un organisme de la Défense décide de confier ou de transférer avec obligations de résultats à une structure externe au département une fonction, un service ou une activité qu'il assurait antérieurement* »<sup>5</sup>.

Le mouvement s'est accéléré pour les forces en opération extérieure (OPEX) depuis le retrait d'Afghanistan en 2012. Il s'est accru en valeur<sup>6</sup> pour répondre à des engagements plus nombreux, plus longs et plus intenses. Il s'est également diversifié : aux prestations traditionnelles (restauration, entretien des camps, soutien du personnel, etc.) se sont ajoutés des services nouveaux, signes de la transformation des armées (services informatiques, protection de l'environnement). De même, les prestataires des armées sont plus divers : outre l'Économat des armées (EdA), partenaire historique, les forces contractualisent avec des prestataires nationaux et étrangers. Les achats de prestations à l'étranger pour les forces en OPEX relèvent d'un régime juridique spécifique distinct du droit commun de la commande publique ; ce dernier s'applique toujours aux achats en France, même à destination des OPEX.

Quelles qu'en soient les causes et les modalités de mise en œuvre, les externalisations au profit des OPEX soulèvent des interrogations – logistiques, budgétaires et juridiques – dont certaines portent sur le degré d'autonomie qui en résulte pour les armées.

Les décisions et les contraintes à l'origine de ce mouvement, ainsi que les risques qu'il crée, ont déjà été analysés par des travaux parlementaires et de précédents contrôles de la Cour des comptes, réalisés notamment à la demande des assemblées parlementaires. Ces enquêtes ont montré le caractère désormais inéluctable des externalisations, soit qu'elles aient été rendues nécessaires par des choix d'organisation, notamment à l'occasion de la révision générale des politiques publiques (RGPP) depuis 2007, soit qu'elles combleraient un déficit capacitaire subi.

---

<sup>5</sup> Définition tirée de la directive n° 613/DEF/SGA du 2 juin 1996 relative à la sous-traitance au sein du MINDEF.

<sup>6</sup> Les montants financiers consacrés aux prestations externalisées ont augmenté de 21,9 % entre 2014 et 2017, par exemple. Sur une période plus longue (2012-2017), et en utilisant pour les années 2012 et 2013 les données du Sénat, on obtient un taux de croissance annuel moyen de 4 % sur la période (Sénat : *les externalisations en opérations extérieures*, rapport d'information n° 673 présenté par Yves KRATTINGER et Dominique de LEGGE, juillet 2014, <http://www.senat.fr/rap/r13-673/r13-6731.pdf>).

Les recommandations qui ont résulté des enquêtes de la Cour et des travaux parlementaires n'ont pas toutes été mises en œuvre et demeurent, pour beaucoup, d'actualité, qu'elles portent sur l'ensemble du fonctionnement des armées<sup>7</sup> ou sur la conduite des OPEX<sup>8</sup>.

### **Les enseignements des travaux précédents**

En 2010, à la demande de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, la Cour a mesuré l'état des externalisations mises en œuvre par le ministère des armées<sup>9</sup>. Les externalisations à destination des OPEX, comptabilisées par le ministère à partir de 2007 seulement, n'en formaient qu'une partie, mais les constats que la Cour a tirés de son enquête l'ont conduite à émettre en 2011 trois recommandations dans une insertion au rapport public annuel<sup>10</sup>. En 2018, la Cour a constaté que ces recommandations, qui visaient à renforcer la comptabilité, la doctrine et le pilotage des externalisations, restaient applicables aux opérations extérieures.

#### *La connaissance des coûts*

À l'époque, les externalisations avaient atteint 1 695 M€ en 2008, dont 160 M€ à destination des OPEX. Ces montants devaient cependant être considérés avec prudence car le secrétariat général pour l'administration (SGA) du ministère des armées n'était alors pas en mesure de vérifier l'application d'une méthodologie rigoureuse de comptabilisation des dépenses.

Dans son rapport de 2011, la Cour constatait qu'une part importante des externalisations avait été engagée sans connaissance précise des coûts potentiels de réalisation « en régie » des activités alors externalisées, souvent faute de pouvoir les mesurer. Depuis 2005, le ministère avait pourtant systématisé les comparaisons de coûts. Toutefois, en l'absence de comptabilité analytique, les problèmes méthodologiques restaient nombreux. Même lorsqu'elle était réalisable, la comparaison des externalisations avec les coûts en régie n'était pas systématique, notamment lorsque le ministère n'avait pas d'autre option. Ce faisant, la Cour recommandait dès 2011 de « *développer une comptabilité analytique solide, préalable indispensable à l'engagement d'un processus d'externalisation, pour pouvoir juger chaque projet sur ses mérites propre* ». Cette recommandation favorisant une meilleure connaissance des coûts demeure d'actualité.

---

<sup>7</sup> Cour des comptes : *Le coût et les bénéfices attendus de l'externalisation au sein du ministère de la défense – communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale*, 124 pages, octobre 2010,

[https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/58\\_2\\_59265\\_externalisation\\_ministere\\_defense.pdf](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/58_2_59265_externalisation_ministere_defense.pdf) et Assemblée nationale ; *les externalisations dans le domaine de la défense* – Rapport d'information n° 3624 pour la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale présenté par Louis GISCARD-D'ESTAING et Bernard CAZENEUVE, juillet 2011, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3624.asp>

<sup>8</sup> Sénat : *les externalisations en opérations extérieures*, rapport d'information n°673, cité.

<sup>9</sup> Cour des comptes : *Le coût et les bénéfices attendus de l'externalisation au sein du ministère de la défense*, cité.

<sup>10</sup> Cour des comptes, Rapport public annuel 2011, Tome I. Un premier bilan des externalisations au ministère de la défense, p. 489-513. La Documentation française, février 2013, 1 130 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

### *La définition des activités externalisables*

La Cour recommandait aussi dans son rapport de 2011 de « *clarifier la notion de "cœur de métier", ainsi que celle de "socle" »*.

Les particularités de l'activité régaliennne du ministère des armées, comme son caractère d'administration de dernier ressort en cas de crise majeure, imposent de se préoccuper du maintien de la capacité opérationnelle en toutes circonstances. Le premier constat de la Cour, à cet égard, portait sur l'absence de définition du périmètre des activités qui ne sauraient être l'objet d'aucune externalisation. Le ministère résumait cette définition au critère de « participation directe aux hostilités » et avait adopté en 2008 une doctrine bien adaptée, qui identifie les quatre conditions à réunir pour qu'une externalisation puisse être engagée :

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

La Cour soulignait deux risques majeurs. Le premier, lié à la perte de compétences propres à l'exercice de certaines missions en régie, était limité mais pouvait s'accroître si les externalisations devaient toucher des domaines de haute technicité. Ce constat appelait une définition plus précise des socles de compétences qui devaient être impérativement conservés en interne. Le second, lié à la défaillance possible de l'opérateur dont le remplacement demanderait plusieurs mois.

La Cour avait néanmoins constaté que des choix d'externalisation étaient dictés par la nécessité de pallier des carences en équipement ou de réaliser des économies budgétaires de court terme. Les externalisations mises en œuvre pour soutenir les OPEX entre 2014 et 2017, lorsqu'elles avaient pour objet le transport aérien, ont été dictées par la nécessité de « pallier les carences en matériel » plus que par des choix raisonnés.

### *Le pilotage et l'anticipation*

La Cour recommandait de « *renforcer les capacités d'analyse et de pilotage du ministère »*.

Le transport aérien, d'une grande actualité dans les questions sur les externalisations, était déjà identifié par la Cour comme une contrainte qui imposait le recours à l'externalisation, hors de la doctrine établie, pour pallier une insuffisante capacité de projection.

Selon le ministère, les externalisations sont destinées à satisfaire des pics d'activité exceptionnels, qui ne justifient pas d'effectuer des investissements au-delà d'un socle garantissant l'autonomie des armées. Elles allaient pourtant au-delà de ce renfort ponctuel puisque 92 % du transport stratégique (en tonnage), au profit des troupes en OPEX ou pré-positionnées, était assuré dans le cadre de 49 marchés externalisés, les armées ne disposant que de 41 % des moyens prévus par le contrat opérationnel.

La Cour avait identifié le risque qu'une crise majeure affecte la disponibilité des moyens de transport stratégique à affréter, sur un marché mondial tendu<sup>11</sup>.

*Le rapport de 2016 sur les opérations extérieures de la France*

À la demande de la commission des finances du Sénat, la Cour a réalisé dans le cadre de l'article 58-2° de la LOLF un rapport sur les opérations extérieures de la France 2012-2016<sup>12</sup>, où l'on trouvait des développements sur le recours à l'externalisation. La Cour constatait que « dans le domaine du transport tactique comme stratégique, le recours à l'externalisation ne résulte pas d'un choix issu d'une analyse coûts/avantages, mais vise à pallier des déficits capacitaires qui peuvent être durables. » Elle relevait que pour assurer certaines capacités de soutien, en particulier le transport aérien, les armées font appel à l'externalisation auprès d'acteurs privés ou de l'agence de soutien de l'OTAN. Elle constatait la nécessité de ces recours lorsque les moyens propres faisaient défaut, mais relevait que leur portée économique et leurs modalités devaient être mieux cernées.

Elle observait que le transport aérien stratégique, poste de coût important des OPEX, faisait appel majoritairement à l'affrètement d'avions gros-porteurs par le biais de deux contrats, français d'une part et *via* l'agence de soutien de l'OTAN d'autre part ; que le moindre coût devrait davantage être recherché dans le recours à l'un ou l'autre de ces contrats ; enfin, que l'option offerte par une mutualisation plus intense entre nations alliées, sous différentes formes, pourrait être renforcée. Elle recommandait en conséquence de développer le recours à la mutualisation multinationale et d'améliorer l'efficacité du recours aux moyens externalisés, dans l'attente de moyens propres répondant aux besoins.

Dans ce rapport, la Cour relevait des anomalies portant sur des marchés de prestation de transport aérien intercontinental<sup>13</sup>. La Cour avait alors avisé le procureur de la République, en application de l'article 40 du code de procédure pénale, pour des présomptions de faits susceptibles d'engager la responsabilité pénale de leurs auteurs dans le cadre de marchés conclus dans le domaine des affrètements aériens d'avions gros-porteurs. À la suite de cette transmission et depuis le début de l'année 2017, le parquet national financier (PNF) mène une enquête judiciaire pour laquelle il a déjà fait procéder à des perquisitions dans les services du ministère des armées. En dehors de cette procédure judiciaire, la commission des finances de l'Assemblée nationale a publié en mars 2017 un rapport d'information relatif au *transport stratégique*<sup>14</sup>. À la suite de ces travaux, la ministre des armées a demandé au contrôle général

<sup>11</sup> Le risque s'est réalisé à deux reprises depuis, d'abord quand la Russie a monopolisé ses propres avions Antonov 124 en 2013 alors que ceux-ci sont une ressource que la France utilise, puis en 2018 avec l'annonce que la Russie retirerait les mêmes avions du marché dont la France bénéficie par l'intermédiaire de l'OTAN.

<sup>12</sup> Cour des comptes : *Les opérations extérieures de la France 2012-2015 – communication à la commission des finances du Sénat*, octobre 2016, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-operations-exterieures-de-la-france-opex> et Sénat : *Rapport d'information n° 85 fait au nom de la commission des finances sur les opérations extérieures du ministère de la défense* enregistré à la Présidence du Sénat le 26 octobre 2016, <http://www.senat.fr/rap/r16-085/r16-0851.pdf>

<sup>13</sup> Parfois qualifié de « transport stratégique », il couvre principalement les vecteurs assurant les acheminements de la métropole vers les théâtres d'opération. On lui oppose le transport tactique ou intra-théâtre, couvrant les acheminements entre différentes zones d'un même théâtre d'opération.

<sup>14</sup> Assemblée nationale : *le transport stratégique*, rapport d'information n° 4595 présenté par M. François CORNUT-GENTILLE, mars 2017, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i4595.asp>

des armées (CGA) une enquête sur l'affrètement de moyens aériens par les services du ministère des armées, remise à son cabinet en mars 2018.

\*  
\*\*

Pour nourrir ses analyses, la Cour a procédé à des contrôles sur pièces portant sur un échantillon spécifique de marchés. Les modalités de constitution de cet échantillon sont explicitées dans l'encadré ci-dessous.

#### **Périmètre des investigations et échantillon des marchés contrôlés**

Au regard de l'enquête pénale en cours, les marchés et accords-cadres entrant dans le champ des investigations conduites par le parquet national financier (PNF) ont été exclus du contrôle de la Cour. À titre indicatif, ces marchés représentent près de 25 % des dépenses d'externalisation réalisées par les armées au cours de la période. Ont également été retirées du périmètre de l'enquête certaines externalisations du soutien en OPEX ; il s'agit de celles réalisées par le service de santé des armées et le service des essences, ainsi que le soutien au stationnement. Elles constituent en effet des prestations externalisées par des circuits très spécifiques dont l'examen aurait nécessité une instruction à part. Enfin, les sous-traitances du maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels engagés en OPEX n'ont pas été intégrées au contrôle car elles sont rattachées aux contrats nationaux de maintenance des matériels concernés.

L'exacte détermination du périmètre des marchés couverts par l'enquête s'est avérée complexe car plusieurs marchés passés par les armées portent sur des prestations qui ne recouvrent pas spécifiquement les activités de soutien en OPEX. Par ailleurs, les outils de suivi comptable et budgétaire dont disposent les armées ne sont pas paramétrés pour identifier les prestations relevant d'externalisations, d'où une grande difficulté à dresser un état des lieux précis et exhaustif des prestations concernées et masses budgétaires associées.

Une fois établi un premier état des lieux des masses financières en jeu, du champ des prestations concernées et des principaux prestataires des armées, un échantillon de marchés a été déterminé pour conduire des investigations plus approfondies. Les marchés concernés couvrent uniquement la période sous revue (2014-2017). La Cour s'est attachée à choisir un échantillon représentatif de l'activité des forces (soutien des personnels, gestion base-vie des camps, prestations de transports), présentant des enjeux financiers significatifs et associant les prestataires les plus importants des armées. Une attention particulière a été portée aux prestations réalisées sur le théâtre de l'opération BARKHANE, qui concentre près de 50 % des dépenses externalisées au cours de la période.

Les contrats passés par les armées avec l'Économat des armées qui représentent près de 26 % des dépenses d'externalisation ont fait l'objet d'investigations détaillées (accord-cadre EXTER et son marché subséquent pour le théâtre BARKHANE et convention ILOPEX). Sur le segment du transport stratégique, les marchés aériens étant exclus du périmètre de contrôle de la Cour, seuls deux marchés d'affrètement, d'un volume financier plus modeste, ont été examinés, l'accord-cadre d'affrètement maritime urgent (marché n°2015.012.2015.088.00.00), et le marché relatif à l'affrètement par voie de surface de fret au départ de Douala (n°2016.012.2017.218). Enfin, sur le segment du transport intra-théâtre, ont également été examinés cinq marchés d'affrètement intra-théâtre par voie routière et aérienne au bénéfice de l'opération BARKHANE, en cours pendant les années 2016 et 2017<sup>15</sup>. L'examen de ces pièces de marché (3 200 au total) a été entravé par leur conservation sur les théâtres d'opération sous forme non dématérialisée.

Au total, sur les 861 M€ dépensés pour les externalisations entre 2014 et 2017, dont 645 M€ hors du transport aérien intercontinental, l'enquête a porté sur 36 % des prestations aériennes intra-théâtre d'un montant de 70 M€, la totalité des accords-cadres de l'EdA d'un montant de 225 M€ et de manière plus marginale sur les transports maritimes intercontinentaux et les transports terrestres.

<sup>15</sup> Un marché d'affrètement de fret par voie terrestre (quatre lots), un marché d'affrètement d'un aéronef avec équipage pour le transport de fret au départ de Gao, un marché d'affrètement d'aéronefs pour effectuer des transports dans l'ensemble de la bande sahélo-saharienne (BSS), un marché d'affrètement d'aéronefs avec équipage pour le transport d'autorités et de passagers dans la BSS, et un marché d'affrètement d'hélicoptères pour le transport de passagers et/ou de fret.

# **Chapitre I**

## **Un montant financier élevé, une gouvernance à améliorer**

Les dépenses pour l'externalisation du soutien représentent une part importante des surcoûts des OPEX, elles sont en croissance et concentrées sur des besoins, et parfois des prestataires, en nombre limité. L'information financière est insuffisante, ou insuffisamment exploitée à partir des enregistrements comptables, car elle est nécessaire à la prise de décision de l'EMA. La démarche accompagnant l'externalisation au profit des OPEX est en progrès, dans sa définition doctrinale et dans sa mise en œuvre, mais cette dernière appelle encore quelques progrès.

### **I - Une masse budgétaire significative dans un contexte opérationnel intense**

#### **A - Des dépenses d'externalisation durablement élevées**

Les moyens financiers consacrés aux externalisations du soutien des forces en OPEX ont atteint au total 861,6 M€ sur la période de 2014 à 2017<sup>16</sup> ; le tableau n° 1 ci-après en fournit le détail. Ainsi, au cours de ces quatre années, les volumes financiers ont augmenté de + 7 % par an et sensiblement plus entre 2016 et 2017 (+ 12,3 %). Néanmoins, ces montants demeurent comparables à ceux observés par la commission des finances du Sénat en 2014<sup>17</sup> : 192 M€ en 2012 et 287,5 M€ en 2013, année au cours de laquelle la mise en place de l'opération au Mali explique plus de la moitié des dépenses d'externalisation.

---

<sup>16</sup> Un encadré méthodologique ci-après indique les conditions de recensement des dépenses budgétaires incluses dans le périmètre du contrôle et permettant de retracer ces volumes.

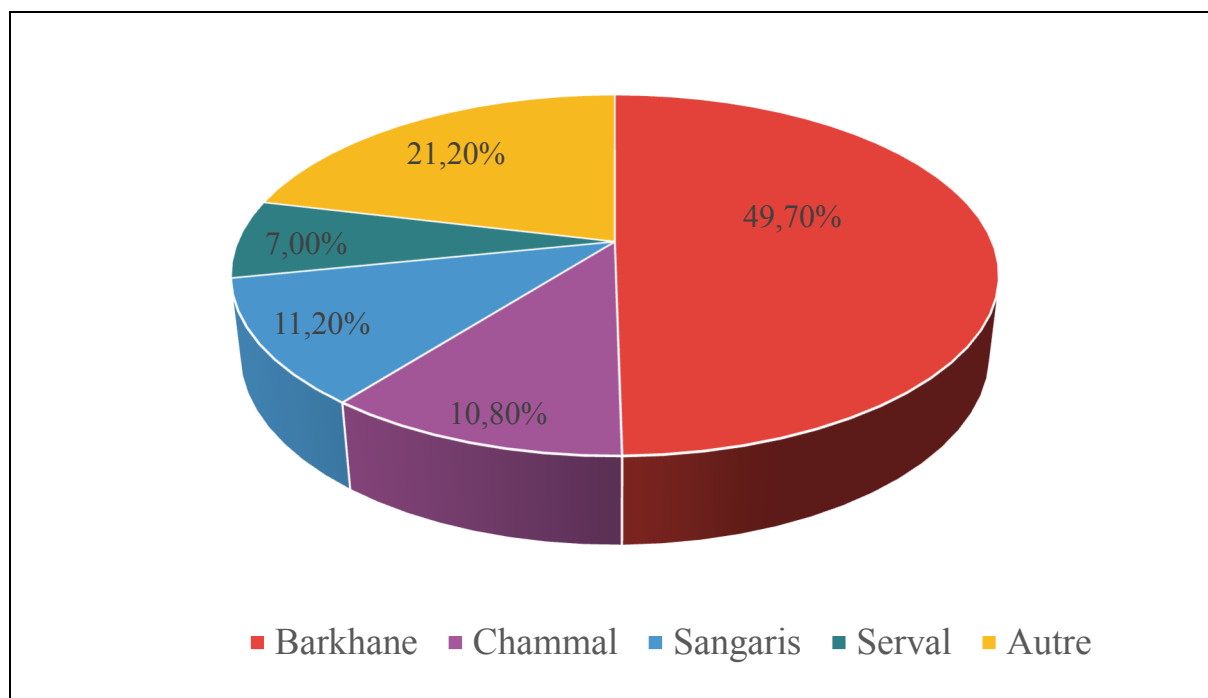
<sup>17</sup> Il s'agit des dépenses de soutien externalisé ajoutées aux transports stratégiques à destination des théâtres d'OPEX, selon un périmètre qui correspond à la définition du BOP OPEX ; toutefois les données ont été fournies par le ministère de la défense sans plus de précision. Sénat : *les externalisations en opérations extérieures*, rapport d'information n°673 présenté par Yves KRATTINGER et Dominique de LEGGE, juillet 2014. <http://www.senat.fr/rap/r13-673/r13-6730.html>

**Tableau n° 1 : dépenses consacrées aux externalisations en OPEX (2014-2017), en M€**

|                              | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | Total |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Montant des externalisations | 193,6 | 222,9 | 209,2 | 235,9 | 861,6 |

Source : Cour des comptes à partir des données Chorus retraitées par l'EMA et des documents budgétaires annexés aux projets de lois de finances et de règlement pour les années 2014-2017.

Sur la période sous revue (2014-2017), quatre OPEX ont concentré près des trois-quarts des dépenses d'externalisation, comme l'illustre le graphique n° 2. Il s'agit des opérations SERVAL (janvier 2013 – juillet 2014), BARKHANE<sup>18</sup> (lancée en août 2014), SANGARIS (décembre 2013 – octobre 2016) et CHAMMAL (lancée en août 2014). Les dépenses restantes (21 %) se répartissent en une vingtaine d'OPEX (DAMAN, EPERVIER, SABRE, PAMIR, etc.). L'opération BARKHANE se distingue particulièrement dans cet ensemble ; son poids élevé dans le volume de dépenses externalisées tient naturellement à la durée et l'intensité des opérations, à l'étendue du théâtre mais aussi au fort degré d'externalisation des prestations réalisées<sup>19</sup>.

**Graphique n° 1 : répartition des dépenses d'externalisation sur les principaux théâtres d'OPEX (2014-2017), en %**

Source : Cour des comptes à partir des données EMA.

<sup>18</sup> L'opération BARKHANE a été créée par fusion des opérations SERVAL et EPERVIER.

<sup>19</sup> D'après les comptes rendus de fin de mission établis par les DIRCOM sur place, 68 % du budget de l'OPEX BARKHANE pour l'année 2016 a été consacré à des prestations externalisées, en tout ou partie, avec 26 % au titre des transports intra-théâtre aérien et terrestre et 42 % pour le marché EXTER avec l'EdA.

Ce poids financier significatif et son augmentation continue ont pour cause principale l'intensification des engagements opérationnels des armées françaises.

Ainsi que la Cour l'avait déjà relevé en 2016<sup>20</sup>, les engagements en OPEX sont en effet devenus une composante structurelle de l'activité des forces armées françaises dans un contexte de profusion des risques. Actualisant le livre blanc de 2013<sup>21</sup>, la revue stratégique de défense et de sécurité nationale, publiée à la fin de l'année 2017, a mis en évidence l'augmentation des menaces pesant sur la sécurité nationale, lesquelles accentuent les besoins opérationnels des armées<sup>22</sup>. Présente sur de multiples théâtres, la France comptait ainsi près de 6 000 hommes déployés en OPEX à la fin du mois de décembre 2017<sup>23</sup>. La Cour a également souligné dans son rapport de 2016 l'évolution du contexte opérationnel dans lequel interviennent les OPEX ; celui-ci s'avère en effet de plus en plus dangereux. L'intervention des armées sur territoires diffus et presque dépourvus d'infrastructures d'acheminement sophistiquées, ainsi que l'accroissement et la multiplicité des formes de violence au combat requièrent d'intensifier et de durcir les moyens déployés.

Enfin, sur certains théâtres, plusieurs facteurs opérationnels peuvent contribuer à accentuer les besoins d'externalisation. À titre d'exemple, l'opération BARKHANE a mobilisé à elle-seule la moitié des dépenses d'externalisation consacrées entre 2014 et 2017 aux OPEX. Cette proportion s'explique en partie par l'ampleur des forces qui y ont été affectées (environ 4 000 hommes) et la durée d'intervention de l'opération mais aussi par un grand nombre de contraintes pratiques telles que l'étendue du théâtre (cinq millions de km<sup>2</sup>) ou des difficultés d'accès qui nécessitent un soutien significatif des moyens aériens. La pauvreté du tissu économique et le caractère onéreux des services qui peuvent être fournis au bénéfice des forces limitent aussi le recours à des prestataires locaux au profit d'acheminements depuis la métropole<sup>24</sup>.

## **B - Un poids significatif dans le budget des surcoûts OPEX<sup>25</sup>**

Dans un contexte d'augmentation constante des moyens consacrés aux OPEX, dont les surcoûts sont inscrits sur un budget opérationnel de programme (BOP) propre<sup>26</sup>, les dépenses

---

<sup>20</sup> Cour des comptes : *Les opérations extérieures de la France 2012-2015* – communication à la commission des finances du Sénat, octobre 2016, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-operations-exterieures-de-la-france-opex>

<sup>21</sup> *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, 2013, [http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le\\_livre\\_blanc\\_de\\_la\\_defense\\_2013.pdf](http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le_livre_blanc_de_la_defense_2013.pdf)

<sup>22</sup> Ministère des armées, *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, automne 2017 <https://www.defense.gouv.fr/dgris/presentation/evenements/revue-strategique-de-defense-et-de-securite-nationale-2017>

<sup>23</sup> Source : ministère des armées, voir l'annexe 3.

<sup>24</sup> Données et informations synthétisées dans une étude réalisée par le cabinet MPrime Energy en décembre 2017 à la demande de l'EMA, intitulée « *quelles limites à l'externalisation du soutien en opération ?* ».

<sup>25</sup> Les surcoûts OPEX correspondent aux dépenses supplémentaires du ministère des armées générées par l'emploi des forces en opérations extérieures (ex : indemnité versée aux militaires en opération, dépenses spécifiques de fonctionnement pour les théâtres, contribution aux opérations militaires de l'OTAN et de l'UE, etc.).

<sup>26</sup> D'après les documents budgétaires concernés (RAP 2014-2017), les surcoûts OPEX (CP) exécutés ont été de 823,8 M€ en 2014, de 440,9 M€ en 2015, de 406,9 M€ en 2016 et 456,4 M€ en 2017.

d'externalisation ont désormais un poids budgétaire significatif. De ce fait, elles constituent un paramètre important pour assurer la programmation et le suivi des dépenses figurant au BOP OPEX, dont la budgétisation et l'exécution ont déjà fait l'objet de multiples travaux, notamment de la Cour des comptes<sup>27</sup>.

Atteignant près de 23,5 % des dépenses exécutées sur le BOP OPEX en 2014, les dépenses d'externalisation représentent depuis 2015 plus de la moitié des dépenses hors T2 des surcoûts OPEX en imputation directe (cf. tableau n° 2). Cette proportion a brutalement augmenté entre 2014 et 2015, l'année 2014 ayant été marquée par le déploiement rapide et massif des forces de l'opération BARKHANE qui a occasionné des coûts importants, notamment d'affrètement aérien.

**Tableau n° 2 : poids des dépenses d'externalisation dans le budget OPEX  
(HT, en imputation directe)**

|                                                                   | 2014          | 2015          | 2016          | 2017          |
|-------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <i>Montant des dépenses d'externalisation (en M€)</i>             | 193,6         | 222,9         | 209,2         | 235,9         |
| <i>Montant des surcoûts budgétés dans le BOP OPEX (en M€)</i>     | 823,8         | 440,9         | 406,9         | 456,4         |
| <i>Poids des externalisations rapporté au montant du BOP OPEX</i> | <b>23,5 %</b> | <b>50,6 %</b> | <b>51,5 %</b> | <b>51,7 %</b> |

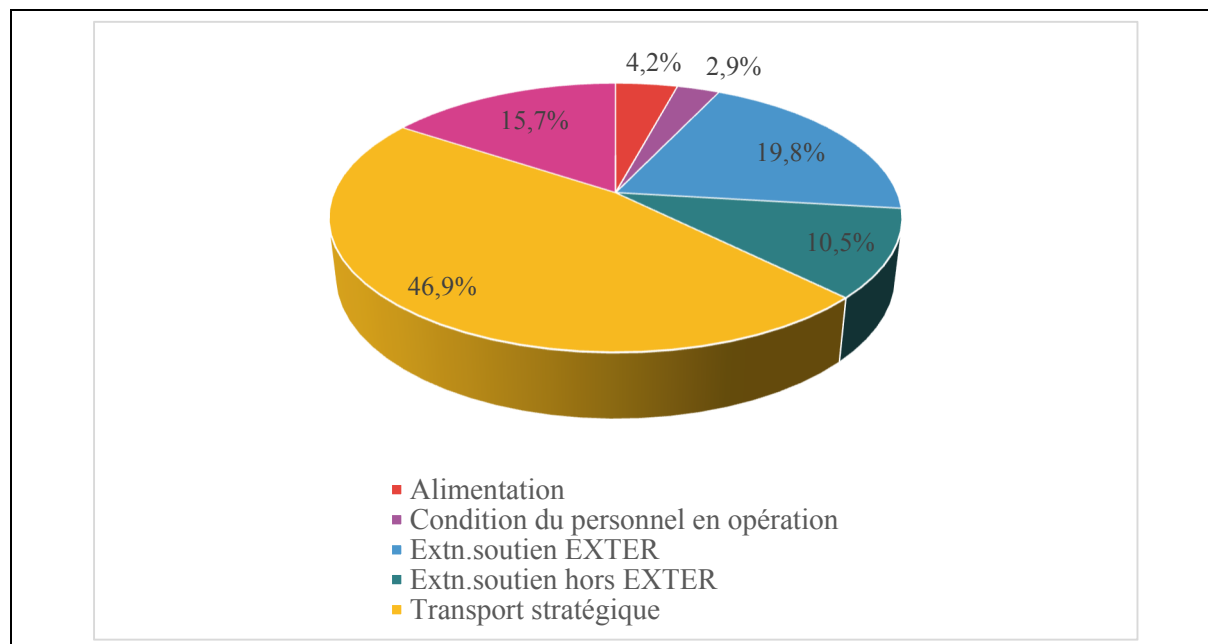
Source : Cour des comptes – d'après les données EMA retraitées de CHORUS et documents budgétaires annexés aux lois de finances et aux lois de règlement pour les années 2014 à 2017.

## C - Des dépenses hétérogènes mais concentrées

Comme l'illustre le graphique n° 2 ci-dessous, les dépenses d'externalisation concernent, en grande majorité, des prestations de transport (affrètements aériens, maritimes ou ferroviaires, locations de véhicules ou de conteneurs, transports par voie routière, etc.). Parmi ces dépenses, le transport aérien stratégique représente à lui seul 403,9 M€ entre 2014-2017. Les dépenses exécutées au titre du transport intra-théâtre ont quant à elles connu une croissance de près de 41 % entre 2014 et 2017, soit la plus forte progression parmi les prestations externalisées.

<sup>27</sup> À titre d'exemple, Cour des comptes, *mission défense – note d'analyse de l'exécution budgétaire (2016)*, mai 2017, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/NEB-2016-Defense.pdf>  
Cour des comptes, *mission défense – note d'analyse de l'exécution budgétaire (2017)*, mai 2018, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-05/NEB-2017-Defense.pdf>

**Graphique n° 2 : répartition des dépenses d'externalisation par nature de prestation (2014-2017)<sup>28</sup>**



Source : Cour des comptes à partir des données EMA.

Pour obtenir une présentation plus fine des externalisations réalisées par les armées, il est possible aussi de distinguer les prestations concernées selon le mode de contractualisation privilégié. Cette présentation confirme le poids important des accords-cadres et marchés d'affrètement logistique (46 % des dépenses entre 2014 et 2017), en majorité dans le domaine du transport aérien. Les accords-cadres nationaux passés avec l'Économat des armées représentent 26 % des dépenses au cours des quatre dernières années. Viennent ensuite les externalisations dans le domaine du transport intra-théâtre notifiées localement (16 %), majoritairement aussi dans le transport aérien. En dehors de ces trois catégories apparaissent quelques prestations dont le volume financier est marginal<sup>29</sup>.

La concentration durable des dépenses d'externalisation sur le segment du transport stratégique, notamment aérien, a déjà fait l'objet d'analyses approfondies<sup>30</sup>. Elle s'explique par la nécessité de combler des déficits capacitaires chroniques et durables (cf. encadré ci-dessous).

<sup>28</sup> La catégorie « *Extn. Soutien EXTER* » correspond aux dépenses couvertes par l'accord-cadre EXTER (cf. chapitre II) recouvrant une multiplicité de prestations (hygiène et sécurité, alimentation, protection de l'environnement, soutien des personnels, etc.). La catégorie « *conditions du personnel en opérations* » couvre les activités visant à la cohésion des unités et à la préservation du moral des forces déployées (vie privée et maintien du lien avec les familles, activités sportives, accès à la culture et à l'information, etc.). Les dépenses relevant de la catégorie « *Extn. Soutien hors EXTER* » concernent toutes les activités de soutien des personnels hors alimentation qui ne sont pas couvertes par le contrat multiservices EXTER.

<sup>29</sup> On citera par exemple les prestations versées aux armées étrangères (2 % des dépenses totales) dans le cadre par exemple de l'utilisation d'infrastructures alliées pour certaines opérations extérieures, ou encore de prestations hôtelières (2 % du total) lors des sas de retour de mission.

<sup>30</sup> Assemblée nationale : *Le transport stratégique*, rapport d'information n° 4595, cité.

### Externalisation ou moyens propres ? Le cas des avions-cargos

L'affrètement de vecteurs de transport stratégique représente près de la moitié des externalisations effectuées au cours de la période sous revue (403 M€ soit 46,9 %). L'affrètement aérien représente à lui seul presque les trois quarts de ce volume (327 M€).

Le recours à l'affrètement aérien civil pour le transport de passagers et de fret, déjà expérimenté lors du retrait d'Afghanistan, s'est intensifié depuis l'opération SERVAL (2013). Pour les liaisons intercontinentales, trois marchés permettaient jusqu'en 2017 l'affrètement de capacités aériennes : un accord-cadre d'affrètement urgent pour les vols avec un préavis inférieur à 20 jours, un marché passé par l'OTAN intitulé SALIS (*Strategic Airlift Interim Solutions*)<sup>31</sup> pour une urgence moindre, et un marché à bons de commande d'affrètement d'avions-cargos. En outre, un marché de transport de fret par voie aérienne commerciale permettait l'envoi de colis par des aéronefs non affrétés. Deux prestataires concentrent la moitié des paiements de la période sous revue, l'agence de l'OTAN pour l'exécution du contrat SALIS (103,3 M€) et *International Chartering Systems* ou ICS (110,5 M€).

À l'exception des affrètements nécessitant des avions très gros porteurs notamment de type Antonov 124 (contrats SALIS et marché ICS) dont les armées ne disposent pas en propre, les vols logistiques de transport stratégique auraient pu être assurés par des moyens militaires, en particulier les A400M. Toutefois, les livraisons retardées et la disponibilité insuffisante des premiers appareils n'ont pas permis leur utilisation régulière avant 2018. Les autres capacités aériennes des armées, de type C130H et Transall C160, sont plus adaptées aux vols tactiques intra-théâtre mais la flotte est en fin de vie et prolongée dans l'attente des A400M malgré une disponibilité de plus en plus difficile à maintenir. Pour pallier les retards de l'A400M, le ministère des armées a commandé en 2016 quatre C130J de type Hercules disposant d'une capacité accrue par rapport aux C130H. Ces avions acquis par la procédure la plus rapide – les *Foreign Military Sales* du département de la défense des États-Unis – ont été livrés pour partie fin 2017. Les deux derniers le seront en 2019.

En tout état de cause, le volume des affrètements intercontinentaux ne pourrait être assuré par les seuls moyens nationaux, même avec des livraisons d'A400M conformes aux prévisions. Celles-ci ne mettront pas fin à la dépendance logistique des armées vis-à-vis des avions très gros porteurs. Par ailleurs, les capacités offertes par les Antonov sont menacées de raréfaction<sup>32</sup>, ce qui pourrait rendre nécessaire à terme le recours à d'autres moyens.

En dehors de cette analyse par nature, la répartition des dépenses d'externalisation sur la période 2014-2017 met en évidence une concentration des paiements sur un faible nombre de prestataires. Les quatre plus importants ont perçu près de 64,5 % du montant des dépenses d'externalisation exécutées par les armées entre 2014 et 2017. À lui seul, l'Économat des armées (EdA) concentre plus d'un quart du volume total des dépenses effectuées au cours de la

<sup>31</sup> SALIS (*Strategic Airlift International Solution*) est un partenariat multinational entre pays ayant décidé d'acquérir en commun une capacité de transport aérien stratégique par l'intermédiaire d'avions gros-porteurs ANTONOV 124 (An 124) pour le fret dit « hors gabarit ». Les compagnies s'engagent à fournir une capacité de transport correspondant aux besoins des pays, avec un niveau prédéfini de réactivité. La *Nato Support and Procurement Agency* (NSPA) en assure la gestion et passe les contrats inhérents : elle a ainsi négocié un contrat avec chacune des deux principales compagnies mettant en œuvre les An 124, Ruslan SALIS et Antonov SALIS. Il s'agit de deux compagnies de droit allemand qui s'appuient respectivement sur les compagnies Volga Dnepr (russe), et la négociation des contrats s'effectue sur la base des besoins exprimés par les participants.

<sup>32</sup> L'une des deux sociétés titulaires du contrat SALIS a annoncé début 2018 son retrait de l'accord. On ajoutera également que les avions de type Antonov 124 ne sont aujourd'hui plus fabriqués et que leur nombre, et donc leur disponibilité, sont de plus en plus limités.

période. La quasi-totalité de ces dépenses relève de prestations multiservices destinées au soutien des forces.

Dans le transport aérien, le ministère des armées affrète des aéronefs avec équipages mis à sa disposition par des entreprises. Ces entreprises sont le plus souvent des intermédiaires, qui ne sont pas propriétaires des avions, ni employeurs des équipages mais s'engagent à les mettre à disposition et couvrent les risques de défaillance. Le tableau n° 3 illustre la prépondérance de ces intermédiaires dans le domaine des affrètements, en particulier aériens (*International Chartering Systems*, l'agence de l'OTAN, le groupe Bolloré, Daher et Pegase Airdrop).

**Tableau n° 3 : présentation des dix principaux prestataires des OPEX (2014-2017)**

| <i>Prestataires</i>                                   | Montants cumulés, en M€ | Proportion par rapport au volume de dépenses externalisées sur 2014-2017 |
|-------------------------------------------------------|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| <i>Économat des armées</i> <sup>33</sup>              | 227,5                   | 26,4 %                                                                   |
| <i>International Chartering Systems</i> <sup>34</sup> | 119,1                   | 13,8 %                                                                   |
| <i>Agence de l'OTAN</i> <sup>35</sup>                 | 105,4                   | 12,2 %                                                                   |
| <i>Groupe Bolloré</i>                                 | 104,5                   | 12,1 %                                                                   |
| <i>Daher</i>                                          | 48,4                    | 5,6 %                                                                    |
| <i>Compagnie maritime nantaise</i>                    | 47,2                    | 5,5 %                                                                    |
| <i>Loyalty Support Services</i> <sup>36</sup>         | 26,6                    | 3,1 %                                                                    |
| <i>La Poste</i> <sup>37</sup>                         | 13,3                    | 1,5 %                                                                    |
| <i>Gelasakis</i> <sup>38</sup>                        | 11,1                    | 1,3 %                                                                    |
| <i>Pegase Airdrop</i> <sup>39</sup>                   | 9,0                     | 1 %                                                                      |

Source : EMA – d'après données CHORUS et CRISTAL.

<sup>33</sup> Établissement public industriel et commercial sous tutelle du ministère des armées.

<sup>34</sup> Les prestations concernées font l'objet d'une enquête du parquet national financier (PNF) ouverte à la suite d'un signalement au procureur de la République.

<sup>35</sup> Les prestations externalisées dans le cadre du contrat SALIS ont fait l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre du rapport du Contrôle général des armées, consacré à l'affrètement des moyens aériens par les services du ministère des armées, du 22 mars 2018.

<sup>36</sup> Il s'agit du prestataire quasi institutionnel avec lequel contractualise l'armée jordanienne pour assurer le soutien de ses bases ; ses prestations imposées sont facturées aux armées alliées stationnées sur les bases aériennes de Jordanie, dont l'armée française dans le cadre de l'opération CHAMMAL.

<sup>37</sup> Il s'agit des prestations d'acheminement de courrier réalisées dans le cadre du contrat SPID (service postal international de la défense).

<sup>38</sup> Prestations hôtelières à Chypre pour les personnels en fin de mission (sas de décompression).

<sup>39</sup> Prestations aéronautiques pour les forces spéciales.

## II - Un poste de dépense dont la lisibilité budgétaire doit être améliorée

### A - Un périmètre de dépenses mal connu

Malgré leur poids grandissant dans le budget des OPEX, les dépenses d'externalisation ne font pas l'objet d'un suivi budgétaire spécifique par les services de l'état-major des armées (EMA).

#### **La comptabilisation des dépenses d'externalisation opérée dans le cadre du contrôle**

Les dépenses d'externalisation du soutien en OPEX sont exécutées pour la majeure partie grâce au logiciel Chorus et pour 10 % d'entre elles sur le progiciel Cristal (comptabilité des trésoriers militaires sur le théâtre des opérations). Sur ces deux logiciels, il n'existe pas de rubrique relative aux externalisations ; en dehors d'une intervention manuelle, il n'est donc pas possible d'isoler les dépenses relatives à des prestations de soutien externalisées. Une entrée par marché, qui serait techniquement possible, n'est pas pertinente, un même marché pouvant couvrir à la fois et sans distinction des activités OPEX et d'autres missions réalisées par les forces.

Afin de connaître le volume budgétaire consacré aux prestations externalisées et dans le cadre de cette enquête, les services de l'EMA ont constitué une base de données budgétaire à partir des logiciels Chorus et Cristal. Sur Chorus, ils ont retraité manuellement<sup>40</sup> les restitutions automatisées des paiements correspondant à des externalisations. Par commodité, seuls les prestataires bénéficiant de paiements annuels supérieurs à 100 000 € ont été inclus. Les données Cristal ont fait l'objet d'un retraitement similaire. L'ensemble a été fusionné dans une base unique.

En complément et à la demande de la Cour, les services de l'EMA ont indiqué, pour chaque entrée, la nature des prestations concernées. Cette méthode de reconstitution des dépenses, dont la réalisation a été très difficile et a demandé beaucoup de temps à l'EMA, n'est donc ni exhaustive ni parfaitement fiable.

À quelques exceptions près, le suivi budgétaire est actuellement intégré au pilotage global du BOP OPEX. Sur le segment de l'externalisation, seuls sont suivis de façon consolidée certains postes de dépenses :

- les dépenses effectuées au bénéfice de l'Économat des armées (EdA), recensées finement par l'EMA. Ce suivi est facilité par l'existence d'un référentiel de programmation spécifique à l'un de ces contrats au sein du logiciel Chorus ;
- un suivi consolidé des dépenses est également réalisé pour les grands accords-cadres d'externalisation passés par l'EMA ;
- sur le segment du secteur du transport stratégique, un suivi budgétaire particulier est effectué pour le contrat SALIS ; il tient principalement aux conditions spécifiques et complexes de programmation, d'engagement et de facturation de ces dépenses.

<sup>40</sup> En effectuant une requête sur Chorus dans le périmètre des dépenses concerné (« INFBUD 46 »).

À l'EMA et sur les théâtres<sup>41</sup>, les forces font le constat d'une insuffisance des outils informatiques et des axes de suivi budgétaire, en particulier dans le domaine des finances, des marchés ou encore de la comptabilité. Elles les empêcheraient, si elles en avaient la consigne, de réaliser un suivi plus fin des autres postes de dépenses d'externalisation.

En tout état de cause, le suivi budgétaire global des dépenses d'externalisation en OPEX actuellement assuré par l'EMA apparaît insuffisant par rapport au poids acquis par ce poste. L'absence de vision budgétaire consolidée compromet la possibilité de définir une stratégie d'achats externalisés pour l'EMA et de mener un contrôle interne performant.

En programmation, une planification des dépenses d'externalisation aurait peu de sens dès lors que celles-ci relèvent en grande partie de l'évolution des engagements sur les théâtres d'opération qui est, par nature, peu maîtrisable. En exécution, au contraire, une connaissance budgétaire exhaustive de l'ensemble des dépenses est indispensable. Elle permettrait en effet de mettre en évidence des situations de dépendance vis-à-vis d'un prestataire ou d'une prestation, d'identifier des variations significatives de facturation ou encore d'objectiver plus finement des lacunes capacitaires.

Par ailleurs, cette connaissance insuffisante des dépenses d'externalisation prive les armées d'un paramètre essentiel pour décider en opportunité du recours à des moyens propres ou à une solution externalisée, lorsqu'elles n'y sont pas contraintes par un déficit capacitaire. Cet exercice n'est actuellement pas fait par l'EMA. Sur le segment des affrètements, il permettrait pourtant de peser dans les arbitrages portant sur les acquisitions capacitaires, en établissant des points de comparaison budgétaires entre le recours aux moyens affrétés et à des moyens propres.

La mise en place d'un suivi budgétaire effectif et complet nécessitera le déploiement d'outils informatiques facilitant le travail de la cellule en charge des problématiques budgétaires à l'EMA. Des paramètres consolidés de suivi (par prestataire, par sous-fonction détaillée, par type de dépense) sur une base semestrielle devront également être définis.

## **B - Une architecture budgétaire inadaptée et peu lisible**

L'existence des trésoreries militaires en OPEX est une pratique habituelle et encadrée<sup>42</sup> des armées en opérations ; elle constitue, pour le volet budgétaire et comptable, un moyen de réponse aux impératifs opérationnels pesant sur les forces engagées (rapidité d'engagement, multiplicité de fournisseurs locaux, etc.). Néanmoins, elle complique le suivi des dépenses. Sur le théâtre de l'opération BARKHANE, par exemple, un tiers des dépenses effectuées sur la période 2014-2017 l'a été *via* Cristal. Sur le segment du transport intra-théâtre, certains prestataires apparaissent dans Chorus et d'autres dans Cristal sans qu'il soit possible d'identifier la ligne de partage entre les deux logiciels. Dans certains cas, pour une année donnée et sur un théâtre, un même fournisseur apparaît simultanément dans les deux logiciels (cf. encadré ci-dessous).

---

<sup>41</sup> Éléments d'analyse formulés par un ancien directeur du commissariat de l'opération BARKHANE dans le cadre de son rapport de fin de mission.

<sup>42</sup> Cf. décret n°2010-1692 du 30 décembre 2010 relatif aux trésoreries militaires.

### Une illustration : la traçabilité imparfaite des paiements dans Chorus

Pour illustrer la traçabilité défaillante des paiements dans les logiciels comptables utilisés par les armées, la Cour a pris comme exemple le principal prestataire de transport terrestre. Il s'agit du groupe Bolloré, qui est aussi l'un des principaux prestataires des OPEX toutes catégories, avec 104,5 M€ reçus en paiement entre 2014 et 2017, soit 12,1 % des dépenses externalisées. Les services payés au groupe au titre de l'opération BARKHANE étaient sur la même période de 74,1 M€ ; ils représentent 17,3 % des dépenses externalisées pour cette seule OPEX.

Le groupe Bolloré met en œuvre le segment terrestre des transports stratégiques, entre les ports d'Abidjan (Côte d'Ivoire) et de Douala (Cameroun) et les pays de stationnement de la force. Chaque port est à l'extrémité d'un corridor et chaque corridor fait l'objet d'un marché national. Le titulaire de ces marchés est la société Bolloré Logistics, soumise au droit français, détenue à 100 % par le groupe Bolloré. Les factures de ces marchés sont déposées et liquidées par voie électronique sur le portail CHORUS.

Les transports intra-théâtre, selon les marchés passés par la force, sont réalisés par la filiale « Bolloré Transport & Logistics » du pays concerné. Les factures de ces marchés sont déposées et liquidées par voie électronique via le système CRISTAL.

À l'appui des observations précédentes sur la comptabilisation des externalisations, l'on relève que le destinataire des paiements dans Chorus est soit « BOLLORE LOGISTICS » lorsque le service exécutant est le SSLT (21,8 M€ pour le transport et 3,4 M€ pour d'autres prestations), soit « Bolloré transport & logistics »<sup>43</sup> lorsque le service exécutant est la direction du commissariat (46,5 M€). Les transports intra-théâtre se montent pour leur part à 2,4 M€ dont 2,2 M€ sont payés par les trésoriers militaires *via* Cristal à un prestataire désigné comme « BOLLORE ». Pour le complément de 0,15 M€, les paiements sont enregistrés dans Chorus, soit à « Bolloré transport & logistics », soit à « BOLLORE AFRICA LOGISTICS SENEGAL ».

Le groupe Bolloré a confirmé qu'entre 2014 et 2016, les agences du groupe Bolloré en France étaient connues sous le nom de SDV et sur le continent africain, sous la dénomination « Bolloré Africa Logistics » suivie du nom du pays (par exemple « Bolloré Africa Logistics Côte d'Ivoire »). Depuis 2016, ces filiales ont modifié leurs dénominations sociales en « Bolloré Transport & Logistics » suivie du nom du pays. Ces changements de dénomination n'ont entraîné aucune modification des personnes morales et toutes les sociétés africaines sont détenues très majoritairement, voire totalement par le groupe Bolloré.

En raison de l'existence de plusieurs sociétés destinataires des paiements, seul un traitement manuel fait apparaître l'évolution des paiements vers les sociétés du groupe Bolloré, qui suit la croissance des transports intra-théâtre au profit de l'opération BARKHANE.

Un tel fractionnement des outils de paiements au sein et entre théâtres ne permet pas d'obtenir une vision consolidée des dépenses et des fournisseurs avec lesquelles les armées contractent. Cela limite l'exercice d'un contrôle interne performant et pluri-théâtres. Une migration des marchés vers Chorus a été réalisée pour les marchés soumis au visa du CBCM<sup>44</sup>,

<sup>43</sup> « Bolloré Transport & Logistics est le fruit du rassemblement de quatre activités historiques du groupe Bolloré (Bolloré Ports, Bolloré Logistics, Bolloré Railways et Bolloré Energy) » <https://www.bolloré-logistics.com/fr/pages/Presentation.aspx>

<sup>44</sup> Les seuils financiers des différents marchés soumis au visa du CBCM sont définis dans l'article 18 de l'arrêté du 26 décembre 2013 relatif au cadre de la gestion budgétaire et au contrôle budgétaire du ministère des armées pris en application de l'article 105 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

et ce afin d'accélérer la dématérialisation des marchés et des factures. Ce mouvement gagnerait à être étendu aux marchés les plus sensibles passés sur les théâtres.

En outre, l'analyse des marchés conduite par la Cour a permis d'établir dans un certain nombre de cas l'absence de correspondance entre les numéros de factures et de pièces de marché disponibles et les numéros automatiques de marchés de Chorus. Il en résulte une impossibilité de suivre la conduite de certains marchés – en l'espèce, ceux des affrètements réalisés dans le domaine du transport intra-théâtre exécutés *via* le logiciel Cristal – à partir des consultations Chorus.

Ces problèmes de traçabilité sont accentués par l'ambiguïté de la comptabilisation des dépenses d'externalisation. Sur le logiciel Chorus, qui concentre près de 90 % des dépenses d'externalisation, il est possible d'isoler certaines dépenses d'externalisation puisqu'il existe une activité « externalisation » dédiée. Toutefois, celle-ci ne couvre que très partiellement l'ensemble des dépenses correspondant réellement à des externalisations.

Cette même ambiguïté se retrouve dans les documents budgétaires du programme 178. Au sein de l'action 6 dévolue aux OPEX, l'opération budgétaire « *externalisation* » ne couvre qu'environ un tiers des dépenses réelles correspondant à des prestations externalisées de soutien aux forces. Les autres dépenses relevant d'externalisations sont ventilées dans les différentes opérations budgétaires subdivisant le BOP OPEX selon la nature des prestations auxquelles elles correspondent (transport stratégique, restauration, télécommunication, etc.). La nomenclature budgétaire actuelle ne permet pas de faire apparaître le montant consolidé des externalisations en OPEX ; l'information incomplète qu'elle fournit conduit à minorer en apparence le montant des externalisations.

Pour remédier à cette répartition trompeuse, il conviendrait soit de supprimer l'identification budgétaire actuelle sous la forme d'une opération budgétaire « externalisation » et de ventiler les dépenses correspondantes selon leur nature, soit de maintenir l'identification des externalisations mais en faisant un recensement exhaustif des dépenses concernées.

**Recommandation n° 1 (EMA – dès l'exercice budgétaire 2020) :** *mettre en place un dispositif de suivi et de restitution budgétaire des dépenses exécutées dans le cadre des marchés de prestations externalisées en OPEX ; en conséquence, supprimer dans le BOP OPEX l'activité « externalisation », les dépenses devant être imputées par finalité.*

Le ministère accepte la recommandation en remarquant que la présentation de ces dépenses dans Chorus nuit à la qualité de l'information ; les dépenses d'externalisation devront être suivies selon des modalités à définir.

### III - Des marchés soumis à des normes plus précises

#### A - Une organisation en cours de consolidation

L'état-major des armées a élaboré une doctrine de recours aux externalisations du soutien en OPEX qui repose sur deux principes : la décision d'externaliser relève toujours d'un choix

de la chaîne d'opérations et elle « *ne constitue pas un objectif en soi* »<sup>45</sup>. Selon la nature des prestations concernées, la mise en œuvre de l'externalisation appartient à un service central dépendant de l'EMA ou au commandement de force en OPEX.

## 1 - Une doctrine d'externalisation en OPEX désormais bien établie

L'EMA a publié en 2015, puis actualisé en 2016, une note sur la démarche spécifique à suivre pour les externalisations en OPEX<sup>46</sup>. Cette note est annoncée comme provisoire, une version définitive devant s'y substituer « *après une phase d'expérimentation consolidée de deux années* », soit en 2018. À ce jour, l'EMA n'a pas achevé cette phase d'analyse. Cette note confirme que pour les OPEX, le périmètre des activités que les armées peuvent externaliser n'a pas varié depuis la précédente enquête de la Cour et la définition qu'en a donné le ministère en 2008 : la participation directe aux hostilités n'est pas externalisable<sup>47</sup>.

Cette approche diffère de celle retenue par certains alliés, notamment le Royaume-Uni et les États-Unis, qui disposent d'un périmètre d'activités externalisables plus large (cf. encadré ci-dessous).

### Des approches multiples de l'externalisation parmi les alliés de la France

Dans le cadre d'une étude consacrée à l'externalisation du soutien en OPEX<sup>48</sup>, l'EMA a fait réaliser une comparaison des pratiques des armées alliées en matière d'externalisation. Au sein de l'échantillon retenu, seuls les États-Unis et le Royaume-Uni permettent un parangonnage utile à l'enquête réalisée, malgré des concepts d'emploi de forces différents.

<sup>45</sup> Note D-16-006353/DEF/EMA/PERF/BPSO/NP du 16 juin 2016 sur la politique provisoire actualisée d'externalisation du soutien pour les engagements opérationnels hors du territoire national. Cette position était déjà affirmée dans des textes ministériels de l'année 2003.

<sup>46</sup> Politique provisoire du 16 juin 2016, citée.

<sup>47</sup> Avis du Conseil d'État, 7 octobre 1986, GACE. La politique provisoire d'externalisation en OPEX, note citée, précise qu'il s'agit des activités qui « *ne sont pas de nature régaliennne (combat direct, usage délibéré de la force, détention d'individus par exemple). Les fonctions de soutien sont globalement déléguables, sous réserve que les conditions d'usage de la force par les contractants soient strictement limitées à la légitime défense, et qu'en situation de conflit armé notamment, ils ne participent pas directement aux hostilités* ».

<sup>48</sup> Ministère des armées, « *quelles limites à l'externalisation du soutien en opération ?* », rapport réalisé par le cabinet MPrime Energy, 20 décembre 2017.

Les **États-Unis** retiennent une approche de l'externalisation du soutien aux forces d'ampleur sans équivalent<sup>49</sup>. Elle a pour but de permettre à leurs forces armées de se concentrer uniquement sur les fonctions combattantes. Les engagements en Afghanistan et en Irak ont constitué de bons exemples du rôle critique des externalisations conduites en opérations : sur ces théâtres, passé la phase initiale des opérations, le nombre d'employés civils – en très grande majorité recrutés locaux et pour 10 % environ américains – a dépassé ainsi à partir de 2007, le nombre de personnels militaires déployés<sup>50</sup>. La spécificité de la politique d'externalisation américaine tient en particulier à son étendue : l'éventail de prestations pouvant être externalisées comprend des activités considérées en France comme combattantes, qu'illustre le rôle joué en Irak par les compagnies de sécurité privées (tâches d'escortes, surveillance de prisonniers, etc.).

Cette étendue se double d'une diversification des outils de contractualisation déployés par les armées et des statuts des personnels engagés. Enfin, la mise en œuvre des nombreuses prestations externalisées fait l'objet d'une organisation administrative sophistiquée que traduit notamment la mise en place d'une solution informatique permettant un suivi centralisé des entreprises, des personnels et des contrats en cours (*Synchronized Predeployment and Operational Tracker*) par le département de la défense. Ce dernier s'est également doté d'une structure spécifique, le *Joint Contingency Acquisition Support Office* (JCASO) dont les personnels, présents en centrale et sur le terrain, apportent leur expertise lors de la mise en œuvre des externalisations.

Au **Royaume-Uni**, l'externalisation du soutien aux forces a également fait l'objet d'une approche systématique mise en place depuis les années 1990 et accélérée à la suite des coupes budgétaires réalisées après la crise de 2008. Comme aux États-Unis, le spectre des prestations pouvant faire l'objet d'une externalisation est très large et s'opère principalement au travers de contrats-cadres nationaux, la contractualisation au niveau local étant réservée aux cas d'urgence. La mise en œuvre et le suivi des externalisations sont cependant moins organisés, centralisés et professionnalisés qu'aux États-Unis.

Dans les armées françaises, neuf sous-fonctions logistiques peuvent faire l'objet d'externalisations : la condition du personnel en opération, le soutien des personnels, le carburant, les acheminements stratégiques, opératifs et tactiques, la prévention des risques professionnels en opération, la protection de l'environnement, le soutien au stationnement, le maintien en condition opérationnelle du matériel et le soutien santé. En pratique, les prestations externalisées couvrent aujourd'hui presque intégralement ce périmètre ; les armées utilisent ainsi le maximum des possibilités d'externalisation offertes par le cadre doctrinal actuel. L'ensemble constitué par ces prestations est donc particulièrement hétérogène, couvrant des besoins, des coûts, des acteurs et des spécificités opérationnelles très divers. La variété des conditions de réalisation des externalisations accentue cette hétérogénéité, en fonction des caractéristiques de l'activité concernée.

Plusieurs principes sont bien établis : dans la mise en œuvre des externalisations, les forces ne doivent pas se placer sous la dépendance d'un fournisseur ; elles doivent préserver

<sup>49</sup> Une partie de la doctrine d'externalisation des forces américaines a été formalisée dans un document « *operational contract support joint concept* » en 2013, disponible en accès libre : [www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/concepts/jic\\_opcontsupport.pdf?ver=2017-12-28-162004-040](http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/concepts/jic_opcontsupport.pdf?ver=2017-12-28-162004-040)

<sup>50</sup> À titre d'exemple, en 2009, il y avait entre 160 000 et 170 000 employés civils en Irak pour le compte d'entreprises américaines ; au même moment, 112 000 soldats américains étaient déployés sur ce théâtre, soit un ratio de 1 militaire pour 1,5 civil (source : *Congressional budget office* et [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fspublic/legacy\\_files/files/publication/091105\\_DIIG\\_Current\\_Issues\\_17\\_Contracting\\_for\\_Operations\\_in\\_Iraq\\_and\\_Afghanistan\\_0.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fspublic/legacy_files/files/publication/091105_DIIG_Current_Issues_17_Contracting_for_Operations_in_Iraq_and_Afghanistan_0.pdf))

une capacité à reprendre la prestation en régie si les conditions l'exigent (principe de réversibilité) et se ménager la possibilité de changer de prestataire (principe de transférabilité). L'enquête a montré que la réversibilité est entravée par les déficits capacitaires et que la transférabilité, mise en œuvre à l'occasion, est limitée par le faible nombre de prestataires disponibles sur les théâtres.

Au sein de l'EMA, la décision d'externalisation relève du sous-chef d'état-major « opérations » (SCEM OPS). Il s'appuie en matière d'externalisation sur une analyse au cas par cas afin de respecter la priorité qui doit revenir aux objectifs militaires de l'opération, à la manœuvre des forces et à la sécurité des personnels. Les avantages attendus des externalisations sont de *« pallier le manque d'effectifs (et de compétences), pallier les carences en matériels, dans certains cas rechercher des économies budgétaires, respecter un volume de force imposé, préserver des compétences sous tension ou les redéployer dans une zone prioritaire selon la situation et les contraintes locales »*<sup>51</sup>.

Cependant, la décision de ne pas doter les armées en moyens de transport militaires, notamment des gros-porteurs aériens et des moyens de transport logistique par voie maritime, ne laisse pas d'autre choix que l'affrètement.

## 2 - Une chaîne hiérarchique spécialisée dans le soutien

Le circuit de décision se décompose en plusieurs étapes : l'expression d'un besoin par l'EMA ou par la force en OPEX, la décision de recourir à une externalisation, la mise au point du cahier des charges dans ses aspects techniques d'une part, financiers et juridiques d'autre part, la consultation, le choix du titulaire et la signature du marché. L'organisation des responsabilités varie selon ces étapes. Les responsables dépendent hiérarchiquement de l'EMA pour l'expression du besoin, la décision d'externaliser et la validation du cahier des charges et relèvent du service central du commissariat (SCA) pour l'assistance financière à la rédaction des documents de consultation, la signature du marché et le suivi budgétaire et financier (cf. schéma n° 2).

L'expression du besoin émane toujours du commandement, qui est le SCEM OPS pour les marchés nationaux et par délégation le centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) placé sous ses ordres. Lorsque le marché doit être passé localement, le décideur est le commandant de la force en opération extérieure (COMANFOR). Pour les marchés centraux de soutien, le SCEM OPS délègue l'analyse des solutions possibles et l'expression du besoin au centre du soutien aux opérations et des acheminements (CSOA). Sur les théâtres, le COMANFOR délègue ces mêmes tâches à son adjoint soutien interarmées (ASIA).

Le CSOA a été créé le 1<sup>er</sup> juillet 2014 afin de garantir la cohérence des actions relatives au soutien des engagements opérationnels des armées, sous les ordres du SCEM OPS et en application des directives du CPCO. Il est maître d'ouvrage délégué des acheminements et du soutien logistique aux engagements opérationnels.

---

<sup>51</sup> Note D-16-006353/DEF/EMA/PERF/BPSO/NP du 16 juin 2016 sur la politique provisoire actualisée d'externalisation du soutien pour les engagements opérationnels hors du territoire national.

**Tableau n° 4 : les responsables des étapes des marchés**

| <i>Rôle</i>                                                                                                  | <b>Marché national</b> | <b>Marché local, avec DIRCOM</b> | <b>Marché local, sans DIRCOM</b>        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|----------------------------------|-----------------------------------------|
| <i><b>Bénéficiaire.</b> Exprime un besoin</i>                                                                | Force en OPEX          |                                  |                                         |
| <i><b>Donneur d'ordre.</b> Décide ; peut déléguer</i>                                                        | SCEM OPS, CPCO         | COMANFOR                         | COMANFOR                                |
| <i><b>Donneur d'ordre délégué.</b> Conduit les aspects techniques (ex : rédaction du cahier des charges)</i> | CSOA                   | ASIA                             | ASIA                                    |
| <i><b>Ordonnateur secondaire.</b> Assiste pour les questions économiques et le suivi financier</i>           | CIAO                   | DIRCOM                           | CIAO                                    |
| <i><b>Représentant du pouvoir adjudicateur.</b> Signe le marché</i>                                          | SSLT                   | DIRCOM                           | Ambassadeur (avec l'attaché de défense) |

Source : Cour des comptes, d'après documentation de l'EMA.

Le SCA est l'autorité dont dépendent les ordonnateurs secondaires et les représentants du pouvoir adjudicateur (RPA) des armées. C'est un service interarmées relevant du CEMA. Dans la démarche définie par la politique provisoire de 2016, il intervient en tant qu'expert dans les procédures d'achats dans des prestations de soutien à la vie courante et aux fonctions administrative, financière ou juridique. La formalisation de cette participation, en mars 2018, est très récente<sup>52</sup> et n'a été mise en œuvre qu'en peu d'occasions ; par exemple lors d'une étude conduite par le SCA sur l'externalisation de la restauration à Niamey (Niger) en janvier-février 2018.

Le centre interarmées d'administration des opérations (CIAO), qui assure le soutien administratif et financier des forces déployées en OPEX ou pour d'autres missions, reçoit les directives fonctionnelles du CPCO auquel il propose l'organisation du soutien administratif et financier des déploiements. Le CIAO est un centre expert du SCA<sup>53</sup> et à ce titre il coordonne l'activité, s'assure de la performance et pilote les évolutions fonctionnelles des services du commissariat en opération. Le CIAO est l'un des ordonnateurs secondaires pour les marchés centraux de soutien aux OPEX.

Les directions du commissariat en OPEX sont des organismes extérieurs du SCA, placées pour emploi auprès des commandants des forces françaises engagées en opération hors du territoire national. Elles sont créées à la demande de l'EMA. Leurs attributions, leur organisation et leur fonctionnement sont précisés par instruction<sup>54</sup>. Le directeur (DIRCOM) est l'ordonnateur secondaire de la force et reçoit une délégation comme représentant du pouvoir

<sup>52</sup> Note n° 1005/ARM/DCSCA/SDPS/BPSAO/NP du 07 mars 2018.

<sup>53</sup> Selon l'organisation définie par l'instruction n° 596/ARM/DCSCA/SD\_REJ/BREG du 19 avril 2018 relative aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement des organismes extérieurs du service du commissariat des armées.

<sup>54</sup> Instruction n° 5521/DEF/DCSCA/SD-REJ/BREG du 20 septembre 2013 relative aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement des directions du commissariat en opération extérieure.

adjudicateur<sup>55</sup> pour les achats de la force. Deux OPEX sont actuellement dotées d'un DIRCOM, celle de l'opération BARKHANE et de l'opération DAMAN<sup>56</sup>.

Dans les théâtres d'opération qui n'ont pas de DIRCOM, le CIAO exerce certaines de ses attributions pour le commandant de la force, notamment en tant qu'ordonnateur secondaire, mais la signature des marchés dans le pays d'intervention est alors déléguée à l'ambassadeur de France ou, sur sa délégation, à un officier de son poste. Depuis une modification du 27 juin 2018 de l'arrêté de délégation de signature de la ministre, dans les théâtres sans DIRCOM, le chef du détachement du commissariat peut également signer des marchés.

Le représentant du pouvoir adjudicateur des marchés nationaux de transport, quel qu'en soit le mode, ainsi que des marchés de soutien mis en œuvre à l'échelle nationale, est le service spécialisé de la logistique et du transport (SSLT), créé le 1<sup>er</sup> janvier 2010.

### **3 - Des services acheteurs sur les théâtres contraints par les modalités de gestion des ressources humaines**

Les principales difficultés rencontrées par les DIRCOM viennent de la gestion des ressources humaines. Leurs services ont besoin de personnels ayant un parcours de carrière qui les a préparés au poste, d'un calendrier de relève organisé selon les besoins du théâtre plus que selon ceux des employeurs en métropole, d'un préavis de désignation qui permet la préparation à la mission et une bonne visibilité pour le sortant. Ils ont souligné auprès de la Cour que de nombreuses relèves ne respectaient pas ces conditions.

La disponibilité des personnels ayant le profil souhaité est parfois difficile à assurer en raison de l'organisation choisie : les militaires du commissariat envoyés en OPEX sont temporairement distraits de leur affectation, dans laquelle ils ne sont pas remplacés. Ainsi, il est fréquent que les services employeurs en métropole obtiennent des modifications de calendrier qui servent leurs intérêts mais pas ceux des forces. Même les directeurs font l'objet de tels arbitrages, et ce d'autant plus qu'ils exercent des responsabilités en métropole. La bonne durée de mission est, selon eux, de six mois. En outre, le bon séquençage des relèves du directeur et de ses principaux adjoints est un facteur de réussite qui rend d'autant plus nécessaire la régularité du cycle ; or, les cinq commissaires qui se sont succédés sur le théâtre BARKHANE entre octobre 2015 et septembre 2017 ont tenu leur poste respectivement six mois, quatre mois, cinq mois, moins de quatre mois et quatre mois et demi.

Enfin, les comptes rendus de fin de mission sont le principal outil de retour d'expérience des DIRCOM, qui l'adressent au CPCO (EMA) et à plusieurs destinataires relevant du SCA (direction, état-major opérationnel et CIAO). La succession inchangée des griefs pourrait être l'indice d'une sous-exploitation des comptes rendus, peut-être en raison même de la multiplicité des destinataires. Le ministère met aussi en avant des difficultés structurelles qui l'empêchent de remédier à ces griefs en raison de moyens limités. L'un des DIRCOM proposait, il y a plus de deux ans, de revoir la forme du compte rendu pour l'alléger de détails formels et peu

<sup>55</sup> Arrêté du ministre de la défense du 22 juin 2007 modifié portant désignation des personnes n'appartenant pas à l'administration centrale signataires des marchés publics et des accords-cadres du ministère de la défense.

<sup>56</sup> Elles étaient six en 2014 (DAMAN, BARKHANE, LICORNE, PAMIR, SERVAL ET SANGARIS), quatre en 2015 et trois en 2016.

instructifs, et surtout pour mettre l'accent sur la qualité du soutien rendu aux forces. Les comptes rendus suivants n'ont pas évolué. Bien souvent d'ailleurs, les constats formulés dans ces comptes rendus semblaient d'ailleurs, si ce n'est partagés, du moins bien connus, par l'ensemble des interlocuteurs de terrain des DIRCOM concernés.

## **B - Des textes spécifiques à l'activité des armées à l'étranger**

Les externalisations destinées aux OPEX échappent pour partie au droit de la commande publique. Elles sont néanmoins encadrées par des textes internes au ministère des armées pour tous les achats et, depuis peu, par des consignes spécifiques pour les affrètements aériens.

### **1 - Un cadre juridique particulier**

Les services externalisés à destination des troupes en OPEX ne sont pas soumis au droit des marchés publics français s'ils sont conclus dans les zones d'opération avec des prestataires locaux. Cette distinction est inscrite dans le droit français depuis 2011, lorsque le code des marchés publics (CMP) a été modifié pour transposer le droit européen<sup>57</sup>. Le dispositif réglementaire est demeuré inchangé depuis cette date et l'ordonnance de 2015<sup>58</sup>, qui s'est substituée au code des marchés publics, exclut aussi de son champ les marchés destinés aux activités de renseignement. Le décret n° 2016-361 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics de défense ou de sécurité n'a pas apporté de modification de fond<sup>59</sup>.

Outre les marchés passés à l'étranger, d'autres cas particuliers d'acquisition bénéficient de dérogations au droit commun des marchés. D'une part, le décret de 2016 « *ne s'applique pas aux marchés passés sur le fondement d'un accord-cadre lorsque la procédure en vue de la passation de cet accord-cadre a été engagée avant cette date.* » Cette formulation renvoie à l'accord-cadre EXTER signé en 2014 avec l'Économat des armées (cf. *infra*). D'autre part, les nécessités propres à l'urgence des transports pour les OPEX sont bien identifiées par le décret, qui dispose que « *les acheteurs peuvent passer un marché public négocié sans publicité ni mise en concurrence préalables dans les cas suivants : (...) 13° Pour les marchés publics liés à la fourniture de services de transport maritime et aérien pour les forces armées ou les forces de*

---

<sup>57</sup> Décret n° 2011-1104 du 14 septembre 2011 relatif à la passation et à l'exécution des marchés publics de défense ou de sécurité, qui a modifié l'article 180 du code des marchés publics, et Directive européenne 2009/81/CE du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité.

<sup>58</sup> Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, qui a abrogé et remplacé, le 1<sup>er</sup> avril 2016, l'ancien CMP en vigueur depuis 2006. Les évolutions ne sont pas achevées car la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 (dite Sapin 2) habilite le gouvernement à établir par ordonnance un nouveau code de la commande publique.

<sup>59</sup> Selon la direction des affaires juridiques des ministères financiers : « *Le décret n° 2016-361 (...) constitue le volet réglementaire de transposition de la directive 2009/81/CE (...). Cette directive n'ayant pas été modifiée, ce décret reprend les dispositions applicables aux marchés de défense ou de sécurité qui figuraient, jusqu'alors, dans la troisième partie du code des marchés publics.* » <https://www.economie.gouv.fr/daj/publication-des-decrets-relatifs-aux-marches-publics-et-aux-marches-defense-ou-securite-0>

*sécurité d'un État membre, qui sont ou vont être déployées à l'étranger, lorsque (...) les délais applicables aux procédures formalisées ne peuvent être respectés »<sup>60</sup>.*

*Les délégations du pouvoir adjudicateur du ministre doivent être actualisées*

Des textes réglementaires désignent les signataires des marchés mais la juxtaposition de deux décrets, l'un de 1983 et l'autre de 2007, et de leurs arrêtés d'application peut donner lieu à des interprétations divergentes dans la délégation du pouvoir adjudicateur de la ministre.

Un premier décret n° 83-189 du 10 mars 1983 modifié *relatif à la délégation du ministre de la défense aux ambassadeurs pour la signature des marchés et des autres contrats passés à l'étranger*<sup>61</sup> s'applique dans le cas général. Cette délégation n'est cependant pas universelle car l'article 2 du décret de 1983 dispose que « *le ministre se réserve expressément* » certains marchés qui « *soulèvent une question de principe* ».

Un second décret n° 2007-482 du 29 mars 2007 *autorisant la ministre de la défense à déléguer ses pouvoirs en matière de marchés publics et d'accords-cadres* a permis de déléguer, par un arrêté du ministre de la défense du 22 juin 2007 modifié, la signature des achats pour les forces en OPEX à leur DIRCOM, lorsqu'elles en ont un, ou aux chefs de détachement mixte du commissariat. Chaque délégation, aux ambassadeurs, aux DIRCOM ou aux chefs de détachement, est assortie de seuils différents.

Ces deux dispositifs ne sont pas articulés. En droit, le décret de 2007 et son arrêté d'application ne visent pas le décret de 1983. En pratique, il est presque impossible, à la lecture des textes, de comprendre qui exerce la fonction de représentant du pouvoir adjudicateur dans un pays où opère une force d'intervention. Un fournisseur, voire un comptable public, ne peut s'appuyer sur les textes publiés pour confirmer la régularité d'un marché. Lors de la contradiction, le ministère a expliqué que « *le SCA s'assure que les différents RPA ne soient jamais en concurrence dans les faits : un seul et unique RPA agit sur un territoire donné. Le choix de ce RPA est effectué au cas par cas, en opportunité, en fonction du contexte opérationnel.* » La Cour estime que l'interprétation de textes réglementaires au cas par cas, par un service administratif, ne garantit pas la sécurité juridique des engagements de l'État.

Sans remettre en question l'utilité et la régularité des dispositifs qui permettent à la ministre de déléguer sa signature aux ambassadeurs ou, selon les pays, aux DIRCOM et aux chefs de détachement, le ministère doit les asseoir dans une architecture cohérente et lisible.

***Recommandation n° 2 (Ministère des armées) : établir la cohérence entre le décret n° 83-189 modifié relatif à la délégation du ministre de la défense aux ambassadeurs pour la signature des marchés et des autres contrats passés à l'étranger et le décret n° 2007-482 autorisant la ministre de la défense à déléguer ses pouvoirs en matière de marchés publics et d'accords-cadres.***

<sup>60</sup> Article 23 du décret 2016-361, auparavant, article 208 du CMP.

<sup>61</sup> Dans la pratique, les ambassadeurs utilisent le plus souvent la disposition qui leur permet de déléguer eux-mêmes cette compétence à un attaché de défense, introduite par le décret modificatif n° 93-578 du 28 mars 1993.

## 2 - Des marchés encadrés par des instructions internes encore perfectibles

Des textes spécifiques déterminent les procédures relatives aux achats effectués par les forces françaises à l'étranger. Une instruction du ministère des armées du 24 mai 2017<sup>62</sup> souligne que les marchés, même hors de France, doivent respecter les trois principes généraux de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence. Ces principes ont été rappelés par le Conseil d'État en 2012<sup>63</sup>.

L'instruction explique les objectifs à atteindre, qui sont l'acquisition des prestations correspondant aux besoins (efficacité), la mise en œuvre de la concurrence dès que possible (recherche du meilleur rapport qualité/prix) et la traçabilité des démarches entreprises. L'instruction décrit la procédure à respecter « *dans un pays où la situation est stabilisée* » ; tel est, par exemple, le cas pour la plupart des implantations de l'opération BARKHANE. Lorsque le pays ne présente pas cette caractéristique, par ailleurs difficile à apprécier et non normative, la procédure peut être adaptée aux circonstances, mais l'impératif de transparence subsiste et impose au décideur d'expliquer les motifs pour lesquels il n'applique pas toutes les dispositions de l'instruction. D'un format court (trois pages), mettant l'accent sur l'effet recherché, cette instruction organise bien les tâches des responsables.

### *Un guide accompagne les acheteurs mais n'est pas assez précis sur l'archivage*

Le cadre juridique des externalisations est dense (cf. annexe n° 3). Pour aider les DIRCOM dans l'application de ces textes, le CIAO a rédigé, au début de l'année 2018, un *Guide d'exécution des achats effectués par les forces françaises à l'étranger*. Ce guide s'appuie sur l'instruction du 24 mai 2017 précitée et sur les autres textes réglementaires pour illustrer, par des exemples et des aide-mémoire, la marche à suivre pas-à-pas lors de la passation et du suivi de l'exécution d'un marché. Il indique notamment les seuils des marchés et les plafonds des délégations de signature ainsi que les délais à respecter. Le guide est un document auto-suffisant et complet, d'une grande utilité dans le contexte d'un droit des marchés publics en évolution. Il répond aussi aux interrogations sur les références et les définitions de la réglementation de droit commun, dont les sources sont partagées entre plusieurs textes de différentes natures. Son utilité à long terme dépendra de sa tenue à jour, très souhaitable.

En revanche, les textes existants n'organisent pas de manière satisfaisante la conservation et l'archivage des pièces des procédures d'achats. L'instruction du 24 mai 2017 rappelle la nécessité d'un archivage complet des pièces de marché par le représentant du pouvoir adjudicateur (DIRCOM) ; cependant, les « dispositions d'application » et les « modalités de surveillance administrative » sont renvoyées à « chacune des armées et chacun des services »<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> Instruction n° 117016435/DEF/SGA/DAJ/D2P/CMP du 24 mai 2017 portant sur la procédure relative aux achats effectués par les forces françaises à l'étranger. Antérieurement, dans les mêmes termes, l'instruction abrogée n° 12643/DEF/SGA/DAJ/D2P/CMP du 14 février 2014.

<sup>63</sup> CE, 29 juin 2012, Société Pro 2C, no 357976 : « *Considérant que ce contrat, s'il n'est pas soumis au code des marchés publics dès lors qu'il a été conclu à l'étranger pour être exécuté hors du territoire français, est cependant soumis aux principes de liberté d'accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidats et à la règle de transparence des procédures qui en découle ; (...)* ».

<sup>64</sup> L'instruction n° 5521/DEF/DCSCA/SD\_REJ/BREG du 20 septembre 2013 relative aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement des directions du commissariat en opération extérieure énonce qu'à la clôture

Cette déconcentration de l'archivage laisse donc à la décision d'autorités locales une obligation qui incombe au ministère. Pour une opération extérieure, qui ne peut offrir toutes les garanties matérielles de conservation des pièces dans les mêmes conditions qu'en métropole, les modalités d'exécution de cette obligation administrative doivent être précisées.

Outre le défaut de forme, la Cour a aussi constaté que la délocalisation complète des pièces se traduit par une méconnaissance au niveau central des marchés passés par les représentants du pouvoir adjudicateur en OPEX. En particulier, selon les réponses reçues lors de l'enquête, « *le CSOA n'a aucune vue sur d'éventuels marchés passés avec [une entreprise de transport, par ailleurs contractante du CSOA] par les forces de présence et de souveraineté* ». Lors de l'enquête, le recensement des marchés d'affrètement aérien intra-théâtre en vigueur a par exemple nécessité l'interrogation de plusieurs services et autorités. Les moyens de communication dématérialisés permettraient pourtant la transmission de copies des pièces et le partage des informations pour corriger ce déficit d'information.

**Recommandation n° 3 (Ministère des armées, à court terme) :** *définir les modalités de conservation et d'archivage des pièces des marchés passés par les responsables du pouvoir adjudicateur (RPA) hors du territoire national ; assurer l'accès de l'échelon central aux informations sur les marchés et leurs titulaires dès que l'état de la dématérialisation des pièces le permet.*

Le ministère accepte la recommandation et étudiera une solution pour les achats sur les théâtres d'opération. L'archivage des marchés passés par les ambassadeurs (attachés de défense) reste à définir.

## C - Des dispositifs de contrôle interne encore en construction

Les directives internes au ministère des armées imposent aux autorités militaires et aux acheteurs, lorsqu'ils ne sont pas soumis au droit des marchés publics, une attitude et des pratiques aussi rigoureuses que s'ils l'étaient. Cependant, les travaux précédents de la Cour<sup>65</sup> et les constats du ministère ont soulevé un doute sur la régularité de certains achats d'affrètement de transport intercontinental, qui font désormais l'objet d'une enquête diligentée par le PNF. Le ministère a pris deux mesures pour circonscrire ces risques à l'avenir : renforcer le contrôle interne et promouvoir la connaissance de la réglementation et la déontologie.

### 1 - Des dispositifs de maîtrise des risques qui manquent de maturité

La mise en place d'une démarche nouvelle de contrôle interne dans les armées a été initiée en 2011 par le CEMA<sup>66</sup>. Son ambition était de construire un dispositif robuste, fondé sur

---

d'une OPEX, la DIRCOM fait l'objet d'une procédure de dissolution à l'initiative de la DCSCA ; les archives administratives et financières sont alors versées à l'établissement de diffusion, d'impression et d'archives du commissariat des armées.

<sup>65</sup> Cour des comptes : *Les opérations extérieures de la France 2012-2015* – communication à la commission des finances du Sénat, octobre 2016, cité.

<sup>66</sup> Directive générale de contrôle interne dans les armées, directions et services interarmées n° D-11-002243/DEF/EMA/ESMG/NP du 15 mars 2011.

l'analyse des risques, en remplacement de la surveillance administrative qui était alors la règle<sup>67</sup>. Cette pratique se traduisait ainsi souvent par des vérifications exhaustives, *a posteriori*, sans certitude que les ressources ainsi consommées soient proportionnées aux enjeux ; elle contribuait à ce que le CEMA appelait dans sa présentation un « sur-contrôle ».

L'introduction du contrôle interne s'inscrivait dans une évolution générale de l'administration. Une définition commune en avait été donnée en 2011 par décret : « *Le contrôle interne est l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents (...) qui visent à maîtriser les risques liés à la réalisation des objectifs de chaque ministère. Pour le ministère de la défense, le contrôle interne est mis en œuvre sous l'autorité du chef d'état-major des armées, du délégué général pour l'armement et du secrétaire général pour l'administration dans leurs domaines de compétences respectifs*<sup>68</sup> ».

L'apport le plus important de la directive est de souligner que « *le dispositif de contrôle interne intègre des mesures de prévention, de détection et de correction des dysfonctionnements* », qui nécessite de la part de chaque responsable « *la définition de la mission et des objectifs ; l'identification des facteurs clefs de succès*<sup>69</sup>. » La qualité de l'analyse présentée par la directive générale de 2011 mérite d'être soulignée. Cependant, l'esprit constructif qui l'animait n'est pas parvenu à convaincre les différents échelons hiérarchiques de la chaîne opérationnelle de l'utilité de la démarche. Or celle-ci prend son intérêt lorsqu'elle s'adapte aux besoins d'information et d'assurance des commandants opérationnels, et tend à le perdre quand elle est perçue comme une contrainte identifiée à un exercice formel de remplissage de tableaux. Le CEMA n'a pas prolongé la dynamique ainsi engagée puisque les « trois priorités pour l'année 2011 » n'ont été ni complétées ni renouvelées les années suivantes.

En tant que service prescripteur, le CSOA cherche à atteindre des objectifs et il est donc naturel qu'il se préoccupe des risques qui pourraient l'en empêcher. Son analyse des risques se traduit de manière implicite dans l'expression des besoins adressés par le commandement aux services acheteurs. L'analyse est sommairement documentée et n'est pas prolongée par des mesures de maîtrise des risques et des plans de contrôles, la dernière note sur le contrôle interne du CSOA<sup>70</sup> est très récente (mai 2018) et ne sera pas mise en œuvre avant l'affectation des effectifs de la future cellule de contrôle interne en 2019. Cette note ne livre pas l'analyse du commandant sur la mission, les objectifs et les facteurs clefs de succès du CSOA mais place au premier plan les étapes formelles de la doctrine, qui sont, certes, utiles, mais secondaires par rapport à l'analyse.

Les responsables des achats de la chaîne de l'EMA appartiennent au service du commissariat des armées, qu'ils soient centraux (SSLT) ou déconcentrés (DIRCOM et CIAO). Le SCA a produit dès 2011 et actualisé en 2015 ses directives pour le contrôle interne de

---

<sup>67</sup> « *La surveillance administrative et la surveillance technique ont pour objet de s'assurer que les besoins des formations administratives sont satisfaits conformément aux dispositions législatives et réglementaires. Elles consistent à vérifier l'efficacité, l'opportunité et la régularité des actes d'administration et de gestion de ces formations (...)* » Arrêté (abrogé en 2014) du 26 juin 1997 relatif à la surveillance administrative et technique au sein des armées, de la gendarmerie nationale et des services interarmées.

<sup>68</sup> Décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration.

<sup>69</sup> Toutes les citations de cet alinéa sont extraites de la directive générale de contrôle interne de 2011, citée.

<sup>70</sup> Note n° 659/ARM/EMA/CSOA/CDT/BMA/DR du 18 mai 2018.

niveau 1 (CI1)<sup>71</sup> et de niveau 2 (CI2)<sup>72</sup>. Elles déclinent un dispositif classique. Les comptes rendus de fin de mission que les DIRCOM rédigent en quittant leur affectation montrent qu'ils mettent en œuvre les diverses étapes du contrôle interne ; ils exploitent un référentiel de contrôle interne, une cartographie des risques, un plan d'action et remplissent des tableaux de suivi<sup>73</sup>.

Le dispositif du DIRCOM couvre les missions et les objectifs du commissariat (budget, finances, trésorerie, inventaires), mais ne peut prendre en charge à ce niveau les risques opérationnels qui intéressent le commandant de force. Ainsi, la cartographie des DIRCOM identifie plusieurs risques attachés au processus « satisfaire les besoins du théâtre » dont deux seulement sont centrés sur les besoins opérationnels et se résument à « non-satisfaction du bénéficiaire lors d'un achat hors marché » et « besoins non satisfaits lors de la passation d'un marché (erreur de l'expression du besoin et de ses caractéristiques techniques ou erreur sur la prestation livrée) ». Les autres risques sont de nature procédurale ou déontologique. Les actions de maîtrise et de contrôle mises en œuvre par les DIRCOM visent à renforcer la qualité des procédures, y compris à l'égard du service fait, ce qui est déjà très utile.

Ce qui manque donc aux forces en OPEX est un recensement des risques pesant sur les opérations, qui ne relèvent pas du commissariat mais du commandant de la force ou du SCEM OPS. Par exemple, les risques qui pèsent sur les marchés d'affrètement aérien, ou plus exactement sur les missions aériennes de transport quel qu'en soit le vecteur, pourraient comprendre certains paramètres tels que « l'avion n'est pas disponible », « l'avion n'est pas autorisé à exécuter telle activité », « l'avion ne correspond pas au besoin spécifié », « l'équipage n'est pas qualifié », « la confidentialité de la mission n'est pas assurée », « la protection des passagers n'est pas assurée ». Tous les exemples de cette liste se sont réalisés au moins une fois en opération. C'est à partir de cette analyse que les actions de maîtrise des risques et les contrôles internes, qui restent à mettre en place, pourront donner au commandant de force (*a fortiori* au SCEM OPS) les outils prescrits par l'EMA « de prévention, de détection et de correction des dysfonctionnements » dont il a besoin.

**Recommandation n° 4 (EMA) :** *mettre à jour la directive générale de contrôle interne dans les armées, directions et services interarmées de 2011 et poursuivre la pédagogie de l'analyse des risques dans un sens utile aux commandants d'opération militaire.*

Le ministère accepte la recommandation et signale d'une part la réforme en cours des achats hors armement, qui relève du SGA, et d'autre part que l'actualisation de la directive du CEMA sur le contrôle interne pourrait prendre la forme d'une instruction plus large sur la maîtrise des activités.

<sup>71</sup> Note n° 9246/DEF/DCSCA/SDPS/B.PIL/MODERN/NP du 6 mars 2015 relative à la mise en œuvre du contrôle interne de niveau 1 au sein du service du commissariat des armées.

<sup>72</sup> Note n° 12010/DEF/DCSCA/SDM/BC/NP du 1<sup>er</sup> juillet 2015 relative à l'organisation du contrôle interne de niveau 2 au sein du service du commissariat des armées.

<sup>73</sup> C'est une application du système de management intégré (SMI) déployé en 2012 par le DCSCA au sein des DIRCOM ; le SCA a étendu en 2017 la remontée d'informations sur le suivi des risques des principales OPEX non pourvues de DIRCOM, sous une forme simplifiée.

### *Le contrôle interne de deuxième niveau (CI2) ne couvre pas encore les marches OPEX*

Le CI2 a pour objet la vérification de la bonne exécution du CI1 et son amélioration si nécessaire. Les services dépendants du DCSCA ont développé depuis 2015 un dispositif élaboré de CI2, toujours en évolution. Cependant, aucune mission de CI2 n'a encore été réalisée sur les services du commissariat des forces en OPEX, avec ou sans DIRCOM ; la première est en cours de programmation pour la fin 2018 ou le début 2019.

Depuis 2015<sup>74</sup>, les responsabilités en matière de CI2 étaient partagées entre les centres-experts, chacun pour les processus métiers de leur compétence, et le centre d'analyse et de contrôle interne (CACI). Les centres-experts étaient chargés de la cartographie des risques, des directives en matière de CI1 et d'une expression de besoin annuelle en mission de CI2. Le CACI réalisait les contrôles<sup>75</sup>. Pour les OPEX, le CIAO était désigné « centre expert référent du SCA dans le domaine du soutien administratif et financier des opérations » depuis 2012<sup>76</sup> mais n'exprimait pas de besoin en mission de contrôle auprès du CACI car il n'avait pas d'autorité sur un processus métier spécifique.

Depuis février 2018, le DCSCA a étendu la compétence du CACI aux OPEX. En outre, le CACI est depuis 2017 responsable de la fonction achat et donc exerce l'initiative du plan des missions CI2. Ce sont les deux modifications qui ont conduit à planifier la future et première mission sur place (DIRCOM BARKHANE). Le CACI prépare le dispositif de CI2 de toutes les OPEX pour l'année 2019.

En définitive, la seule activité de CI2 réalisée dans le champ de l'enquête est une évaluation sur pièces du dispositif de CI1 sur les achats du SSLT. Cette évaluation a été réalisée par le CACI à la fin de l'année 2017, à la suite de l'enquête du CGA.

## **2 - Des outils déontologiques à unifier**

Dès 2010, le ministère a souhaité se doter d'un code de déontologie pour accompagner le renforcement de la compétence de ses acheteurs, engagé avec la création en 2008 de la mission achats du ministère<sup>77</sup>. Pour la mission, ce cadre déontologique est un code de conduite interne ; il a été actualisé en 2013 et 2016 afin de s'adapter aux évolutions de la réglementation. Celle-ci cherchait, sous le nom de « logique de sourçage » ou de « *sourcing* », à développer chez les acheteurs une meilleure connaissance des marchés et de l'offre des fournisseurs et le développement de relations commerciales de qualité avec ceux-ci. Cette logique de sourçage imposait des contacts entre les agents du ministère et les fournisseurs titulaires ou potentiels,

<sup>74</sup> Note n° 12010/DEF/DCSCA/SDM/BC/NP du 1<sup>er</sup> juillet 2015, citée.

<sup>75</sup> Les difficultés rencontrées à la mise en place des GSBDD expliquent les priorités métropolitaines du dispositif formalisé. À côté de ce dispositif, le CACI a signalé au cours de l'enquête que le CIAO a réalisée en 2017, pour les forces à l'étranger, une dizaine de missions d'assistance et d'évaluation assorties de listes de recommandations et de délai de mise en œuvre. Ces missions peuvent s'interpréter comme un CI2.

<sup>76</sup> Note n° 195/DCSCA/SD SYNT du 28 mars 2012 relative à la directive permanente à l'attention des DIRCOM.

<sup>77</sup> La mission achats, directement rattachée au SGA (créée en 2008 sous la forme d'une direction des achats dans le contexte de la RGPP), est composée de 18 personnes, de trois pôles et d'une cellule. Le pôle professionnalisation travaille sur l'amélioration de la compétence des acheteurs en matière de RH, d'optimisation des processus achats, de dématérialisation et de communication. <https://www.defense.gouv.fr/sga/le-sga/son-organisation/entites-rattachees-au-sga/mission-achats-ma/mission-achats>

avec des risques induits par cette proximité<sup>78</sup> qu'un encadrement déontologique est de nature à réduire. La dernière version du document est la *Charte de déontologie de l'achat public* dans sa mise à jour de juin 2017 sous le timbre du SGA<sup>79</sup>.

La *Charte* du SGA est un document de quinze pages dont la plus grande partie cite, résume ou synthétise le droit des marchés publics, les droits et obligations des agents de l'État ou le code pénal. Trois pages y sont utilement consacrées à la déontologie à proprement parler et prescrivent « *un comportement orienté vers la prévention des risques* ». La *Charte* du ministère des armées met en œuvre les bonnes pratiques du domaine. Elle aborde tous les thèmes que propose le modèle de charte de déontologie de l'achat public élaboré par l'association Transparency International France<sup>80</sup>. Destinée à tous les acheteurs ainsi qu'aux services prescripteurs et financiers du ministère, EMA et DGA compris, la *Charte* du SGA n'appelle pas une déclinaison par service.

Le CSOA a choisi de rédiger sa propre *Charte de déontologie du CSOA avec les acteurs extérieurs au MINARM*<sup>81</sup>. Longue de douze pages, elle ne se distingue pas sur le fond de la charte du SGA et n'introduit aucune particularité propre au transport ou au soutien. Dans la forme, elle demande à chaque nouvel arrivant de signer une attestation de prise de connaissance et d'engagement à respecter cette charte, mais cet engagement est sans effet juridique<sup>82</sup>.

L'existence des deux chartes, celle du SGA, qui s'applique à tous les acheteurs et agents des services prescripteurs du ministère, et celle du CSOA, limitée aux agents de ce service prescripteur, n'apporte aucune sûreté supplémentaire. Au contraire, elle peut créer des risques de divergence. Si le CSOA estime que la charte du SGA n'est pas suffisante, il doit avant tout se rapprocher de la mission achat du SGA pour réaliser une analyse commune conduisant éventuellement à sa mise à jour.

Ainsi, les soupçons qui entourent depuis peu les externalisations réalisées par les armées (cf. introduction) ne doivent pas conduire à une multiplication de ce type d'outils, qui peuvent donner une fausse impression de garantie lorsque leur application effective n'est pas contrôlée.

**Recommandation n° 5 (CSOA, ministère des armées)** faire appliquer la charte de déontologie de l'achat public du ministère des armées, rédigée par le SGA, plutôt que d'en réécrire une version autonome par service.

<sup>78</sup> « Les relations, développées dans le cadre des principes constitutionnels associés à l'achat public, doivent être normées et encadrées de règles déontologiques connues et appliquées par tous. Cette action contribue également directement à la lutte contre le favoritisme et la prévention des risques liés à la corruption et aux conflits d'intérêts. L'existence d'une telle norme déontologique connue et appliquée est d'ailleurs un des critères rédhibitoires inscrits au label Relations Fournisseurs Responsables dont le ministère est attributaire. »

<https://www.achats.defense.gouv.fr/fr/Deontologie-de-l-Achat-public>

<sup>79</sup> Note n° 0001D17018639/ARM/SGA du 12 juin 2017 Mise à jour des règles de déontologie de l'achat public au ministère des armées [http://www.achats.defense.gouv.fr/sites/default/files/documents/20170713\\_\(...\).pdf](http://www.achats.defense.gouv.fr/sites/default/files/documents/20170713_(...).pdf)

<sup>80</sup> <https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2016/05/Charte-de-d%C3%A9ontologie-de-lachat-public-2014.pdf>

<sup>81</sup> Note n° 580/ARM/EMA/CSOA/CDT/RPAA/2018/1/04 du 27 avril 2018, se substituant à la note n° 67/DEF/EMA/CSOA/CDT du 13 janvier 2017.

<sup>82</sup> Les sanctions que le CSOA mentionne sont toutes prévues par d'autres textes : sanctions administratives, pénales et disciplinaires.

Le ministère considère que la charte de déontologie rédigée par le CSOA « répond à la recommandation formulée par la Cour ».

Cette réponse laisse présumer que le ministère entend maintenir les deux chartes, celle du SGA et celle du CSOA, alors que la Cour recommande de n'en conserver qu'une seule afin d'éviter les incohérences et la multiplication des textes à connaître par les acheteurs.

---

## CONCLUSION

---

*Le volume financier consacré aux externalisations en OPEX a représenté au cours de la période sous revue (2014-2017) un montant de 861,6 M€, dont 235,9 M€ en 2017. Ce volume en croissance correspond à une activité opérationnelle intense et durable à la limite supérieure des capacités des armées. Occupant une part désormais significative du budget hors T2 des surcoûts OPEX (51 % en 2017), les dépenses d'externalisation regroupent un ensemble hétérogène de prestations. Celles-ci se concentrent, en volume, autour d'un faible nombre d'acteurs, notamment l'Économat des armées et les affréteurs aériens. Malgré leur poids financier et leur caractère durable, ces dépenses ne font pas l'objet – hors cas particulier – d'un suivi budgétaire consolidé suffisant de la part du ministère des armées, dont les outils ou les procédures de mesure et d'analyse doivent être améliorés.*

*La doctrine de l'EMA sur l'externalisation en général, et sa déclinaison spécifique pour les OPEX, est bien établie et s'appuie sur un dispositif cohérent sur le plan théorique. Les textes réglementaires organisant les délégations de signature aux représentants du pouvoir adjudicateur à l'étranger doivent être mis à jour et ceux qui organisent l'archivage des pièces de marché doivent être complétés.*

*Les externalisations sont réalisées dans un cadre juridique spécifique. Ainsi, les achats à l'étranger pour les forces en OPEX ne sont pas soumis au droit des marchés publics français. Ils sont néanmoins encadrés par un dispositif solide d'instructions et de directives internes au ministère. Leur respect, cependant, ne peut être vérifié de façon régulière et fiable faute d'un dispositif de contrôle interne efficace, car celui-ci est limité aux risques budgétaires et financiers. L'analyse des risques qui menacent la réussite des opérations militaires et leur prévention relèvent du commandant de force en OPEX ou, pour les activités nationales, du SCEM OPS. L'EMA avait bien analysé les enjeux et l'utilité d'une démarche de contrôle interne en 2011, dans une directive restée sans suite et qui doit être actualisée et appliquée.*

*Enfin, les progrès dans la qualité des procédures d'achat que le ministère recherche peuvent s'appuyer sur une charte de déontologie, sans pour autant que cet outil soit suffisant, car il ne peut se substituer aux connaissances professionnelles. Pour être efficace, la charte de déontologie doit être simple et pédagogique ; la multiplication des chartes ne les rend pas plus efficaces, au contraire.*

---



## **Chapitre II**

### **Revue des principaux contrats**

Les marchés de prestations externalisées au profit des OPEX diffèrent fortement, selon le type de service ou de bien fourni, le prestataire, le représentant du pouvoir adjudicateur et le lieu de passation. Cette hétérogénéité a justifié une revue distinguant trois catégories de marchés :

- les marchés locaux, signés par les DIRCOM. Les marchés analysés sont des affrètements intra-théâtre de l'opération BARKHANE<sup>83</sup>. Dans le domaine aérien, quatre prestations sont externalisées, pour les transports de passagers, les transports de fret au départ de Gao, les transports de fret au départ de N'Djamena et les hélicoptères. Dix marchés se sont succédé depuis la fin de l'année 2014 pour fournir ces prestations dont le poids financier est de 10 % des dépenses externalisées (70 M€ sur la période 2015-2017). L'examen des procédures de consultation et de notification a porté sur les quatre marchés en cours à la fin de l'année 2017, ainsi que sur un échantillon de factures d'un total de 1,7 M€. Cet échantillon représente trois mois d'exécution du marché des hélicoptères, soit la totalité de la période sous revue, et quatre mois du marché de fret au départ de Gao, soit 22 % de l'exécution au cours de cette même période<sup>84</sup>. La consultation et la notification des quatre lots du marché de transport terrestre de l'année 2017 ont également été analysées ;
- les transports intercontinentaux. Ce sont des marchés nationaux qui ne sont pas spécifiques aux OPEX et sont soumis au droit commun des marchés publics. Ces transports empruntent les voies maritimes, aériennes ou même terrestres sur certaines portions. Les transports intercontinentaux aériens comptent pour 25 % des externalisations à destination des OPEX (216 M€ sur la période) mais ont été exclus de l'enquête en raison des investigations judiciaires dont ils font l'objet. Les investigations ont porté sur l'accord-cadre d'affrètement maritime et au seul marché subséquent exclusivement destiné à une OPEX, d'un montant de 0,9 M€ ;
- enfin, les principaux soutiens externalisés hors transport sont acquis sous la couverture des accords-cadres conclus au niveau central, principalement avec l'Économat des armées. Les accords-cadres EXTER et ILOPEX examinés sont à l'origine de 26 % des dépenses de la période (225 M€).

---

<sup>83</sup> L'opération BARKHANE représente la moitié des dépenses d'externalisation effectuées par le ministère des armées au cours de la période sous revue (2014-2017).

<sup>84</sup> Les constats récurrents sur les factures étudiées et l'absence de paiements irréguliers n'ont pas rendu nécessaire une extension de l'échantillon.

Au total, sur les 861 M€ dépensés pour les externalisations entre 2014 et 2017, dont 645 M€ hors du transport aérien intercontinental, l'enquête a porté sur 36 % des prestations aériennes intra-théâtre<sup>85</sup> d'un montant de 70 M€, la totalité des accords-cadres de l'EdA d'un montant de 225 M€ et de manière plus marginale sur les transports maritimes intercontinentaux et les transports terrestres intra-théâtre.

## **I - Les affrètements intra-théâtre et stratégiques**

Les transports internes à une zone couverte par une OPEX sont appelés « intra-théâtre » ; il s'agit de moyens aériens et terrestres. L'arbitrage entre la voie des airs, onéreuse, et la route, dangereuse et moins rapide, relève de l'autorité militaire. Les marchés d'affrètement aériens sont soumis, en plus des instructions propres au ministère des armées, à la réglementation aérienne internationale (A). L'examen des marchés notifiés en 2016 et 2017 s'agissant du transport intra-théâtre montre que, malgré des anomalies fréquentes, les procédures de passation et d'exécution des marchés se sont globalement améliorées au cours du temps (B). Les marchés d'affrètement stratégique hors segment aérien examinés au cours de l'instruction n'appellent en revanche aucune remarque (C).

### **A - La réglementation applicable aux achats d'affrètements aériens**

La convention de Chicago, à laquelle la France est partie, reconnaît à chaque État compétence pour réglementer la navigation aérienne sur son territoire (article 1). La convention ne s'applique pas aux aéronefs d'État mais s'impose aux aéronefs civils (article 3). Enfin, selon l'article 4, « *chaque État contractant convient de ne pas employer l'aviation civile à des fins incompatibles avec les buts de la présente convention* ».

Les aéronefs civils que la France affrète dans le cadre des OPEX sont donc soumis aux dispositions de la convention de Chicago. Ils doivent respecter les règles de l'État dans lequel ils sont immatriculés et de l'État qu'ils survolent (article 12). L'aéronef doit être muni d'un certificat de navigabilité délivré ou validé par l'État dans lequel il est immatriculé (article 31). Le pilote et les membres d'équipage qui participent à la conduite de l'aéronef doivent être munis de brevets d'aptitude et de licences délivrés par l'État dans lequel l'aéronef est immatriculé (article 32). Des annexes et d'autres conventions fixent des obligations complémentaires, notamment en matière d'assurance du transporteur.

Dès lors que le ministère impose la mise en concurrence des entreprises, les principes de libre accès et d'égalité de traitement des candidats ne permettent pas d'éliminer des candidats selon le pays d'immatriculation des avions qu'ils proposent, si les certificats qu'émettent ces pays sont reconnus par l'OACI.

---

<sup>85</sup> Quatre marchés, selon la nature des transports, actifs chacun pendant 36 mois (75 % de la période), 18 mois (37 %), 12 mois (25 %) et 3 mois (6 %) pour le plus récent.

## 1 - Un encadrement tardif de l'affrètement aérien

L'étendue du théâtre de l'opération SERVAl, puis de l'opération BARKHANE, combinée au déficit de moyens propres, a rendu nécessaire un recours important aux affrètements aériens. Les achats de prestations concernés présentent des caractéristiques propres en raison d'une réglementation internationale spécifique, avec laquelle les acheteurs, et notamment les DIRCOM, n'étaient pas familiers.

Un accident aérien au Sud Soudan à la fin de l'année 2015, impliquant un Antonov An-12, type d'avion couramment affrété pour l'opération BARKHANE, a servi de révélateur. En décembre 2015, le SCEM OPS a mesuré le risque de sécurité que faisait courir le manque d'expérience des acheteurs dans le domaine aérien et a ordonné des mesures visant à renforcer le niveau de sécurité des marchés d'affrètement intra-théâtre<sup>86</sup>. Les DIRCOM des zones d'OPEX, ou le CIAO pour les forces qui n'ont pas de DIRCOM, doivent désormais faire analyser par le CSOA et le SSLT les cahiers des clauses particulières (CCP) et les règlements de consultation (RC) avant de les communiquer aux entreprises. Il s'agit de garantir la conformité des exigences contractuelles avec les normes internationales en matière de navigabilité et de sécurité des vols<sup>87</sup>. De même, le CSOA et le SSLT doivent ensuite donner leur avis sur les offres des entreprises et l'analyse qu'en fait le DIRCOM, avant notification du marché. Cette nouvelle mission a requis une montée en compétences rapide du SSLT et du CSOA dans des délais très courts alors que les deux organismes n'y étaient, de leur point de vue, pas suffisamment préparés, faute de moyens humains, d'expertise ou encore de disponibilité opérationnelle suffisante.

Dans la même lettre, le SCEM OPS a demandé au CSOA une analyse des activités aériennes, afin de distinguer celles qui peuvent être externalisées. Dès janvier 2016<sup>88</sup>, le CSOA a déterminé qu'en application de la réglementation de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), les affrètements d'avions ou d'hélicoptères ne peuvent assurer que des missions logistiques de fret ou de passagers, des transports de fret sous élingue et, sous réserve d'une situation sécuritaire favorable, d'éventuelles évacuations de ressortissants. À l'inverse, plusieurs types d'activités doivent être confiés à des aéronefs militaires, tels que les parachutages de personnels ou de fret, les transports de personnel sous élingue, les activités de toute nature en zone hostile, ainsi que les activités sur des terrains non homologués pour la navigation aérienne civile<sup>89</sup>. Parmi les activités proscrites pour les aéronefs affrétés figurent les mouvements nocturnes sur des terrains homologués pour les seules activités de jour.

---

<sup>86</sup> Lettre n° 4932/DEF/EMA/CPCO/CDT/DR du 21 décembre 2015 sur la *sécurisation et optimisation des marchés d'affrètement aérien en OPEX*.

<sup>87</sup> La réglementation internationale applicable aux d'affrètements aériens est présentée au chapitre II de ce rapport.

<sup>88</sup> Lettre 180/DEF/EMA/CSOA/EP/DR du 28 janvier 2016 : analyse des missions aériennes réalisables par vecteurs patrimoniaux ou affrétés.

<sup>89</sup> Le CSOA préconisait en outre de réserver les évacuations de blessés (EVASAN) aux moyens des armées, mais il s'agit d'un choix du service de santé des armées (SSA) qui souhaite assurer la continuité de la chaîne médicale et non d'une obligation de la réglementation internationale du transport aérien.

Le SCEM OPS a diffusé ses directives début février 2016<sup>90</sup>. Il a confirmé son ordre initial de faire analyser par le CSOA et le SSLT les documents de consultation pour tout nouveau marché, puis l'analyse des offres, réalisés sur les théâtres. Les forces doivent aussi vérifier, pour les marchés en cours, la documentation réglementaire exigible, que la directive détaille très soigneusement (certificats démontrant les capacités de la compagnie, les aptitudes des aéronefs, la souscription des assurances et les qualifications des équipages, cf. en annexe).

Les consignes et le soutien apportés aux acheteurs s'inscrivent toutefois dans un contexte délicat puisque l'offre de prestations aériennes, en nombre de prestataires comme en qualité des aéronefs, n'est pas toujours à la hauteur des attentes<sup>91</sup>. Le SSLT a identifié 12 commissionnaires susceptibles de répondre aux marchés intra-théâtre ; ces entreprises sont toutefois seulement intégratrices et proposent des avions qui appartiennent à une liste tout aussi réduite de compagnies. Ainsi, une société qui était classée première en juin 2016 sur un appel d'offres pour une prestation de fret au départ de Gao n'a pu finalement obtenir le marché car l'aéronef qu'elle présentait s'est accidenté sur une autre mission<sup>92</sup> : elle n'a pu trouver dans les temps un autre appareil disposant des certificats et justificatifs exigés par la réglementation. Le gouvernement tchadien a aussi interdit son espace aérien aux Antonov 12 et 26 depuis 2016, ce qui réduit encore la flotte susceptible de répondre aux exigences des armées.

## 2 - Les directives données aux acheteurs

Le *Guide d'exécution des achats effectués par les forces françaises à l'étranger* consacre un chapitre, sous la forme d'une liste de vérifications, aux diligences que doivent accomplir les DIRCOM lors de l'achat d'une prestation d'affrètement aérien. Une liste des documents à demander aux candidats vise à vérifier que les offres sont conformes au droit de la navigation aérienne (cf. annexe).

Les soumissionnaires ne sont le plus souvent pas propriétaires de leurs appareils, ni employeurs directs des équipages ; les entreprises candidates doivent donc fournir les pièces relatives aux matériels et personnels de leurs sous-traitants.

Plusieurs facteurs rendent nécessaire une veille de la disponibilité et de la validité des pièces requises tout au long de la durée du marché, et pas seulement au moment de l'analyse des offres. D'une part, les documents peuvent venir à échéance avant la fin de la période couverte, il convient donc de s'assurer de leur renouvellement. D'autre part, les obligations de résultat qui caractérisent ce type de marché peuvent amener le titulaire à changer de

---

<sup>90</sup> Lettre n° 28/DEF/EMA/SC-OPS/DR du 08 février 2016 – sécurisation et optimisation des marchés d'affrètement aérien sur les théâtres d'opération.

<sup>91</sup> Un aéronef bimoteur affrété par la force BARKHANE a dû faire un atterrissage d'urgence le 7 septembre 2018 en BSS, sans faire de victime. Un autre incident aérien grave (IAG), déjà sur un avion du même type, avait fait un blessé à la suite du bris d'une pale d'hélice qui avait perforé la carlingue. Un autre affrété de BARKHANE, An-26 propriété de la compagnie moldave Valan International Cargo Charter, s'est écrasé à Abidjan le 14 octobre 2017 (quatre morts parmi l'équipage moldave et des blessés, dont quatre français, parmi les dix occupants).

<sup>92</sup> À l'atterrissage, sans faire de victimes, alors qu'il était affrété pour le programme alimentaire mondial. Il s'agissait d'un appareil Antonov 32.

sous-traitant ou d'aéronef, rendant ainsi nécessaire de vérifier que le nouvel intervenant offre les qualifications et garanties exigées par le marché.

### 3 - La consultation nécessaire du CSOA et du SSLT pour les marchés intra-théâtre

Le *Guide d'exécution des achats* rappelle que le commandant de la force doit demander un avis technique préalable pour chaque marché d'affrètement aérien<sup>93</sup>. Les responsables des achats conservent leurs compétences et la procédure mise en place permet au CSOA et au SSLT de formuler des avis. Ceux-ci ne sont pas obligatoires. Cette procédure assure le respect des consignes édictées par l'EMA depuis 2015.

L'examen des six avis émis par le CSOA<sup>94</sup> de juin à décembre 2017 montre l'utilité de cette dernière. Pour l'opération BARKHANE, le CSOA a répondu à la demande d'avis du DIRCOM sur les documents de lancement de l'appel d'offres pour le marché de transport par hélicoptère, puis sur l'analyse des offres reçues<sup>95</sup>. Le marché a été notifié en septembre 2017. L'avis sur l'appel d'offres a permis d'en corriger le contenu avant sa publication. Parmi les modifications demandées figurent des précisions indispensables, par exemple sur les planchers et plafonds du marché ou sur les délais de réaction du titulaire. Plusieurs remarques corrigent des incohérences internes aux documents, par exemple entre les dimensions des pistes d'atterrissage et la liste des aéroports.

Dans son avis sur l'analyse des offres du marché hélicoptères, le CSOA souligne « *la bonne prise en compte par la force des conseils formulés par le CSOA* » sur les documents de consultation. Les principales observations émises sont de demander des justificatifs complémentaires relatifs à la réglementation aérienne et, sur le plan juridique, de compléter le rapport de présentation. Quand elle est appliquée, la procédure de consultation est donc efficace.

L'un des marchés notifiés par le détachement SABRE appelle des commentaires plus sévères. Le détachement, qui n'est pas doté d'un DIRCOM, a demandé et reçu trois avis sur les documents de lancement de trois appels d'offres<sup>96</sup>. Les observations de fond et de forme sont de même nature que celles formulées pour l'appel d'offres de la force BARKHANE. Le CSOA a cependant constaté que l'un de ces trois marchés a été notifié sans consultation préalable sur l'analyse des offres. Le CSOA a donc d'abord rappelé au CPCO la nécessité de cette consultation en application de la directive de février 2016<sup>97</sup>. Le CSOA et le SSLT ont ensuite pu donner leurs avis sur le marché déjà notifié<sup>98</sup>. Ils concluent que « *la procédure notifiée ne*

<sup>93</sup> « Pour tout nouveau contrat, reconduction ou renouvellement de ce dernier, l'ASIA transmet au CSOA et au SSLT les projets de CCP et de RC rédigés par le service acheteur avant le lancement de la consultation (prévoir un préavis d'au moins 15 jours). Dans le cadre de l'analyse des offres, l'ASIA transmet au CSOA et au SSLT une copie des offres dépouillées et les analyses effectuées par le service acheteur avant la signature du contrat ». SCA/CIAO, Guide d'exécution des achats effectués par les forces françaises à l'étranger, version du 21 février 2018. Ce document propose une application pratique de l'instruction n° 117016435/DEF/SGA/DAJ/D2P/CMP du 24 mai 2017 portant sur la procédure relative aux achats effectués par les forces françaises à l'étranger, cité.

<sup>94</sup> Le CSOA agrège son avis technique et l'avis juridique et financier du SSLT.

<sup>95</sup> Lettre n° 1424/ARM/EMA/CSOA/SCEPE/DR du 13 septembre 2017.

<sup>96</sup> Lettre n° 1572/ARM/EMA/CSOA/DIVEP/DR du 6 octobre 2017 pour une capacité de transport de cinq tonnes ou 25 passagers ; lettre n° 1726/ARM/EMA/CSOA/DIVEP/DR du 31 octobre 2017 pour 800 kg ou 6 passagers ; lettre n° 1993/ARM/EMA/CSOA/DIVEP/DR du 15 décembre 2017 pour 2,5 tonnes ou 15 passagers.

<sup>97</sup> Lettre n° 1884/ARM/EMA/CSOA/DIVEP/DR du 28 novembre 2017.

<sup>98</sup> Lettre commune n° 2032/ARM/EMA/CSOA/SCEPE/DR et n° 2210/ARM/SCA/SSLT/DR du 20 déc. 2017.

*permet pas de répondre au besoin à satisfaire, à savoir, retenir un aéronef apte à répondre au besoin de transport de fret (dont des matières dangereuses) et de passagers en zone BSS [bande sahélo-saharienne].* » Les documents fournis par le candidat n'ont pas été vérifiés avec suffisamment de rigueur, notamment le certificat de transporteur aérien qui ne mentionne pas l'un des appareils utilisés. Il ne permet pas à la compagnie d'opérer dans tous les pays de la zone, ni de transporter des matières dangereuses. En outre, le certificat d'assurance, au demeurant périmé, ne couvre pas toute la zone.

Un courrier du CSOA à propos d'un autre marché rappelle au DIO SABRE que la consultation ne demandait pas l'habilitation « confidentiel défense » des candidats, que la force a cependant requise lors de l'analyse des offres en invoquant l'évolution du contexte sécuritaire de la mission. Cette exigence peut apparaître comme la correction d'un oubli, le contexte ne s'étant pas significativement dégradé à la fin de l'année 2017 ; elle introduit cependant une anomalie dans l'analyse des offres.

Ces demandes d'avis en application de la lettre n° 28/DEF/EMA/SC-OPS/DR du 08 février 2016<sup>99</sup> constituent une très bonne démarche, qui améliore la qualité des prestations achetées. Les réponses sont une aide d'autant plus utile que les DIRCOM ou leurs adjoints ont été confrontés à la nécessité d'acquérir « sur le tas » une connaissance souvent nouvelle pour eux, au surplus dans des conditions rendues difficiles par un contexte concurrentiel particulièrement âpre.

Tous les marchés de l'opération BARKHANE depuis le début de l'année 2016 ont été soumis à l'avis du CSOA et du SSLT mais le dispositif d'ensemble n'a produit ses pleins effets qu'à la fin de 2017, comme le montrent les détails parfois élémentaires relevés par les avis du deuxième semestre 2017<sup>100</sup>. Le CSOA fait valoir qu'il a pris en charge cette mission nouvelle de conseil sans renforcement de ses moyens ni réduction de ses autres tâches et que, simultanément, 30 % des postes de ses correspondants au SSLT étaient vacants.

Faute d'un bon dispositif de contrôle interne, le SCEM OPS n'a pu obtenir l'assurance que ses consignes étaient appliquées ; de fait, elles ne l'ont été pleinement qu'à la fin de l'année 2017, après les constats de la Cour sur les affrètements intercontinentaux et la mission du contrôle général des armées sur les affrètements aériens<sup>101</sup>.

<sup>99</sup> Sécurisation et optimisation des marchés d'affrètement aérien sur les théâtres d'opération, citée.

<sup>100</sup> Le compte rendu de fin de mission d'un DIRCOM montre que s'il a bénéficié de l'expertise du CSOA, il ignorait son caractère obligatoire au début de l'année 2017.

<sup>101</sup> Les marchés conclus avant n'étaient cependant pas dépourvus de qualités. Depuis 2014, trois prestataires ont formé des recours contre des résiliations pour faute ou pour motif d'intérêt général. Les trois affaires ont été jugées par le tribunal administratif de Paris qui a rejeté toutes les demandes. Deux de ces requêtes ont été émises par deux sociétés titulaires de marchés de transport aérien intra-théâtre au Mali. Dans les deux cas, le ministère a résilié le marché en 2014 car l'appareil mis en place par la société n'était pas conforme au cahier des clauses particulières et ne permettait pas l'exécution de la prestation commandée. Le premier aéronef ne disposait pas du chemin de roulement nécessaire au chargement du fret, le second n'avait pas de certification pour le transport de personnel civil. Dans les deux cas, le tribunal administratif a constaté que la résiliation du marché était fondée.

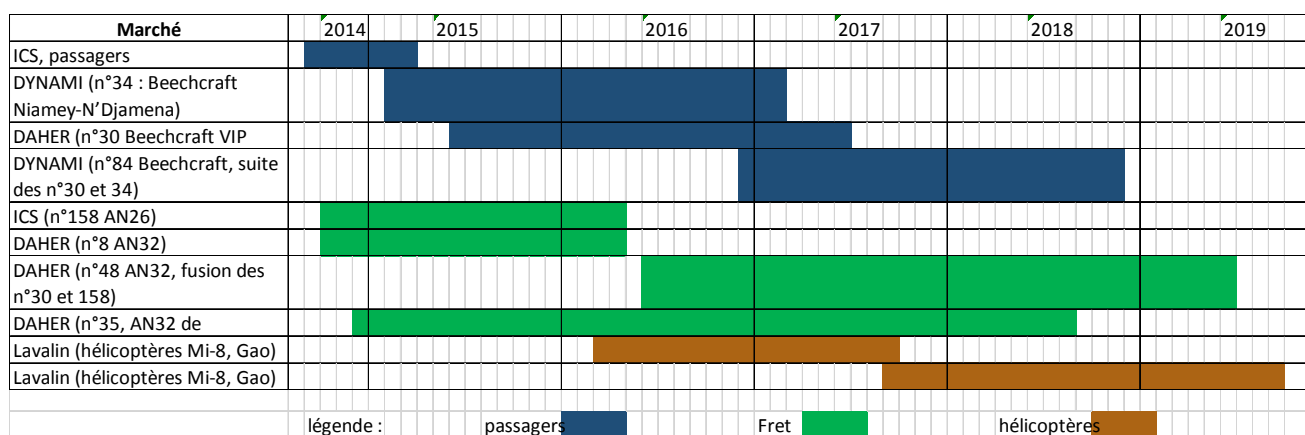
## B - Revue des marchés d'affrètement intra-théâtre pour l'opération BARKHANE

Pour pallier l'absence de moyens propres, l'opération BARKHANE a recours à trois types de prestations externalisées de transport aérien intra-théâtre : des transports de passagers réalisés par des avions de type Beechcraft 1900D, des transports de fret par des avions Antonov 26 ou 32, et des transports par hélicoptère Mi-8. Des dépenses ont été payées à cette fin au cours des années 2015 à 2017 représentant un total de 70,2 M€.

Les comptes-rendus des DIRCOM affectés au théâtre BARKHANE font état de conditions de passation des marchés très difficiles, tenant à la fois à la technicité des marchés passés, au contexte opérationnel, qui contraint la disponibilité du personnel qualifié pour y travailler, et aux conditions de marché très concurrentielles qui règnent sur le segment de l'affrètement aérien. Plusieurs ont ainsi fait état d'un climat délétère avec les affréteurs ou entre-eux, mais aussi de menaces et de tentatives d'intimidation sur les personnes en charge des marchés au sein de la Force.

Le tableau suivant synthétise les informations détaillées produites par l'EMA et permet de constater que dix contrats, partagés entre quatre sociétés, ont couvert tous les achats externalisés par la force BARKHANE depuis l'ouverture du théâtre. Les développements qui suivent rendent compte de façon chronologique des diligences de contrôle effectuées.

**Graphique n° 3 : contrats d'affrètements aériens intra-théâtre – opération BARKHANE**



Source : EMA – retraitement Cour des comptes.

**Tableau n° 5 : factures aériennes payées pour l'opération BARKHANE de 2015 à 2017**

| Titulaire du marché               | Paielements sur la période 2015-2017 |
|-----------------------------------|--------------------------------------|
| ICS (An 26)                       | 2,5 M€                               |
| DYNAMI (Beechcraft 1900D)         | 28,4 M€                              |
| DAHER (Beechcraft 1900D et An 32) | 29,5 M€                              |
| LAVALIN (hélicoptère Mi-8)        | 9,7 M€                               |
| Total                             | 70,1 M€                              |

Source : EMA – retraitement Cour des comptes.

## 1 - Marché de fret aérien au départ de N'Djamena, numéroté 35

Ce marché attribué le 31 décembre 2014 pour un avion de type An-32 est le plus ancien de ceux examinés au cours de l'enquête. Sa durée initiale de trois ans a été ensuite prolongée par quatre avenants successifs jusqu'au 31 août 2018. Il était toujours en cours à l'automne 2018.

La rédaction du cahier des clauses particulières (CCP) met en évidence des compétences fragiles en matière de commande publique. Ainsi, l'autorisation de recourir à la sous-traitance n'y est qu'indirectement évoquée ; elle apparaît seulement dans les clauses relatives à la discrétion, à la sécurité et au secret, qui interdisent de recourir à la sous-traitance sans autorisation préalable de l'autorité contractante.

Le CCP contient aussi une disposition proscrivant la possibilité pour un même candidat d'être titulaire des deux lots du marché car, « *pour des raisons d'efficacité opérationnelle, la force souhaite pouvoir utiliser les moyens combinés de deux titulaires, de façon complémentaire* ». Cette clause d'éviction qui s'applique à deux lots de natures différentes, l'un portant sur le transport de personnel et l'autre sur le fret, est sans effet sur la disponibilité opérationnelle des moyens qui sont des avions de deux types différents. Elle a eu des effets concrets sur l'attribution du marché : même si le rapport d'analyse des offres classait une société première pour les deux lots, le lot 1 a été confié à une autre société en application de cette clause.

La consultation a été lancée le 11 décembre 2014 auprès de six sociétés qui ont eu un délai très court de 15 jours pour remettre leurs offres. Cette consultation a donné lieu à l'envoi d'une version amendée du CCP<sup>102</sup> le 14 décembre 2014, réduisant encore le délai, même s'il s'agissait, en l'espèce, de tenir compte des questions posées par les candidats. Sur les six sociétés consultées, seulement deux ont remis des offres.

La revue des pièces disponibles n'a pas permis d'établir que toutes les pièces exigées au marché avaient été effectivement remises et, lorsqu'elles l'avaient été, qu'elles étaient valables sur toute la durée du marché. Cette anomalie confirme les doutes précédemment émis sur la qualité de la conservation et l'archivage des pièces, voire sur la rigueur du suivi d'exécution du marché. La liste des pièces fournies montre que :

- s'agissant d'un marché attribué fin décembre 2014, les attestations d'assurance des aéronefs fournies, souscrites auprès d'une compagnie russe, ne couvrent que la période du 1<sup>er</sup> novembre 2017 au 31 octobre 2018. Pour sa part, le certificat de transporteur aérien s'étend du 4 mai 2018 au 4 mai 2020. Le certificat d'immatriculation de l'An-32, propriété de la société *Aquiline International Corporation Limited*, établie aux Émirats Arabes Unis, et exploité par la compagnie aérienne *South Airlines*, enregistrée en Arménie, date du 14 décembre 2017 avec une durée de validité de deux ans. Enfin, le certificat de navigabilité<sup>103</sup> de cet appareil est valable du 17 août 2018 au 17 août 2019 ;

<sup>102</sup> Il a ainsi été rajouté un minimum de 40 heures de vol mensuelles et l'introduction d'un moyen propre de tractage à défaut d'un dispositif de marche arrière car le CCP initial n'autorisait pas de variantes (cf. article IV.2 du règlement de consultation).

<sup>103</sup> Les certificats de transporteur aérien, d'immatriculation de l'appareil et de navigabilité sont établis par la direction de l'aviation civile de la République d'Arménie.

- la déclaration de sous-traitance de la société retenue à la *société Aquiline International Corporation Limited* a été établie le 19 avril 2017, à la demande du DIRCOM ;
- aucune copie authentique des licences d'exploitation, des déclarations individuelles des membres d'équipage s'engageant à préserver le secret des informations sur les opérations menées, n'a été communiquée.

## 2 - Marché de fret aérien au départ de Gao, numéroté 48

Ce marché d'affrètement d'un avion gros-porteur de type An-32 a été conclu le 25 juin 2016 pour une durée maximale de trois ans, par période de six mois renouvelables tacitement.

Les modalités de la consultation montrent une amélioration des procédures par rapport à celles conduites un an et demi plus tôt pour la passation du marché précédent, car le délai de réponse à l'offre est allongé à un mois. L'analyse du cahier des clauses particulières fait également ressortir une rédaction des exigences contractuelles plus rigoureuse et plus développée que celle du marché précédent, n° 35<sup>104</sup>.

Toutefois, le dossier de consultation transmis à huit sociétés le 27 avril 2016 a été complété pendant la période de remise des offres pour inclure quatre segments supplémentaires (38 au total), sans pour autant augmenter le délai laissé aux entreprises. Elles n'ont ainsi eu que quinze jours pour répondre à ce besoin complémentaire.

Sur les huit sociétés candidates, trois se sont désistées dont une au motif que le type d'aéronef pouvant correspondre aux exigences techniques et financières de la consultation ne présentait aucune garantie en matière de sécurité aérienne. Deux ont vu leur offre rejetée<sup>105</sup>.

Le marché a été d'abord notifié à une société le 23 juin 2016. Pendant la procédure, l'avion présenté par cette société a été victime d'un accident alors qu'il était affrété par le Programme alimentaire mondial au Sud-Soudan. La société n'ayant pas pu produire le 24 juin les renseignements requis sur l'appareil de substitution, son offre a été déclarée caduque le lendemain. En raison de l'urgence logistique et opérationnelle invoquée par les forces, le marché a été alors notifié à une autre société, classée deuxième, sous réserve de fournir, au plus tard avant le premier vol, les justificatifs manquants<sup>106</sup>. La fixation du délai laissé à chacune des deux entreprises n'a pas été rigoureuse.

Pour ce marché, la revue des archives transmises ne permet pas de vérifier la présence de l'ensemble des justificatifs requis sur toute la durée du marché. Ainsi, aucune copie de licence d'exploitation, de qualification et d'attestation de maîtrise de la langue anglaise par les pilotes n'est disponible. Il en est de même pour les déclarations individuelles des membres d'équipage s'engageant à préserver le secret des informations sur les opérations menées. Les justificatifs

<sup>104</sup> Les exigences techniques obligatoires sont identifiées avec une référence (« EXI-obli ») numérotée, ce qui est de nature à faciliter l'analyse des offres et les demandes de production des justificatifs requis sur la conformité des aéronefs, les équipements requis, la qualification des équipages, la protection du secret par les membres d'équipage sont mieux exprimées.

<sup>105</sup> En l'espèce, l'avion de transport proposé, un bi-turbopropulseur Antonov 26, n'était pas conforme aux spécifications techniques du marché et interdit de vol au Tchad.

<sup>106</sup> Sur les qualifications détenues par les pilotes et mécaniciens, le nombre d'heures de vol et le niveau de maîtrise de la langue anglaise des pilotes.

d'assurance, les certificats de transporteur, d'immatriculation et de navigabilité concernent essentiellement la période 2018 à 2020 alors que le marché a été notifié en juin 2016<sup>107</sup>.

S'agissant des dispositions tarifaires du marché, il est facturé selon un barème forfaitaire par étape pour les trajets possibles dans la zone, ce qui semble judicieux. Hors des trajets prédéfinis, l'heure de vol est facturée à un prix fixe. Le carburant est toujours fourni par la Force. Le forfait par étape était une possibilité ouverte par le CCP, qui ne l'imposait pas. La plupart des trajets étant récurrents, ce mode de facturation mérite d'être imposé dans les marchés futurs pour les étapes les plus fréquentes.

Les bons de commande et factures du marché sont conformes aux exigences du CCP, à quelques fautes de frappe près qui ne présentent pas de risque de confusion. Les visas et constats de services faits sont régulièrement signés. En revanche, l'indication du fret à transporter est sommaire et ne comporte jamais d'indication de poids. Les factures sont également muettes sur les poids et volumes transportés, qui figurent dans les rapports de vol non annexés.

Le tarif est dégressif et offre une réduction de 3,5 % après 40 allers-retours (les « boucles »<sup>108</sup>). Avec le rythme d'activité constaté, ce seuil correspond aux deux premiers mois d'activité, sur un marché pouvant s'étaler sur 36 mois. L'effet de cette réduction sur les bons de commande est aléatoire, certains bons l'indiquent tandis que d'autres l'appliquaient sans mention particulière. Dans tous les cas, les factures appliquaient la dégressivité.

Le CCP prévoit des pénalités de retard au-delà de deux heures à compter de l'horaire prévu de mise en place de l'aéronef. En pratique, cette disposition serait difficile à appliquer, puisque seule la date de la mission est spécifiée sur les bons de commande, sans mention d'horaire. La force n'a d'ailleurs pas signalé de retard ayant entraîné de pénalités depuis que la société est titulaire de marchés pour l'opération BARKHANE. Seule une panne de moteur en janvier 2018 a fait l'objet d'une mise en demeure, mais l'indisponibilité de l'avion n'a pas dépassé le délai de déclenchement des pénalités.

L'activité mensuelle varie du simple au double, avec une moyenne de 24 allers-retours au départ de Gao, pour un montant mensuel moyen de 140 000 €<sup>109</sup>. En moyenne, cela correspond à 50 heures de vol par mois, ou 600 heures par an, ce qui correspond à l'activité annuelle d'un aéronef militaire en bon état de fonctionnement. L'Antonov 32 utilisé offre toutefois des capacités d'emport de fret supérieures à celles du CASA C235<sup>110</sup> dont dispose l'armée de l'air, pour un coût horaire deux fois moindre (2 980 € plus l'essence *versus* plus de 6 400 € pour le C235<sup>111</sup>).

<sup>107</sup> Les attestations d'assurance, de la même société russe pour le marché 2014, s'étendent du 1<sup>er</sup> novembre 2017 au 31 octobre 2018 et du 29 janvier au 31 octobre 2018 (dommage aux tiers). Le certificat de transporteur aérien est accordé à la compagnie aérienne à responsabilité limitée SKIVA Air LLC, sous-traitant de Daher, du 27 mars 2018 au 27 mars 2020. Le certificat d'immatriculation de l'aéronef est valable deux ans à compter du 23 mars 2018. Le certificat de navigabilité a une durée de validité d'un an à compter du 23 mars 2019. Ces certificats sont délivrés par la direction de l'aviation civile de la République d'Arménie. Accessoirement, il est à noter une différence d'orthographe du nom de la société propriétaire de l'avion dans les certificats émis par la direction de l'aviation civile de la République arménienne (Eagles Global Express FZE) et dans les attestations d'assurance (Eagles Global Express FZA).

<sup>108</sup> Une boucle est un trajet pouvant comporter un ou plusieurs segments avec retour au point de départ. Un segment est un trajet entre deux plateformes aéronautiques.

<sup>109</sup> 32 boucles pour 196 000 € en décembre 2016 et 25 boucles pour 140 500 € en janvier 2017 puis 16 boucles et 100 000 € en mai et 22 boucles et 133 000 € en septembre la même année.

<sup>110</sup> L'Antonov 32 se compare au C295.

<sup>111</sup> Prix en 2014 selon l'instruction de référence N° 120/DEF/EMA/BPSO du 18 mars 2014 citée.

### 3 - Marché de transport de passagers, numéroté 84

Passé en décembre 2016, il s'agit d'un marché d'affrètement d'aéronefs pour le transport d'autorités et de passagers. Il prend la suite de deux marchés distincts de même objet.

Là-encore, les modalités de passation du marché appellent un certain nombre de constats et de remarques :

- la Force a dû demander aux sociétés qui avaient présenté des offres sous format électronique, pourtant autorisées par le règlement de consultation, de les rematérialiser car elle n'était pas en mesure de les analyser sous ce format ;
- sur les 11 sociétés auxquelles a été envoyé le dossier de consultation, seules cinq ont déposé une offre, dans le délai fixé relativement bref d'un mois, et cinq autres sociétés ont fait savoir qu'elles n'étaient pas en mesure de déposer une offre pertinente au regard du type d'appareil recherché. Ces réponses pourraient traduire des spécifications trop ciblées vers un seul type d'appareil ;
- la société attributaire de ce marché était déjà titulaire de l'un des deux précédents ; elle est la seule à laquelle il n'a pas été demandé de compléments d'information ;
- le classement des offres lors de l'analyse n'a pas appliqué le barème prévu par le règlement de consultation puisque la société qui proposait les meilleurs prix n'a pas obtenu la note maximum<sup>112</sup> ; au demeurant, le règlement de consultation était incomplet car rien n'était précisé sur le calcul de la notation quant aux critères techniques.

### 4 - L'affrètement des hélicoptères

La prestation d'affrètement de deux hélicoptères et d'un hélicoptère additionnel d'une capacité identique<sup>113</sup> pour le transport de fret et de passagers a été notifiée le 29 septembre 2017 à la société titulaire du précédent contrat conclu en 2016. Seul le premier lot du marché a été attribué ; le second, portant sur l'affrètement d'un quatrième appareil, plus lourd<sup>114</sup> et pour des besoins ponctuels, a été déclaré sans suite pour des motifs budgétaires.

Ce marché à bons de commande, conclu pour une durée d'un an, renouvelable une fois<sup>115</sup>, comprend un minimum de prestations de 2 M€ par an et un maximum annuel de 12 M€. Les hélicoptères sont stationnés à Gao (Mali). L'exécution de ce marché, entré en vigueur dès le 1<sup>er</sup> octobre 2017 a été de 314 heures de vol pour 1,15 M€ au cours des trois derniers mois de l'année 2017.

Préalablement au lancement de la consultation, les pièces du dossier ont été amendées à la suite de l'analyse effectuée par le CSOA et le SSLT<sup>116</sup>, conduisant notamment à allotir les

---

<sup>112</sup> Le règlement de consultation indiquait que « *sur chaque élément, la meilleure proposition obtiendra le maximum de points, les autres offres obtiendront une note proportionnelle à l'écart relatif constaté avec l'offre la moins disante* ».

<sup>113</sup> Capacité minimum de transport de 2,5 tonnes de fret et/ou 10 passagers avec une disponibilité 7 jours sur 7.

<sup>114</sup> Capacité jusqu'à six tonnes avec un préavis de 30 jours.

<sup>115</sup> Renouvelé par décision du 22 août 2018 à compter du 29 septembre 2018.

<sup>116</sup> Avis du 23 juin 2017.

prestations. Le marché comprend 39 exigences techniques obligatoires référencées clairement ce qui facilite l'analyse des offres et le suivi de l'exécution.

S'agissant de la passation du marché, la consultation, lancée auprès de 19 sociétés, a prévu un délai initial d'un mois pour la remise des offres, reporté de quelques jours afin de permettre au pouvoir adjudicateur de répondre aux multiples questions posées par sept des candidats. Ce délai particulièrement contraint a fait l'objet d'une requête en référé précontractuel par l'un des candidats non retenus, enregistrée le 29 septembre 2017 auprès du tribunal administratif de Paris<sup>117</sup>. Il s'est ensuite désisté de sa requête<sup>118</sup>.

Douze sociétés n'ont adressé aucune offre. L'une a indiqué qu'elle n'était pas en mesure de fournir d'appareil, notamment l'hélicoptère de type Mi-8, garantissant « *une totale sérénité* » et de satisfaire les exigences de conformité aux normes OACI et IATA. Sur les sept offres remises, deux ont été rejetées pour défaut de communication de pièces exigées dans le cahier des clauses particulières. La société titulaire a été classée première. L'analyse des offres comportait un argument en sa faveur : « *l'avantage du candidat sortant est d'avoir déjà présents sur le site de Gao ses moyens humains et techniques pour assurer sereinement la reprise des activités* ».

L'examen des pièces a permis de constater l'existence des justificatifs d'assurance pour la première année du contrat, des certificats de transporteurs aériens, des certificats d'immatriculation et de navigabilité de l'aéronef, délivrés par la Russie ou la Géorgie selon l'appareil concerné. Cependant, aucune licence d'exploitation des compagnies aériennes n'a été fournie car, comme l'indique le ministère des armées, ce document prévu par la réglementation européenne est sans équivalent en Géorgie et en Russie. Aucune déclaration individuelle d'engagement à protéger le secret des informations des personnes appelées à effectuer les prestations n'a été produite.

S'agissant de l'exécution du marché, les bons de commande portent plusieurs mentions erronées : ils font référence au marché précédent, le prix de l'heure de vol n'est pas celui fixé pour le marché, et le temps des trajets, seulement estimatif, est toujours sous-évalué en moyenne de 20 % et comporte parfois des fautes de frappe reproduites d'un bon à l'autre. Ces erreurs sont sans conséquence car les factures respectent les stipulations du cahier des clauses particulières et sont donc complètes et exactes sur les imputations et calculs de prix. Les factures sont en revanche très succinctes sur la prestation, se limitant aux heures de début et de fin des temps de vol facturés. L'ensemble des détails, dont le poids du fret et la liste des passagers embarqués, figure dans un compte rendu qui n'est pas annexé à la facture.

Sur le plan financier, la consommation des trois premiers mois du marché montre que l'exécution restera aisément entre les limites fixées. Pour les trois années 2015-2017, la société titulaire a reçu 9,7 M€ selon l'EMA.

---

<sup>117</sup> Requête de la société Starlite Aviation : « *La date limite de remise des offres était fixée au 14 août 2017 à 18 heures, soit un mois après le lancement de la consultation, ce qui constitue un délai particulièrement contraint au regard de la période estivale retenue pour l'organisation de la consultation où la majorité des industriels sont fermés* ».

<sup>118</sup> Cf. ordonnance du tribunal administratif du 16 octobre 2017.

En définitive, le contrat permet à la force de disposer de deux hélicoptères à temps plein – les risques d’indisponibilité étant supportés par le prestataire – pour un montant annuel qui serait proche de 4 M€ sur la base de l’activité en fin d’année 2017. La prestation est beaucoup moins onéreuse qu’avec des moyens militaires ; à titre de comparaison, l’heure de vol d’un CARACAL de l’armée de l’Air, aux capacités certes supérieures à celles des Mi-8, était estimée à plus de 17 000 € en 2014 <sup>119</sup>. Cet avantage financier ne masque cependant pas les limites opérationnelles de la solution externalisée, puisque les hélicoptères affrétés ne peuvent remplir des missions de combat. En outre, le contrat, même bien rédigé, ne prémunit pas contre la défaillance du prestataire. Ainsi, d’après un audit de sécurité réalisé par l’organisme pour la sécurité de l’aviation civile (OSAC) en décembre 2017, l’un des Mi-8 utilisés présente un risque de sécurité grave et ne peut transporter du personnel. La qualité des appareils retenus avait été mise en doute par un concurrent au moment de l’appel d’offres.

## **5 - L’affrètement de transports terrestres**

Ce marché d’acheminement de fret par voie routière dans la zone d’opération du théâtre BARKHANE et les pays limitrophes, notifié en septembre 2017, succède à un accord-cadre multi-attributaires qui avait été notifié en février 2016. Le nouveau marché à bons de commande simplifie les démarches avant la commande d’une prestation et offre, selon le rapport de présentation, plus de réactivité et de visibilité budgétaire.

Le dossier de consultation des entreprises se décompose en quatre lots géographiques. Il a été envoyé à neuf sociétés dont cinq seulement ont remis des offres, en nombre très variable selon les lots. Ainsi, le lot 4 n’a reçu qu’une offre, tandis que les lots 2 et 3 en recevaient seulement deux chacun. Ce défaut de réponse semble lié à la pauvreté du tissu économique des différentes zones couvertes par chaque lot. La rareté de l’offre sur place ne permet ainsi parfois pas aux armées de choisir leur prestataire.

Là-encore, la durée de la consultation a été très courte, 22 jours.

Les lots 2 et 3 notifiés à une même société n’appellent pas de remarques particulières. Les lots 1 et 4, attribués à une autre société, appellent plusieurs commentaires sur les dates des procédures, au vu des documents obtenus :

- le lot 4 a été notifié le 22 septembre 2017 alors que l’analyse des offres s’est terminée le 30 mars 2017. Il pourrait s’agir d’un oubli de notification ; à défaut, le délai de validité de l’offre – fixé à 120 jours – aurait été dépassé sans qu’aucun document ne mentionne la prolongation de la validité de cette offre ;
- l’acte d’engagement du lot 4 précise que le marché est conclu à compter de la date de notification, en l’espèce le 22 septembre 2017, jusqu’au 10 avril 2018. Or le marché devait être conclu pour un an, à compter de la date de notification. Cette différence pourrait aussi s’expliquer par l’oubli d’une notification à bonne date ;

---

<sup>119</sup> Selon l’instruction de référence N° 120/DEF/EMA/BPSO relative aux transports aériens effectués par moyens militaires sur demande de services publics ne relevant pas du ministère de la défense ou sur ordre du ministre de la défense dans l’intérêt des armées du 18 mars 2014.

- l'acte d'engagement, qui est déposé et signé concomitamment à l'offre, mentionne un dépôt d'offre au 14 septembre, alors que les offres ont été déposées et analysées six mois plus tôt.

## **C - Les affrètements intercontinentaux terrestres et maritimes**

Outre les gros-porteurs aériens qui n'ont pas été examinés, les armées font appel à des moyens maritimes et terrestres, en s'appuyant sur des marchés non spécifiques aux OPEX. Les forces prépositionnées à l'étranger ou les unités basées dans les collectivités d'outre-mer en sont les principales bénéficiaires. Tous modes d'acheminement confondus, la part consacrée aux OPEX s'élevait à 113,4 M€ en 2015, puis 66 M€ en 2016 et 101,2 M€ en 2017<sup>120</sup>.

Ces affrètements sont externalisés au niveau central et négociés par le CSOA et le SSLT. La Cour n'a pu procéder qu'à un examen succinct de ces marchés, une grande partie d'entre eux étant actuellement soumis à l'enquête lancée par le PNF. Deux marchés d'affrètements stratégiques non aériens ont été examinés.

S'agissant du transport maritime, trois types de marchés sont utilisés au profit des OPEX :

- des marchés d'affrètement de navires de type roulier qui permettent d'organiser le trajet d'un bateau au profit des forces françaises présentes à travers le monde. Il s'agit de marchés à bons de commande. Chaque marché a pour objet l'affrètement d'un navire spécifique ;
- des marchés de commission de transport dit de « bout-en-bout », depuis la France jusqu'au lieu de stationnement des forces françaises. Dans ce cas, le fret du ministère des armées est associé à d'autres marchandises ;
- l'accord-cadre d'affrètement de navires pour les besoins de transport de fret du ministère des armées ou sous couvert du ministère des armées, attribué le 25 novembre 2011 à cinq prestataires, utilisé pour des besoins non honorés par les marchés précédents.

Sur le fondement de cet accord-cadre passé par le SSLT, trois marchés subséquents ont été conclus, deux en 2016 et un en 2018, mais un seul concernait spécifiquement une opération extérieure, pour l'affrètement d'un navire destiné au transport de fret, y compris des matières dangereuses, au départ de la base navale de Toulon et à destination de la base navale d'Aqaba en Jordanie pour un montant 921 054,53 €.

L'examen des pièces transmises relatives à l'accord-cadre et au marché subséquent n'a pas révélé d'anomalies formelles du marché.

S'agissant du transport terrestre, il convient également de distinguer trois types de marchés :

- les marchés de commission de transport dit de « bout-en-bout », à la différence de ceux évoqués précédemment, comprennent un segment terrestre ;
- le marché d'acheminement depuis un port d'Afrique de l'Ouest (Dakar au Sénégal et Abidjan en Côte-d'Ivoire) vers les lieux de stationnement des forces françaises en bande sahélo-saharienne ; il permet notamment de réaliser le pré et post acheminement avant

---

<sup>120</sup> Catégorie de dépenses identifiées sous le libellé « Opex Transport Stratégique » dans les données de l'EMA, avec pour principal service exécutant le SSLT.

chargement ou après chargement des navires affrétés. Un marché a été passé pour trois ans de 2014 à 2017 (marché n° 2014.1050000220-01) et renouvelé depuis le 1<sup>er</sup> août 2017 ;

- le marché d'acheminement depuis Douala (Cameroun) vers les lieux de stationnement des forces françaises zone CEMAC<sup>121</sup>.

L'examen des différentes pièces de ce dernier marché n'appelle pas de remarques s'agissant des conditions de passation de ce marché.

\*

\*\*

L'examen des marchés d'affrètement fait apparaître, dans le cas des marchés intra-théâtre passés au bénéfice de l'opération BARKHANE, un certain nombre d'anomalies dans la passation et l'exécution des prestations. La récurrence des anomalies constatées confirme la nécessité de renforcer les compétences des personnels déployés ainsi que la robustesse des dispositifs de suivi et d'archivage des pièces<sup>122</sup>. Les différentes anomalies constatées sont susceptibles d'entraver la portée des principes de libre accès à la commande publique, d'égalité de traitement entre candidats et de transparence des procédures, au respect desquels les armées sont tenues.

Ainsi, comme la Cour l'a fréquemment relevé, les délais de consultation des entreprises octroyés par la Force sont très courts, malgré des spécifications techniques souvent complexes. Une telle limitation est susceptible de favoriser le candidat sortant lors du renouvellement d'un marché. Une meilleure anticipation des besoins des armées, d'autant plus faisable qu'ils sont récurrents, permettrait de donner davantage de portée au principe d'égalité de traitement entre candidats.

Par ailleurs, en certaines occasions, les modalités d'allotissement et d'attribution des marchés, ainsi que la rédaction de leurs clauses techniques, ont conduit la Cour à s'interroger sur le respect du principe d'égalité entre les candidats. Le recensement et l'analyse des pièces de marché témoigne en outre d'un suivi peu rigoureux de ces pièces, de leur validité et de leur couverture pour la totalité de la période du contrat. L'exhaustivité de ce suivi, qui constitue un élément de la sécurité des affrètements, devrait pourtant constituer un critère fondamental dans l'attribution des marchés et le traitement des candidats. Plus généralement, l'examen des pièces de marché, notamment de facturation, montre un suivi et une rédaction des bons de commande de qualité très inégale, voire aléatoire. En revanche, l'examen des factures par la Cour n'a pas révélé d'anomalie. Enfin, la rédaction des clauses contractuelles aurait aussi pu, à plusieurs occasions, être plus précise et d'une plus grande rigueur.

Ces observations conduisent la Cour à souligner les carences dans la formation des acheteurs de théâtre qui sont affectés hors territoire national dans des pays où les règles locales sont différentes et où l'offre commerciale est réduite. La cour ne peut qu'appeler à renforcer la vigilance à l'égard de cette situation, avec des outils adaptés, ce qui est loin d'être le cas.

---

<sup>121</sup> Pays de la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale : Cameroun, République Centrafricaine, République du Congo, Gabon, Guinée équatoriale et Tchad.

<sup>122</sup> En dix-huit mois, de juin 2016 à décembre 2017, cinq officiers supérieurs du commandement de la force se sont succédé pour constater les services faits et quatre sous-officiers de la DIRCOM ont successivement certifié les services faits.

**Recommandation n° 6 (EMA) :** renforcer les contrôles du CSOA et du SSLT sur les marchés aériens passés par les forces en opération extérieure afin d'assurer, lors de la sélection du titulaire et au cours de l'exécution du marché, la vérification de la qualification des équipages et des aéronefs affrétés.

Le ministère accepte la recommandation en annonçant que la supervision des marchés d'affrètement par le CSOA et le SSLT est désormais complétée par un contrôle préalable systématique exercé par le contrôle général des armées. Un marché d'audit de sécurité viendra compléter ce dispositif.

**Recommandation n° 7 (EMA) :** donner la priorité aux besoins des forces dans la désignation des personnels détachés, en augmentant la régularité des relèves, le préavis des détachements et la formation des personnels en charge de la passation des marchés dans le cadre des opérations.

Le ministère déclare que la désignation des personnels pour les OPEX doit rester une priorité avec pour objectif de garantir une meilleure rédaction et un meilleur suivi des marchés sensibles. Néanmoins, le ministère évoque les fortes tensions des ressources humaines et le besoin de conserver des compétences dans les services de soutien en métropole. Sans remettre en question ses choix d'organisation, le ministère annonce « une réflexion sur les compétences à détenir réellement par le personnel sur ce type de poste ».

## II - Les contrats d'externalisation avec l'Économat des armées

L'Économat des armées (EdA) est un EPIC placé sous la tutelle du ministère des armées, chargé du soutien logistique et de la fourniture de services, de denrées et de marchandises diverses aux formations militaires en France et à l'étranger<sup>123</sup>. L'EdA dispose d'une direction internationale opérations (DIO) spécialisée pour les OPEX. Sur les théâtres, le directeur général de l'EdA est représenté par un chef de mission.

En exécution, avec les réserves émises *supra* (chap. I) sur l'identification imparfaite des dépenses, les paiements à l'EdA pour l'ensemble de ses prestations en OPEX se sont élevés en moyenne à 56 M€ par an sur la période 2014-2017.

**Tableau n° 6 : paiements à l'Économat des armées – Accord-cadre EXTER et autres**

| En M€ | 2014    | 2015    | 2016    | 2017    | Total    |
|-------|---------|---------|---------|---------|----------|
| Total | 55,0 M€ | 47,6 M€ | 63,9 M€ | 57,0 M€ | 223,6 M€ |

Source : EMA/SCEM OPS.

<sup>123</sup> Article L3421-1 du code de la défense : « L'économat des armées constitue un établissement public de l'État, de caractère commercial, doté de l'autonomie financière et placé sous la tutelle du ministre de la défense. Il a pour objet le soutien logistique et la fourniture de services, de denrées et de marchandises diverses aux formations militaires en France et à l'étranger ainsi qu'aux parties prenantes collectives et individuelles autorisées par le ministre de la défense ».

L'EdA est le premier prestataire des OPEX. Il est responsable de plus du quart des dépenses d'externalisation pour la période sous revue. Le principal accord-cadre est EXTER (A). L'accord-cadre ILOPEX (B) fournit pour sa part des prestations d'Internet de loisir, importantes pour le moral des soldats.

## A - L'accord-cadre EXTER

Les prestations confiées à l'EdA au profit des troupes en OPEX sont définies par un accord-cadre dont la version en cours a été notifiée le 29 décembre 2014 pour cinq ans puis prolongée de trois ans en février 2018 ; il est communément désigné « EXTER 15 » et couvre désormais la période 2015-2022<sup>124</sup>. L'EdA est maître d'œuvre de l'accord-cadre ; le CSOA en est le maître d'ouvrage délégué. Les six sous-fonctions que l'EMA peut externaliser auprès de l'EdA sont l'acheminement, la condition du personnel en opération, la prévention des risques professionnels en opération, la protection de l'environnement, le soutien des personnels (dont l'alimentation) et le soutien au stationnement (dont les constructions d'infrastructures, sous la supervision du service des infrastructures de la défense – SID). L'accord-cadre a été régulièrement signé et notifié<sup>125</sup>.

L'accord n'a pas de bornes géographiques : il s'applique sur l'ensemble des théâtres d'OPEX existants ou à venir<sup>126</sup>. Il ne prévoit ni minimum ni maximum pour la valeur des prestations. L'accord-cadre est un support juridique qui permet de conclure, pour l'exécution des prestations, des marchés subséquents définissant la nature des prestations à fournir par théâtre ; des bons de commande se référant à un marché subséquent permettent d'engager ensuite le processus budgétaire.

L'accord prévoit un dispositif souple, susceptible de s'adapter aux différentes phases des opérations et aux urgences et incertitudes auxquelles elles sont soumises. Les prix des prestations dans les phases les plus instables sont proposés dans des devis préalables aux bons de commande ; lorsque l'OPEX est stabilisée, les catalogues des prix de référence des prestations sont détaillés dans des annexes financières aux marchés subséquents.

Ces marchés font l'objet d'un suivi attentif dans le cadre de différentes instances de gouvernance<sup>127</sup>. La consultation des procès-verbaux de ces instances directrices montre un grand degré d'attention de l'EMA (SCEM OPS) au prix et à la qualité des prestations.

Les PV des différentes instances de gouvernance, centrales ou de théâtre, soulèvent néanmoins quelques points d'attention :

---

<sup>124</sup> La prolongation de trois ans décidée par l'EMA répond à une demande du conseil d'administration de l'EdA motivée par l'importance des investissements réalisés.

<sup>125</sup> Signé par le directeur général de l'EdA, visé par le CBCM, signé par le pouvoir adjudicateur (double signature du directeur du SSLT et du directeur central du SID) puis notifié à l'EdA.

<sup>126</sup> Le recours à l'EdA pour les forces de présence à l'étranger, hors OPEX, suit des modalités comparables.

<sup>127</sup> L'instance de décision des plus gros contrats est un comité directeur (CODIR) qui se tient une fois par an sous la présidence du SCEM OPS. Au niveau central, pour chaque marché ou accord-cadre, un comité exécutif (COMEX) semestriel se réunit sous la présidence du donneur d'ordre (le plus souvent, il s'agit du CPCO) ; le COMEX suit les coûts, prépare le CODIR, et statue sur les questions courantes. Les marchés locaux sont suivis par une commission de théâtre, présidée par le commandant de la Force, instance unique réunie trois fois par an.

- une adaptation difficile des grilles tarifaires proposées par l'EdA, notamment en phase de retrait ;
- des difficultés logistiques variant selon les théâtres, en particulier en raison des contraintes d'acheminement et des relations contractuelles parfois malaisées avec les prestataires locaux<sup>128</sup> ;
- un suivi en apparence très rigoureux du contrat sur la base d'indicateurs qui sont cependant parfois trop synthétiques en additionnant des notes qui ne sont pas pondérées par les priorités ni par les enjeux financiers ;
- la forte rotation des personnels détachés sur le théâtre, civils de l'EdA<sup>129</sup> comme militaires de la force.

Les DIRCOM ont aussi rendu compte d'un début difficile sur le plan administratif qui s'est traduit par des retards de paiements en 2015 et début 2016. Les actions mises en place ont permis de régulariser la situation avant la fin de l'année 2016.

### *L'EdA est un partenaire nécessaire*

Les appréciations positives dominent cependant. Les comités soulignent la qualité de la coopération entre l'EdA et les forces pour traiter en amont les difficultés rencontrées. Un représentant de l'EdA est présent sur chaque théâtre pour faciliter la coopération et un commissaire se consacre à plein temps au pilotage (officier EXTER). Les DIRCOM ont développé les synergies entre leur bureau achat et la cellule de pilotage du contrat EXTER avec des résultats appréciables dans la qualité du service rendu.

L'EMA a émis au moment de la signature de l'accord-cadre, une directive n° D-14-010133/DEF/EMA/PERF/PIL du 20 novembre 2014 *Concept d'emploi de l'EdA dans le cadre des OPEX et des forces de présence*. Pour les OPEX, la directive demande de considérer en priorité l'EdA dans le domaine de l'alimentation, sans en faire un partenaire exclusif, et de le mettre en concurrence pour les autres prestations.

La proximité des relations avec l'EdA et surtout le fait que l'EdA est le seul prestataire capable de répondre à certains besoins des forces, en particulier dans phases de déploiement initial, n'en fait cependant pas un partenaire ordinaire. Le recours à un appel d'offres dans des domaines non couverts par l'accord-cadre est toujours possible, notamment pour chercher un prix plus avantageux ou des prestations de meilleure qualité, mais les armées en OPEX ne peuvent se passer de l'EdA en raison de sa forte disponibilité. Le ministère des armées, tutelle de l'EdA, doit donc veiller à combiner le souci de voir cet EPIC orienter son activité commerciale vers d'autres secteurs ou d'autres ministères, avec celui de maintenir, de sa part, la réactivité et la simplicité d'utilisation indispensables aux forces.

---

<sup>128</sup> Les relations entre l'EdA, seul responsable de la bonne exécution du contrat vis-à-vis des armées, et ses sous-traitants ne sont pas détaillées dans les procès-verbaux, ce qui est conforme à la portée des relations contractuelles.

<sup>129</sup> L'EdA indique cependant que ses collaborateurs sont nombreux à accepter de revenir à échéances régulières sur les théâtres, entretenant ainsi leurs connaissances et aptitudes professionnelles.

*Le volume, la forme et la longueur des contrats sont source de risque*

La documentation considérée par l'EMA comme nécessaire à la compréhension et à l'exécution du contrat est lourde et son accessibilité par les voies dématérialisées n'est pas unifiée. La redondance des dispositions destinée à rassurer les donneurs d'ordre a en réalité l'effet inverse en raison même du volume des informations à assimiler par les exécutants. L'accord-cadre EXTER 15 comporte 82 pages et sa rédaction renvoie à d'autres documents totalisant plusieurs centaines de pages<sup>130</sup>.

L'enquête a montré également que les comités ne suivent pas la périodicité prévue par l'accord-cadre<sup>131</sup>. L'EMA et le CSOA estiment toutefois que ces réunions sont suffisantes ; les stipulations sur la périodicité des COMEX, qui traduisent sans doute une grande prudence au moment de la rédaction initiale, peuvent donc être allégées.

L'EdA a fait en décembre 2017 auprès du ministère des armées « *le constat d'une trop grande et inutile complexité de la relation contractuelle* »<sup>132</sup>. L'EdA attribue la forme excessivement détaillée des contrats à une appréciation imparfaite, par les responsables des achats du ministère, du contexte réglementaire de son intervention. L'EdA a donc demandé un avis à la direction des affaires juridiques du ministère des armées pour simplifier les relations contractuelles EdA-EMA.

En réponse, la direction a rappelé que vis-à-vis du ministère des armées, l'EdA n'est pas un prestataire ordinaire, à double titre puisque l'établissement est, d'une part, une centrale d'achat<sup>133</sup> et, d'autre part, intervient en quasi-régie<sup>134</sup>. Il y a là deux motifs pour exonérer les commandes passées à l'EdA des dispositions les plus contraignantes de l'ordonnance de 2015 sur la commande publique, et la direction des affaires juridiques en conclut que « *les parties au contrat disposent donc d'une grande liberté formelle, invitant à la simplicité et l'efficacité* »<sup>135</sup>.

Fort de cette réponse, l'EdA propose de simplifier ses relations commerciales avec les forces. Des conditions générales de vente (dont un projet tient en cinq articles et quatre pages) encadreraient des bons de commande sur un catalogue en ligne ou, à défaut, sur devis. Pour des besoins spécifiques, une convention simple peut se substituer aux conditions générales.

La conclusion de l'accord n'était donc pas soumise au code des marchés publics<sup>136</sup>. La Cour partage l'analyse de la direction des affaires juridiques du ministère des armées et de

<sup>130</sup> Le DIA-4 Doctrine du soutien, document interne au ministère en trois livrets totalisant 264 pages ; la directive d'emploi de l'EdA (note D-14-010134/DEF/EMA/PERF/PIL/SF/NP du 20 novembre 2014 : concept d'emploi de l'économat des armées dans le cadre des OPEX et des forces de présence) ; le contrat d'objectifs et de performance entre l'EMA et l'EdA.

<sup>131</sup> D'après les comptes rendus fournis à la Cour, il s'est tenu un COMEX et un CODIR en 2016 et deux CODIR (dont un exceptionnel) en 2017 ; l'accord-cadre prévoit la tenue d'un CODIR annuel et d'un COMEX par semestre.

<sup>132</sup> Le CODIR du 20 décembre 2016 mentionne aussi le regret du DG de l'EdA de se voir appliquer une procédure aussi formalisée que pour n'importe quel prestataire, qui ne tient pas compte du fait que l'EMA exerce sa tutelle.

<sup>133</sup> Article 26 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

<sup>134</sup> Article 17 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

<sup>135</sup> Lettre n° 0001D18002569 /ARM/SGA/DAJ/D2P/CMP du 26 janvier 2018.

<sup>136</sup> Le CMP disposait (article 3-1°) : « *[Les dispositions du présent code ne sont pas applicables aux] accords-cadres et marchés conclus entre un pouvoir adjudicateur et un cocontractant sur lequel il exerce un contrôle comparable à celui qu'il exerce sur ses propres services et qui réalise l'essentiel de ses activités pour lui à condition que, même si ce cocontractant n'est pas un pouvoir adjudicateur, il applique, pour répondre à ses besoins propres, les règles de passation des marchés prévues par le présent code* ».

l'EdA sur la possibilité de simplifier le cadre contractuel. La durée de l'accord-cadre, qui court désormais jusqu'en 2022, n'empêche donc pas l'EMA et l'EdA de mettre en œuvre avant son terme des modalités de fonctionnement plus simples.

## B - ILOPEX

L'EdA est titulaire d'un marché de fourniture de prestations d'accès à Internet et de téléphonie de loisirs sur les théâtres d'OPEX. Cette externalisation des moyens de communication est destinée à assurer le lien des militaires avec leurs familles et leurs proches.

Le marché est composé d'une part socle offrant aux personnels un accès Internet et téléphonique à la charge des armées et d'une part complémentaire leur permettant, sur leurs deniers personnels, d'obtenir des recharges et du service supplémentaire *via* un paiement dématérialisé directement perçu par le prestataire avec lequel contracte l'Économat des armées. Le marché ILOPEX couvre une liste non exhaustive de théâtres (BARKHANE, DAMAN, SABRE et CHAMMAL).

Notifié en 2014 pour une durée maximale de trente mois<sup>137</sup>, le marché ILOPEX 1 a été renouvelé en juillet 2017 sous la forme d'une convention, nommée ILOPEX 2, passée entre le ministère des armées, représenté par le SSLT, et l'EdA<sup>138</sup>. Pour la période sous revue (2014-2017), le marché ILOPEX (1 et 2 cumulés) représente une part relativement réduite du volume financier consacré aux externalisations du soutien en OPEX (2,7 %)<sup>139</sup>. L'exécution pour l'année 2017 a ainsi coûté près de 5,4 M€ aux armées, au titre de la prestation socle ; la vente de coupons de service supplémentaire a généré un chiffre d'affaires de 0,56 M € TTC pour 2017. Entre 2014 et 2017, ce chiffre d'affaires net cumulé atteint 2,59 M€ TTC<sup>140</sup>.

**Tableau n° 7 : montants financiers exécutés au titre des marchés ILOPEX 1 et 2**

|      | Versements effectués par les armées à l'EdA au titre de la prestation socle (extractions Chorus) – en € | Versements perçus au titre de la prestation complémentaire (€ TTC) |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| 2015 | 5 621 086                                                                                               | 722 412                                                            |
| 2016 | 6 213 699                                                                                               | 729 900                                                            |
| 2017 | 5 385 561                                                                                               | 563 315                                                            |

Source : données CHORUS validées par EMA (colonne n° 2) et données fournies par l'EMA (colonne n° 3).

Les conditions d'exécution des marchés ILOPEX 1 et 2 sont similaires ; les principales différences introduites lors de la renégociation portent sur la tarification des prestations fixes

<sup>137</sup> Ce marché de courte durée, que l'EdA a sous-traité à l'opérateur du marché antérieur ESCALE, a permis à l'EdA de lancer un appel d'offres exhaustif en vue du marché ILOPEX 2.

<sup>138</sup> En application de l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 et du décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relative aux marchés publics.

<sup>139</sup> Chiffre correspondant uniquement à la prestation facturée aux armées (prestations socle) telle que figurant dans l'outil Chorus, excluant ainsi les montants perçus par le prestataire au titre des coupons de services supplémentaires encaissés directement par celui-ci. L'année 2017 correspond à la convention ILOPEX 2.

<sup>140</sup> D'après les données fournies par l'EMA.

facturées aux armées. Le marché ILOPEX 1 prévoyait en effet une tarification par tranches, proportionnelle au nombre global de comptes actifs, tous théâtres confondus. À l'inverse, ILOPEX 2 repose sur une tarification plus complexe, par site et par tranche de personnels déployés.

*Des dispositions tarifaires dont la pleine application pourrait se révéler défavorable aux armées*

Le nouveau système de facturation du marché ILOPEX 2 comporte de fortes variations dans les barèmes de facturation : à titre d'exemple, pour une même tranche (1 201-1 600 personnes), la tarification peut varier selon les sites de 20 000 € à 72 580 € HT par mois. Les modalités de construction des grilles tarifaires proposées ne figurent pas dans l'accord-cadre et les fourchettes de prix sont très variables selon les sites. L'EdA explique que les tarifs dépendent, pour chaque site, des infrastructures à mettre en place en fonction de l'étendue géographique et du mode de raccordement au réseau (satellitaire, fibre optique ou cuivre). Les armées se reposent sur ce point sur l'expertise technique de l'EdA.

Ce mode de tarification fondé sur une facturation par tranche et par site nécessite un suivi très fin du nombre de personnels déployés, afin de veiller à ce que la prestation facturée soit conforme aux effectifs présents sur place. Ce suivi est d'autant plus crucial que les effets de seuils liés aux tranches peuvent avoir un impact substantiel sur certains sites<sup>141</sup>.

L'application de ces engagements contractuels offre une flexibilité limitée aux armées en cas d'évolution forte des conditions opérationnelles. Ainsi, l'engagement ILOPEX sur les différents théâtres se fait pour six mois minimum et les changements de tranches sont possibles tous les six mois avec un préavis de trois mois. L'évolution du cadre opérationnel (augmentation des effectifs, redéploiement d'un théâtre à l'autre, ouverture d'un nouveau théâtre, etc.) peut donc rapidement transformer l'équilibre financier de la prestation et l'exécution budgétaire du marché, au risque de créer des décalages entre la facturation et le service fait.

La durée du marché ILOPEX 2 présente également un risque. Lors de la renégociation du marché en 2017, outre les améliorations technologiques du service, l'EdA a proposé une tarification des prestations complémentaires plus avantageuse que dans le marché ILOPEX 1, en particulier en matière de téléphonie<sup>142</sup> ; la prestation socle offerte par les armées est également plus généreuse en matière de crédit Internet. Ce gain de service tiendrait à l'allongement très net de la durée du marché ILOPEX 2 par rapport au marché ILOPEX 1. En amont de la renégociation du marché, le comité de direction ILOPEX indiquait que « *le marché ILOPEX 2 serait conclu pour 7 ans* » et que, ce faisant, les armées en attendaient « *un gain en termes de prix lié à cette durée doublée par rapport à ILOPEX 1* »<sup>143</sup>. En effet, reconductible

<sup>141</sup> À titre d'exemple, l'une des grilles pour un site au Tchad (neuf tranches de 1 à 1 600 personnes) comporte des effets de seuil très aléatoires et non linéaires entre seuils, allant de +3,9 % à +101 % entre deux tranches. Sur un autre théâtre, les effets sont encore plus marqués – là encore de façon non linéaire : les effets de seuil entre les 9 tranches vont de 10 % à une multiplication par 2,3 entre tranches.

<sup>142</sup> À titre d'exemple, l'achat d'un coupon Internet supplémentaire de 1Go est facturé 12€ TTC dans la convention de 2017 contre 13 dans le marché de 2015 ; l'achat de 180 unités téléphoniques supplémentaires passe de 36 € TTC (marché 2015) à 6,5 € TTC, celui de 300 unités passe de 61 € TTC à 11 € TTC.

<sup>143</sup> Éléments fournis dans le relevé de décisions du comité de direction n°04 ILOPEX du 10 janvier 2017 (n° 3769/DEF/EMA/CPCO/CDT/NP) (p4).

tacitement chaque année, ILOPEX 2 échoira à l'issue d'une durée maximale de 90 mois, soit en 2025 (sept ans et demi).

Or, le marché ILOPEX 2 porte sur des prestations d'Internet et de téléphonie qui, grâce à des avancées technologiques régulières, connaissent de fortes baisses de prix sur le marché ordinaire. Si la négociation d'une convention pour une durée particulièrement longue est nécessaire pour garantir l'équilibre économique d'un contrat nécessitant pour l'opérateur des investissements conséquents, elle présente toutefois le risque pour les armées de subir des prix dépassés par rapport aux conditions de marché, dans un secteur par ailleurs très concurrentiel. Or, en matière de révision des prix, la convention passée en 2017 ne prévoit qu'une clause butoir de 3 % par an et une clause de sauvegarde de 9 % sur la durée du marché, ce qui ne protégerait pas les armées de ce risque. Les armées et l'EdA devront donc veiller à être particulièrement proactifs dans les renégociations tarifaires qu'ils pourraient engager jusqu'à l'échéance de la convention.

### *Un suivi de marché qui doit intégrer les conditions de sous-traitance par l'EdA*

Le statut d'opérateur en quasi-régie dont bénéficie l'EdA offre aux armées une plus grande facilité dans la conduite et le renouvellement du marché. Comme en 2014, la signature de la convention ILOPEX 2 en 2017, soumise au visa du CBCM, s'est donc faite avec l'EdA sans publicité ni mise en concurrence préalable, l'EdA gardant à son niveau l'application du droit des marchés publics en tant que centrale d'achat.

La fourniture de services de téléphonie et d'Internet de loisir pour laquelle le ministère des armées et l'EdA ont contracté est entièrement sous-traitée par celui-ci auprès d'une entreprise prestataire<sup>144</sup>. La convention ne fait pas mention de cette sous-traitance ; l'EdA est réputé « *seul responsable de l'exécution des prestations commandées* »<sup>145</sup>. L'EMA ne se considère pas concerné par les relations contractuelles entre l'EdA et ses sous-traitants et n'établit de suivi des prestations qu'à l'égard de son prestataire direct, à savoir l'EdA.

Or, les relations contractuelles entre l'EdA et son prestataire pèsent directement sur les conditions d'exécution du marché ILOPEX. À titre d'exemple, lors de la renégociation du marché intervenue en 2017 – avec changement de sous-traitant de l'EdA – certaines prestations se sont avérées nettement moins avantageuses pour les armées. Il en est ainsi des coûts de réversibilité facturés 10 000 € TTC par site dans le marché ILOPEX 1 et selon une grille tarifaire à 13 tranches allant de 23 460 € HT à 55 844 € HT selon le nombre de personnels dans le nouveau marché. Interrogé sur ce point, l'EMA justifie cette évolution contractuelle par le fait qu'elle résulte de l'offre du prestataire de l'EdA et non d'une expression de besoin spécifique.

Plusieurs besoins exprimés par l'EMA n'ont pu être satisfaits, sans que l'on ne puisse établir que la responsabilité en revienne exclusivement à l'EdA. Ainsi, lors de l'exécution du marché ILOPEX 1, les armées ont manifesté le souhait de disposer d'une offre complémentaire

<sup>144</sup> Le précédent marché ILOPEX notifié en 2014 a été exécuté par *Airbus Defense and Space* ; la convention conclue en 2017 est exécutée par l'entreprise Wifirst, filiale du groupe Bolloré.

<sup>145</sup> La direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère des armées a rappelé que l'EdA portait « *seul la responsabilité de la conduite des procédures de mise en concurrence au moyen desquelles il satisfait les besoins exprimés par les services acheteurs du ministère* » (lettre du 26 janvier 2018 citée).

intermédiaire, à la demande des personnels, en raison d'incohérences dans la grille tarifaire de facturation des coupons supplémentaires d'accès Internet<sup>146</sup>. Cette demande n'a pas pu être satisfaite par l'EdA qui « *n'a pas reçu de réponse favorable de la part [de son] prestataire* ». De même, plusieurs objectifs formulés en amont de la renégociation du marché<sup>147</sup> (juin 2016) n'ont pas été atteints. Les armées ambitionnaient par exemple de rechercher « *dans la mesure du possible une offre de services Internet privilégiant un accès en illimité* », proche des standards commerciaux métropolitains<sup>148</sup>, sans succès.

Le cadre juridique souple qui régit les relations entre l'EMA et l'EdA doit permettre de limiter le formalisme du suivi du marché ILOPEX. L'allègement du contrôle des prestations de l'EdA recueille à ces deux titres l'assentiment des acteurs du commissariat déployé sur les théâtres. Cette économie de temps et de moyens doit à l'inverse conduire l'EMA à réaliser une expression de besoin plus détaillée et, par ce biais, à être davantage associé à la conclusion du marché par lequel l'EdA sous-traite l'exécution des prestations ILOPEX.

Le suivi du marché ILOPEX est assuré par une gouvernance à trois niveaux, classique dans les accords-cadres (cf. *supra*). Il appelle toutefois quelques remarques, en particulier s'agissant des comités directeurs. D'abord, ces derniers n'abordent le contrôle financier de l'exécution du marché que de façon succincte, essentiellement *via* l'examen du taux de consommation du marché à mi-gestion. Ensuite, les éléments d'analyse de la performance y figurant sont limités. Pour évaluer la qualité du service rendu, des enquêtes de satisfaction sont réalisées auprès des usagers sur les théâtres par les responsables des conditions du personnel en opération. Le formulaire d'enquête est relativement sommaire et les réponses ne semblent pas faire l'objet d'une réelle consolidation au niveau de l'EMA, qui serait pourtant très utile pour évaluer pleinement la qualité du service<sup>149</sup>.

La convention prévoit différents indicateurs de contrôle des prestations<sup>150</sup>. Outre un indicateur global de satisfaction des usagers, issu d'enquêtes, un indicateur utile serait également de disposer du nombre de personnels ayant recours à des services alternatifs payants ; les enquêtes de satisfaction permettraient de le demander. L'utilisation des offres locales concurrentes par les militaires présente des risques de sécurité pour les armées. L'EMA ne suit d'ailleurs pas par théâtre le taux de recours des personnels engagés à la prestation

---

<sup>146</sup> Dans le relevé de décisions du CODIR ILOPEX n°3 du 10 juin 2016 (n°2392/DEF/EMA/CPCO/NB) figurent une liste de critiques adressées à la grille tarifaire des coupons supplémentaires d'accès Internet que peuvent acheter les personnels en opérations. L'offre est globalement jugée trop chère et poussant à la consommation (ex : 5 Go à 32 € et 50 Go à 69 €). Les armées demandent une offre intermédiaire à 20 ou 30 Go.

<sup>147</sup> Le relevé de décisions du comité de direction n°03 ILOPEX du 20 juin 2016 (n°2392/DEF/EMA/CPCO/CDT/NP) fixe ainsi cinq objectifs au nouveau marché : adaptation aux besoins des utilisateurs, robustesse du dispositif en matière d'offre Internet, rapidité du déploiement, maintien d'un niveau élevé de sécurisation des informations échangées et accessibles et pilotage renouvelé.

<sup>148</sup> Source : relevé de décisions du comité de direction n°03 ILOPEX du 20 juin 2016.

(n° 2392/DEF/EMA/CPCO/CDT/NP) (p. 4).

<sup>149</sup> À titre d'exemple, dans le marché ILOPEX 1, le taux de non-satisfaction moyen des usagers s'établissait à 36,7 % en 2016 avec une pointe à 48,8 % sur le théâtre DAMAN

<sup>150</sup> Indicateurs chiffrés de disponibilité mensuelle du service pour Internet et pour la téléphonie, délais de résolutions d'incidents, délai maximal d'une plage de maintenance, taux de déconnexion, qualité de restitution de la voix, taux d'échec des appels.

complémentaire, ce qui constituerait pourtant un paramètre utile pour évaluer la qualité de la prestation socle et le taux de consommation de cette prestation.

\*  
\*\*

De l'analyse des marchés ILOPEX et EXTER, il ressort que le lien juridique spécifique qui unit l'EdA et l'EMA pourrait être davantage exploité. L'excessif formalisme actuel doit être limité. L'énergie ainsi mobilisée doit être concentrée, d'une part, sur un suivi plus rigoureux des conditions de sous-traitance par l'EdA à des prestataires extérieurs de la prestation confiée par les armées, sans entraver l'autonomie de l'établissement, et, d'autre part, à une plus grande attention de l'EMA sur l'expression de ses besoins, les conditions de la relation-client des armées avec l'EdA et la qualité du service rendu.

**Recommandation n° 8 (EMA, EdA) :** *simplifier les relations contractuelles entre le ministère des armées et l'Économat des armées, en tirant parti du statut de l'Économat et en mobilisant l'énergie ainsi économisée pour élaborer une expression du besoin plus détaillée, définir explicitement les conditions de la relation-client des armées et ainsi veiller à la qualité du service rendu.*

### **III - Les conséquences opérationnelles et budgétaires des externalisations réalisées sur les théâtres**

À l'issue de cette enquête, cinq critères de succès des externalisations au profit des forces en OPEX peuvent être identifiés ; ils sont identiques aux quatre conditions que le ministre de la défense a fixées en 2008, et qui sont rapportées dans l'insertion au rapport public de la Cour de 2011, auxquelles il convient d'ajouter la protection de la sûreté des informations :

- ne pas affecter la capacité des armées à réaliser leur mission opérationnelle ;
- préserver les intérêts des personnels ;
- être assuré que le marché offre une réponse aux besoins avec un niveau concurrentiel suffisant, en veillant à la place spécifique des PME ;
- être assuré dans la durée de gains économiques et budgétaires significatifs, évalués par une méthode rigoureuse ;
- sans compromettre la sûreté des informations.

Les prestations acquises par l'intermédiaire des accords-cadres avec l'EdA sont maîtrisées dans leurs définitions, par l'expertise de l'établissement et la réactivité des dispositifs de suivi montés en parallèle par les forces et l'établissement<sup>151</sup>, ainsi que dans leur exécution. Elles sont néanmoins perfectibles, dans le sens des observations ci-dessus.

L'externalisation pour les transports intra-théâtre sous forme d'affrètements aériens pose en revanche plus de questions.

---

<sup>151</sup> Désignation par la force BARKHANE d'un commissaire chargé du suivi du marché EXTER d'un représentant sur chaque théâtre d'un représentant du DG de l'EdA.

## A - Un arbitrage nécessaire au profit de la sécurité

L'enquête n'a pas révélé de cas où la défaillance d'un prestataire aurait compromis la mission des forces ; cette observation ne vaut pas certitude car les indices d'un tel manquement ne peuvent être détectés et signalés que par le commandement. Les prestations acquises sont cependant critiques car les affrètements aériens, même lorsqu'ils ne participent qu'à des activités de transport respectant les règles de l'OACI, peuvent compromettre les opérations par rupture de la chaîne logistique (retard ou perte de matériel) et par la mise en danger des personnels.

Les contrats passés avec les affréteurs comportent des clauses qui doivent garantir la continuité de la chaîne logistique. Elles prévoient notamment une grande réactivité, avec des préavis limités à 24 heures entre l'émission du bon de commande et le début de la mission, ainsi que la possibilité de modifier la mission en cours ; ces dispositifs fonctionnent. En pratique, les contrats obligent les affréteurs à réserver un aéronef à temps plein, avec équipage, sur la base de départ. Les affréteurs ont aussi l'obligation de remplacer les aéronefs et les membres d'équipage défaillants<sup>152</sup>. Ainsi, en tenant compte des taux de disponibilité de la flotte de transport militaire nationale et des rotations des personnels en OPEX, un contrat d'affrètement pour un appareil apporte à la force un service équivalent à celui de deux aéronefs propres de caractéristiques proches et de trois équipages militaires.

Le bilan sécuritaire est moins bon. Un aéronef bimoteur affrété par la force BARKHANE a dû faire un atterrissage d'urgence le 7 septembre 2018, sans faire de victime. Un précédent incident grave, déjà sur un avion du même type, avait fait un blessé à la suite du bris d'une pale d'hélice qui avait perforé la carlingue. Un autre avion affrété pour BARKHANE, de type An-26<sup>153</sup>, s'est écrasé à Abidjan le 14 octobre 2017, causant quatre morts parmi l'équipage moldave et laissant des blessés, dont quatre français, parmi les dix occupants.

La priorité accordée à la sécurité des vols s'est accrue avec les mesures de prévention que l'EMA a mises en place depuis la fin de l'année 2015 : les consignes ont rendu progressivement plus efficaces les vérifications par les acheteurs de théâtre du respect de la réglementation aérienne de l'OACI. L'examen attentif des documents réglementaires, surtout depuis 2017, a permis de contrôler les aéronefs et équipages dès la passation du marché ; en outre les aéronefs ne doivent pas appartenir à une compagnie qui figure sur la liste noire de la DGAC. Pas plus que pour les vols commerciaux ordinaires, ces vérifications ne peuvent garantir l'absence d'accidents. Elles permettent cependant de vérifier que les avions affrétés sont soumis à un entretien régulier.

La recherche de sécurité a ainsi conduit à restreindre ou à interdire l'exécution de certaines missions par les aéronefs affrétés ; par exemple, un hélicoptère basé à Gao n'a plus l'autorisation de transporter du personnel à la suite d'un audit demandé par le ministère.

---

<sup>152</sup> Ces remplacements peuvent prendre quelques jours car les aéronefs susceptibles de répondre au besoin sont en nombre limité. Une seule occurrence a été signalée lors de l'enquête : l'AN-32 d'un marché de fret est tombé en panne en janvier 2018, ce qui a conduit le DIRCOM BARKHANE à mettre en demeure le prestataire, qui a néanmoins réparé son avion avant le délai contractuel des pénalités.

<sup>153</sup> Propriété de la compagnie moldave Valan International Cargo Charter. L'accident pourrait être imputable au prestataire (erreur humaine) ou à la météo.

La recherche nécessaire de la meilleure sécurité pour les personnels transportés exige des mesures de prévention et la recherche constante d'amélioration.

Les appels d'offres lancés par la force BARKHANE attirent des réponses de prestataires récurrents et peu nombreux. L'examen des procédures a montré que même lorsque six prestataires s'intéressent à un marché, la plupart n'a pas d'offre à la mesure des besoins exprimés. Le choix final se joue au mieux entre deux ou trois offres et certains appels ont été déclarés infructueux.

La concurrence semble donc insuffisante et cela pour deux raisons. La première tient aux besoins de la force BARKHANE, qui ne peuvent être satisfaits que par une mise à disposition permanente d'aéronefs rémunérés à la mission. Ce modèle économique suppose une activité assez soutenue pour financer un appareil et son équipage, ainsi que les intermédiaires (le titulaire du marché n'est pas propriétaire des avions qu'il met à disposition), mais aussi des appareils qui ne trouveraient pas une activité plus rentable dans un autre contexte. L'offre est *de facto* réduite à des aéronefs âgés, issus pour la plupart de l'ancienne Union soviétique.

Les appareils sont souvent mis en œuvre par des équipages d'anciens militaires qualifiés pour les piloter. Ces pilotes sont soumis à des sollicitations multiples alors que les grandes compagnies aériennes s'efforcent de les attirer, en raison d'une demande mondiale forte, et que les équipages des avions affrétés sont appelés à séjourner sur les bases de la force plus longtemps que les militaires français eux-mêmes.

La seconde raison qui limite la concurrence tient aux spécifications demandées en équipements et capacités de transport, qui orientent le choix vers des aéronefs de conception militaire, avec des moyens de chargement autonomes et parfois une rampe d'accès qui ne se trouve pas sur les aéronefs civils. Les critères sont parfois assez précis pour identifier le type d'appareil sollicité par l'appel d'offres.

La Cour peut confirmer les constats des différentes missions et contrôles qui se sont succédé : les appels d'offres pour les affrètements aériens de l'opération BARKHANE favorisent la reconduction des prestataires. Les critères de sélection contribuent à la stabilité, tout comme les délais de réponse très courts. La protection des informations, qui nécessite une habilitation des entreprises et des personnes, longue à obtenir et disqualifiante pour celles qui ne sont pas agréées, tend également à renforcer la stabilité des intervenants.

## **B - Les limites de la doctrine**

Les conditions d'intervention en OPEX rendent les principes de réversibilité et de transférabilité des prestations externalisées, pourtant pertinents et souhaités par l'EMA, difficiles à appliquer.

Les déficits capacitaires ne permettent pas de réinternaliser le transport aérien intercontinental : la dépendance des armées envers les affréteurs qui résulte du déficit capacitaire durable d'avions-cargos atténue considérablement la portée du principe de réversibilité. Le renforcement progressif du transport tactique, grâce à la livraison d'A400M et de C130J, ainsi que les perspectives d'amélioration du MCO aéronautique, dessinent un avenir moins fermé à moyen terme pour les affrètements intra-théâtre. L'aide des alliés dans le prêt de moyens de transport est aussi un facteur qui diminue la dépendance des forces. Le ministère

souligne cependant qu'aucun autre État n'est doté de capacités propres offrant les mêmes caractéristiques que les Antonov 124 et Iliouchine 76, et qu'une disponibilité maximale des A400M n'apporterait pas une réponse complète aux besoins de soutien logistique des théâtres.

La rareté des flottes de très gros porteurs adaptés aux besoins militaires demeure un sujet de préoccupation majeur sur lequel le ministère poursuit ses réflexions.

La transférabilité est également difficile à appliquer aux affrètements aériens en raison d'une concurrence limitée. Toutefois, les forces n'ont jamais été durablement gênées par une insuffisance d'offres. Elles ont eu recours à des mesures d'urgence lorsque c'était nécessaire, par exemple la prolongation des marchés au-delà de leur limite contractuelle. L'exclusion des achats à l'étranger du droit des marchés publics est un élément favorable, qui exclut de réinternaliser dans les structures métropolitaines (CSOA et SSLT) la négociation et le suivi des contrats concernés.

L'état-major mentionne le coût de l'externalisation<sup>154</sup> dans les critères de décision. L'enquête n'a pas révélé que, pour les affrètements aériens ou même de transport terrestre, ce paramètre ait été réellement pris en compte. L'information financière incomplète, décrite au début du chapitre I de ce rapport, est assurément insuffisante pour établir avec précision, même *a posteriori*, un tel bilan.

Sans connaissance des coûts, toutes les options économiques ne peuvent être examinées ; or, elles ne se limitent pas à l'alternative entre l'affrètement et l'achat de matériels neufs. Les achats neufs, outre l'investissement qu'ils nécessitent, sont longs à obtenir. Les premiers des quatre C130J achetés par la France au début de l'année 2016 par la procédure la plus rapide possible, qui est celle des *Foreign Military Sales* (FMS) du département de la défense des États-Unis, ont été livrés deux ans plus tard, et les deux derniers ne sont attendus que quatre ans après la commande. Des C130H d'occasion pourraient ainsi offrir une sécurité d'emploi supérieure à celle des affrétés, et au surplus un potentiel de participation aux opérations militaires que les affrétés ne peuvent apporter ; il resterait à en comparer le coût aux autres modalités de transport.

Dans ces conditions, seule une approche très sommaire permet d'entrevoir un bilan budgétaire favorable aux affrètements aériens. Le coût de l'heure de vol d'un Mi-8 affrété est quatre fois inférieur au prix de fonctionnement estimé par l'EMA pour un hélicoptère de transport propre. Pour un An-32 basé à Gao, le prix de revient de l'heure de vol est la moitié de celui que l'EMA estime pour un C235 de capacité inférieur (toutefois, la Force fournit le carburant). L'équation favorable aux externalisations pourrait cependant basculer dans un autre sens en cas d'exigences supplémentaires sur les normes à respecter par les aéronefs.

**Recommandation n° 9 (EMA) :** *comparer l'achat ou la location d'aéronefs d'occasion au coût des affrètements aériens, en tenant compte du fait que des aéronefs achetés ou loués répondent aux règles d'emploi des avions de transport tactique militaire et sont susceptibles d'accroître la sécurité du personnel transporté.*

Le ministère déclare qu'il n'écarte aucune option et que l'achat d'appareils d'occasion a déjà été mis en œuvre, par exemple avec l'achat de deux C130H d'occasion au milieu des

<sup>154</sup> La *Politique provisoire*, citée, définit le bilan économique d'un projet d'externalisation comme la différence entre le coût de l'externalisation et les surcoûts supportés par le BOP OPEX dans un fonctionnement en régie.

années 90. Il indique néanmoins qu'une étude conduite en 2010 pour renforcer à nouveau la flotte de C130H montrait un délai de 16 à 24 mois pour remettre ces avions au standard français.

## CONCLUSION

*Les marchés d'affrètement pour les transports intra-théâtre ont montré des faiblesses dans la forme, tant au niveau de la consultation des entreprises qu'à celui de l'exécution ; les factures, en revanche, respectent les obligations des transporteurs et les prix des marchés. L'EMA avait identifié dès 2015 les risques de sécurité associés aux affréteurs et aux appareils qu'ils proposent, mais ses instructions visant le renforcement de la sécurité aérienne par une plus grande attention aux offres des candidats ont été inégalement respectées et parfois méconnues. Outre l'amélioration du dispositif de contrôle interne, qui fait déjà l'objet d'une recommandation, l'EMA doit aussi mieux aider les acheteurs locaux à vérifier, dans le contexte réglementaire de la navigation aérienne internationale, les aptitudes des aéronefs et de leurs équipages.*

*Pour ces marchés passés localement, la formation des acheteurs est le premier facteur de la qualité des procédures. Les cadres, détachés pour des périodes de quatre ou six mois, doivent être formés avant leur arrivée sur le théâtre d'opération. Trop souvent, la régularité des relèves et les périodes de préparation de ces cadres sont perturbées par des considérations propres à leur affectation en métropole. L'EMA ne doit pas s'en satisfaire.*

*S'agissant des affrètements dans les domaines du transport intra-théâtre, notamment aérien, l'échantillon des marchés examinés a permis d'établir plusieurs cas de non-respect des trois principes généraux de la commande publique, auxquels sont pourtant soumis ces marchés (liberté d'accès, égalité de traitement, transparence). Les instructions de l'EMA visant le renforcement de la sécurité aérienne par une plus grande attention aux offres des candidats ont été inégalement respectées et parfois méconnues. L'analyse générale des conditions de marché comme du partage des responsabilités sur le terrain fait, en certains points, émerger des facteurs atténuants (faible diversité des offreurs, rotations importantes des personnels, viviers de ressources limités, etc.). Des progrès rapides doivent être recherchés dans ce domaine.*

*S'agissant des accords-cadres passés avec l'EdA, les relations contractuelles sont alourdies et compliquées par un excès de formalisme qui ne se justifie pas au regard du statut de l'EdA, centrale d'achat au sens du droit des marchés publics. Les ressources de l'EMA et des forces en OPEX doivent être mieux employées, d'abord à l'expression du besoin et à la définition des relations-clients du ministère des armées, ensuite à l'amélioration de la qualité du service rendu.*

*L'EMA applique aux OPEX sa doctrine d'externalisation, qu'il soumet à quatre conditions :*

- ne pas affecter la capacité des armées à réaliser leur mission opérationnelle ;*
- préserver les intérêts des personnels ;*
- être assuré que le marché offre une réponse aux besoins avec un niveau concurrentiel suffisant, en veillant à la place spécifique des PME ;*

- être assuré dans la durée de gains économiques et budgétaires significatifs, évalués par une méthode rigoureuse.

L'enquête montre que ces critères sont adaptés aux OPEX et que le premier d'entre-eux est jusqu'ici respecté, car aucune défaillance de prestataire n'a compromis les opérations.

Toutefois, le recours indispensable aux affrètements aériens, dont l'activité donne des indices sur la préparation des opérations, appelle un cinquième critère de succès, qui est de ne pas compromettre la sûreté des informations. Les exigences à l'égard des titulaires des marchés n'étaient pas toujours exprimées.

L'enquête montre aussi que l'externalisation du transport intra-théâtre, aérien ou terrestre, doit composer avec une offre commerciale insuffisante, parfois inexistante, et une disponibilité limitée, voire fragile, des aéronefs commerciaux. La condition de l'offre concurrentielle n'est pas respectée. De plus, le choix de l'externalisation est souvent imposé par le manque de moyens de transports propres ; l'EMA néglige donc de comparer les paramètres économiques des modalités de transport. Lorsque deux des cinq critères de succès ne sont pas assurés, l'EMA doit élargir le périmètre des hypothèses qu'il compare, en ne se limitant pas à l'affrètement d'appareils ne respectant pas les normes de navigabilité européennes et à la commande de matériels neufs, onéreux et longs à mettre en service.

---



## Liste des abréviations

ASIA : adjoint au soutien interarmées  
BSS : bande sahélo-saharienne  
BOP : budget opérationnel de programme  
CACI : centre d'analyse et de contrôle interne  
CBCM : contrôleur budgétaire et comptable ministériel  
CCP : cahier des clauses particulières  
CEMA : chef d'état-major des armées  
CESGA : centre d'expertise de soutien général des armées  
CGA : contrôle général des armées  
CI1 : contrôle interne de niveau 1  
CI2 : contrôle interne de niveau 2  
CIAO : centre interarmées d'administration des opérations  
CMP : code des marchés publics  
CODIR : comité directeur  
COMANFOR : commandant de forces en OPEX  
COMEX : comité exécutif  
COPIL : comité de pilotage  
CP : crédits de paiements  
CPCO : centre de préparation et de conduite des opérations  
CRFM : compte-rendu de fin de mission  
CSOA : centre du soutien aux opérations et des acheminements  
CTA : certificat de transport aérien  
DAJ minarm : direction des affaires juridiques du ministère des armées  
DAJ finances : direction des affaires juridiques des ministères des finances  
DCSCA : direction centrale du service du commissariat des armées  
DGA : direction générale de l'armement  
DGAC : direction générale de l'aviation civile  
DIO : direction internationale opérations  
DIRCOM : direction ou directeur du commissariat  
GSBDD : groupement de soutien des bases de défense  
EdA : économat des armées  
EMA : état-major des armées  
EPIC : établissement public à caractère industriel et commercial  
ICS : *International Chartering Systems*  
LME : liste minimale d'équipements

LOLF : loi organique relative aux lois de finances  
MCO : maintien en condition opérationnelle  
Minarm : ministère des armées  
MGN : manuel des spécifications de l'organisme de gestion du maintien de la navigabilité  
MME : manuel de spécification de maintenance de l'exploitant  
MS : marchés subséquents  
OACI : organisation de l'aviation civile internationale  
OPEX : opération extérieure  
OTAN : Organisation du traité de l'Atlantique Nord  
PCRL : personnel civil de recrutement local  
PNF : parquet national financier  
PV : procès-verbaux  
RC : règlement de consultation  
RGPP : révision générale des politiques publiques  
RPA : représentant du pouvoir adjudicateur  
SALIS : *Strategic Airlift Interim Solution*  
SCA : service du commissariat des armées  
SCEM OPS : sous-chef d'état-major « opération » de l'état-major des armées  
SEA : service des essences des armées  
SGA : secrétariat général pour l'administration  
SSLT : service spécialisé du transport et de la logistique  
UE : Union européenne

## **Annexes**

|                                                                                                                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Annexe n° 1 : échanges de courriers entre le Premier président de la Cour des comptes et le président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale..... | 78 |
| Annexe n° 2 : textes encadrant les achats par les armées.....                                                                                                     | 82 |
| Annexe n° 3 : les recommandations antérieures.....                                                                                                                | 83 |
| Annexe n° 4 : déploiements opérationnels des armées françaises à la fin de l'année 2017 .....                                                                     | 87 |
| Annexe n° 5 : documents à présenter par les affrétés.....                                                                                                         | 88 |

## Annexe n° 1 : échanges de courriers entre le Premier président de la Cour des comptes et le président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale

Cour des comptes



Le Premier président

Le 20 DEC. 2017

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier en date du 11 décembre dernier concernant la réalisation d'enquêtes en application de l'article 58-2 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de réaliser les travaux que vous avez demandés.

Le rapport sur *les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur* sera réalisé par la troisième chambre de la Cour, présidée par Mme Sophie Moati.

L'enquête sur *la dépense fiscale des entreprises relatives au mécénat* sera menée par une formation interchambres rassemblant les première, troisième, et cinquième chambres de la Cour présidée par M. Antoine Durleman, président de chambre maintenu.

La communication consacrée aux *externalisations du soutien aux forces en OPEX* sera préparée par la quatrième chambre de la Cour, présidée par M. Jean-Philippe Vachia.

Le rapport sur *le bilan de la privatisation des aéroports* sera réalisé par la deuxième chambre de la Cour, présidée par Mme Catherine de Kersauson.

Ces quatre enquêtes vous seront remises au mois d'octobre 2018.

La communication sur *l'approche méthodologique du coût de la justice* sera préparée par la quatrième chambre de la Cour. Elle vous sera transmise au mois de décembre 2018.

**Monsieur Eric Woerth**  
**Président de la Commission des**  
**finances, de l'économie générale et**  
**du contrôle budgétaire**  
Assemblée nationale  
126 rue de l'Université  
75355 PARIS SP 07

Enfin, je vous confirme d'ores et déjà que la Cour réservera une suite favorable l'année prochaine à votre demande d'enquête sur *l'efficacité des PIA et l'évolution de leur gouvernance*. Elle sera préparée par une formation interchambres rassemblant les première, deuxième et troisième chambre, présidée par M. Raoul Briet, président de la première chambre et pourra vous être transmise au mois de décembre 2019.

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu très rapidement afin de préciser le champ, l'approche et la date de remise de ces enquêtes.

M. Henri Paul, Rapporteur général du comité du rapport public et des programmes, se tient à votre disposition sur l'ensemble de ces sujets.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

  
Didier Migaud

Cour des comptes



1800565

Le 13 FEV. 2018

Le Premier président

Monsieur le Président,

Comme je vous l'indiquais dans mon courrier en date du 20 décembre 2017, la Cour est en mesure de réaliser l'enquête sur l'externalisation du soutien aux forces en opérations extérieures (OPEX), que vous avez demandée en application du 2<sup>e</sup> de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

Le rapport est confié à la quatrième chambre de la Cour, présidée par M. Jean-Philippe Vachia. Le 24 janvier dernier, M. Jean de Gaulle, président de la section défense, et M. Olivier Chatelain, conseiller maître, membre de l'équipe de contrôle, ont rencontré M. le député François Cornut-Gentille, désigné par votre commission pour assurer le suivi de l'enquête, afin d'en cerner les objectifs, le périmètre et le calendrier.

Un précédent rapport de la Cour<sup>1</sup> d'octobre 2016 avait signalé les risques des marchés de prestation de transport aérien logistique au profit des forces françaises en OPEX. Les constats des rapporteurs ont conduit la Cour à en donner avis au procureur de la République financier. M. le député Cornut-Gentille a déposé en mars 2017 le rapport d'information n° 4595 sur *Le transport stratégique*. À la suite de ces travaux, la ministre des armées a demandé au contrôle général des armées (CGA) une enquête, toujours en cours, sur l'affrètement de moyens aériens par les services du ministère des armées. Le parquet national financier mène sur ces sujets une enquête pour laquelle il a déjà fait procéder à des perquisitions de services du ministère des armées.

En conséquence, l'enquête de la Cour portera sur les contrats d'externalisation du soutien aux armées en opérations extérieures, qui couvrent un champ de prestations plus large que les transports aériens stratégiques et tactiques. Elle se déroulera dans le respect des prérogatives des magistrats judiciaires et sans compromettre les travaux en cours du CGA.

**Monsieur Eric Woerth**

Président de la Commission des finances,  
de l'économie générale et du contrôle budgétaire

<sup>1</sup> Cour des comptes : *Les opérations extérieures de la France 2012-2015 – communication à la commission des finances du Sénat*.

Les travaux de la Cour viseront à :

- examiner les modalités en usage pour la passation des contrats d'externalisation, non soumis au code des marchés publics lorsqu'ils sont à destination des OPEX ;
- analyser l'organisation et les procédures mises en place par le ministère des armées pour la formalisation et la signature des contrats d'externalisation ;
- S'assurer de l'existence et de la rigueur des contrôles internes mis en œuvre pour l'exécution de ces derniers ;
- évaluer, autant que possible, les conséquences opérationnelles des éventuelles carences constatées.

Les rapporteurs de la Cour se tiendront à la disposition du rapporteur de la commission des finances pour un point d'étape qui pourrait se tenir début juin 2018. Compte tenu d'une probable difficulté d'accès aux pièces en raison de l'enquête judiciaire en cours, le rapport vous sera remis au plus tard, le 25 janvier 2019.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération



Didier Migaud

## Annexe n° 2 : textes encadrant les achats par les armées

Le tableau ci-dessous présente les textes encadrant les achats par les armées ; la dernière colonne contient les références des textes qui s'appliquent aux achats réalisés pour les OPEX par les DIRCOM ou, lorsque l'opération n'en comprend pas, par le délégataire (ambassadeur ou attaché de défense).

**Tableau n° 8 : l'architecture réglementaire des achats pour les OPEX**

|                    | Soumis au droit de la commande publique                                                   |                                                                       | Non soumis au droit de la commande publique<br>(achats à l'étranger pour les troupes en OPEX)                                                                                  |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Loi</b>         | Directive européenne 2009/81/CE du 13 juillet 2009                                        |                                                                       |                                                                                                                                                                                |
|                    | CMP                                                                                       | Ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics |                                                                                                                                                                                |
| <b>Décret</b>      | Décret 2011-1104 du 14-9-2011 puis décret 2016-361 du 25-3-2016                           |                                                                       | Décret 83-189 du 10 mars 1983 (signataires à l'étranger)                                                                                                                       |
| <b>Arrêté</b>      | Arrêté du 22 juin 2007 modifié (signataires)                                              |                                                                       |                                                                                                                                                                                |
| <b>Instruction</b> | Instruction n° 2596/DEF/SGA/MA du 26 mars 2013 s'applique « hors opérations extérieures » |                                                                       | Instruction 12643/DEF/SGA/DAJ/D2P/CMP du 14-2-2014 puis instruction 117016435/DEF/SGA/DAJ/D2P/CMP du 24-5-2017                                                                 |
|                    |                                                                                           |                                                                       |                                                                                                                                                                                |
|                    |                                                                                           |                                                                       |                                                                                                                                                                                |
|                    | Marchés passés sur le fondement d'un accord-cadre - procédure antérieure (D 2016-361)     |                                                                       |                                                                                                                                                                                |
|                    | Marchés publics de défense et de sécurité <sup>155</sup>                                  |                                                                       | Marchés publics de défense passés dans un pays tiers pour des forces déployées hors de l'UE, quand les besoins opérationnels exigent des opérateurs locaux (art. 16 ord. 2015) |
|                    |                                                                                           |                                                                       | Transport maritime et aérien pour les forces armées qui sont ou vont être déployées à l'étranger, lorsque délai contraint (D 2016-361)                                         |

Source : Cour des comptes

<sup>155</sup> Le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics ne s'applique pas aux marchés publics de défense ou de sécurité définis à l'article 6 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015.

### **Annexe n° 3 : les recommandations antérieures**

Depuis 2011, quatre rapports, deux du Sénat, un de l'Assemblée nationale et un de la Cour des comptes, à la demande de la commission des finances du Sénat, ont examiné les externalisations ou les OPEX. Plusieurs recommandations formulées à l'issue de ces travaux résonnent dans le domaine de l'externalisation du soutien en OPEX. Les recommandations sont présentées ci-dessous, dans l'ordre chronologique des rapports.

De cette revue des contrats, peuvent être émis trois constats :

- Les plus anciennes recommandations portent sur le déficit capacitaire du transport aérien, toujours non résolu,
- Celles qui demandent une amélioration de la comptabilité à fins d'analyse restent aussi en grande partie insatisfaites,
- Les recommandations les mieux suivies sont celles qui demandent une définition limitative des fonctions externalisables.

Enfin, le recours à la mutualisation avec les alliées est une réalité. La rationalisation des affrètements aériens entreprise depuis 2017 se traduit aussi par des progrès avec les réserves que les prestataires et les matériels susceptibles de répondre aux appels d'offre sont en nombres limités et que les lacunes de la comptabilité analytique ne permettent pas d'en mesurer tous les avantages.

#### **Assemblée nationale ; les externalisations dans le domaine de la défense – Rapport d'information n° 3624 pour la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale**

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juillet 2011

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3624.asp>

- Proposition n° 1 – Le ministère de la Défense ne doit en aucun cas recourir aux externalisations pour satisfaire à court terme un besoin de trésorerie, comme cela semble être le cas avec le projet de cession de l'usufruit des satellites de télécommunications.
- Proposition n° 2 – Le budget étant un acte prévisionnel, la Mission demande au ministre de la Défense de transmettre au Parlement, avec le projet de loi de finances initiale, une prévision des montants à dépenser en externalisations au cours de l'exercice à venir.
- Proposition n° 3 – Tout nouveau projet d'externalisation doit être soumis préalablement à une étude comparative approfondie avec une rationalisation – et donc une civilianisation – du service en question, les résultats étant présentés aux partenaires sociaux avant la prise de décision.
- Proposition n° 4 – L'interarmisation des fonctions externalisables doit avoir été menée à son terme avant d'envisager de lancer tout nouveau processus d'externalisation.
- Proposition n° 5 – Le ministère de la Défense doit lever toute ambiguïté statistique et indiquer clairement combien de postes sont concernés par les externalisations et si ces postes viennent, comme le pense la mission, en sus des 54 000 suppressions annoncées dans le cadre des restructurations.

- **Proposition n° 6 – Compte tenu du manque capacitaire de l’armée de l’air en transport de personnel et de fret, mais aussi de l’âge très avancé des actuels ravitailleurs en vol, la Mission demande au Gouvernement d’acquérir sans plus attendre les 14 Airbus MRTT prévus par la loi de programmation militaire, appareils remplissant la double fonction de ravitailleurs en vol et de transport.**
- **Proposition n° 7 – Sans renoncer aux contrats d’externalisation qui peuvent apporter de la souplesse lors de pics d’activité inhabituels, les armées doivent veiller à conserver des moyens de transport patrimoniaux en quantité suffisante pour permettre l’accomplissement des missions opérationnelles relevant de la souveraineté nationale.**
- Proposition n° 8 – Compte tenu du risque réel d’une rentabilité négative, de la lenteur du processus et de la tardivité de la signature du contrat, la mission demande au ministre de la Défense de renoncer à la cession de l’usufruit des satellites de télécommunications qui s’apparente davantage à une opération de trésorerie qu’à un réel partenariat public-privé.
- Proposition n° 9 – Compte tenu des inconvénients liés à l’éventuelle externalisation du ravitaillement en vol, notamment au vu de l’expérience britannique, et compte tenu du fait que la composante aéroportée de notre dissuasion stratégique repose sur le ravitaillement en vol, la mission préconise fermement l’achat patrimonial des ravitailleurs MRTT.
- **Proposition n° 10 – La mission recommande la plus extrême prudence à l’égard des sociétés militaires privées, tant en ce qui concerne la délivrance d’agréments que dans le choix des missions qui leur sont confiées. Elle demande au ministère de la Défense de définir rapidement le périmètre dans lequel il pourrait faire appel aux services de ces sociétés.**

**Sénat : Rapport d’information n° 673 au nom de la commission des finances sur les externalisations en opérations extérieures**

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 juillet 2014

<http://www.senat.fr/rap/r13-673/r13-6731.pdf>

- **Recommandation n° 1 : Clarifier le champ de l’externalisation en OPEX ; déterminer les fonctions pouvant être confiées à un prestataire extérieur.**
- Recommandation n° 2 : Préserver les compétences et les moyens minimums indispensables pour assurer la capacité de nos forces d’intervenir en toutes circonstances ; identifier précisément les fonctions concernées et quantifier ces compétences et ces moyens.
- **Recommandation n° 3 : Mettre en place les outils (comptabilité analytique) nécessaires à l’évaluation du coût des fonctions assurées en régie, de manière à améliorer l’analyse économique des projets d’externalisation.**
- Recommandation n° 4 : Éviter la myopie budgétaire consistant à minimiser à court terme les investissements au prix de surcoûts conséquents à moyen et long termes.
- **Recommandation n° 5 : Ne pas se satisfaire de l’externalisation comme palliatif des lacunes capacitaires mettant en cause l’autonomie stratégique de la France, notamment en matière de transport stratégique ; se doter d’une capacité minimale de transport aérien de type « gros porteur » afin de limiter la dépendance à des**

**puissances étrangères ; respecter le calendrier d'acquisition des avions ravitailleurs multi rôles prévu par la programmation 2014-2109.**

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

**Cour des comptes : Les opérations extérieures de la France 2012-2015 – communication à la commission des finances du Sénat, octobre 2016**

<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20161114-rapport-Opex.pdf>

- 1. inscrire en loi de finances initiale une dotation réaliste et sincère pour financer les dépenses liées aux opérations extérieures ;
- 2. procéder à une revue interministérielle des coûts découlant de l'emploi des forces en OPEX à retenir comme surcoûts et des calculs afférents ;
- 3. établir une estimation périodique des principales composantes des coûts liés aux OPEX non prises en compte dans les surcoûts annuels ;
- 4. pour un effectif projeté fixé, déployer des effectifs de soutien en proportion suffisante par rapport aux effectifs de combat, notamment en s'appuyant sur des ratios indicatifs ;
- 5. développer et suivre des indicateurs comparables entre armées et avec les directions et services interarmées afin de mesurer le degré de sujétion opérationnelle des militaires ;
- 6. dans la gestion des ressources humaines du ministère et des armées, améliorer le suivi et la prise en compte des compétences critiques identifiées lors des opérations et anticiper le besoin de maintenanciers très qualifiés ;
- 7. évaluer, avant la prochaine loi de programmation militaire, les moyens et les conditions d'une restauration d'un niveau de préparation opérationnelle suffisant, pour ne pas obérer les capacités futures des forces françaises ;
- 8. **pour mieux répondre aux besoins de transport aérien stratégique et dans l'attente de la mise à disposition de moyens patrimoniaux, développer le recours à la mutualisation multinationale et améliorer l'efficacité du recours aux moyens externalisés.**

**Sénat : Rapport d'information n° 85 fait au nom de la commission des finances sur les opérations extérieures du ministère de la défense**

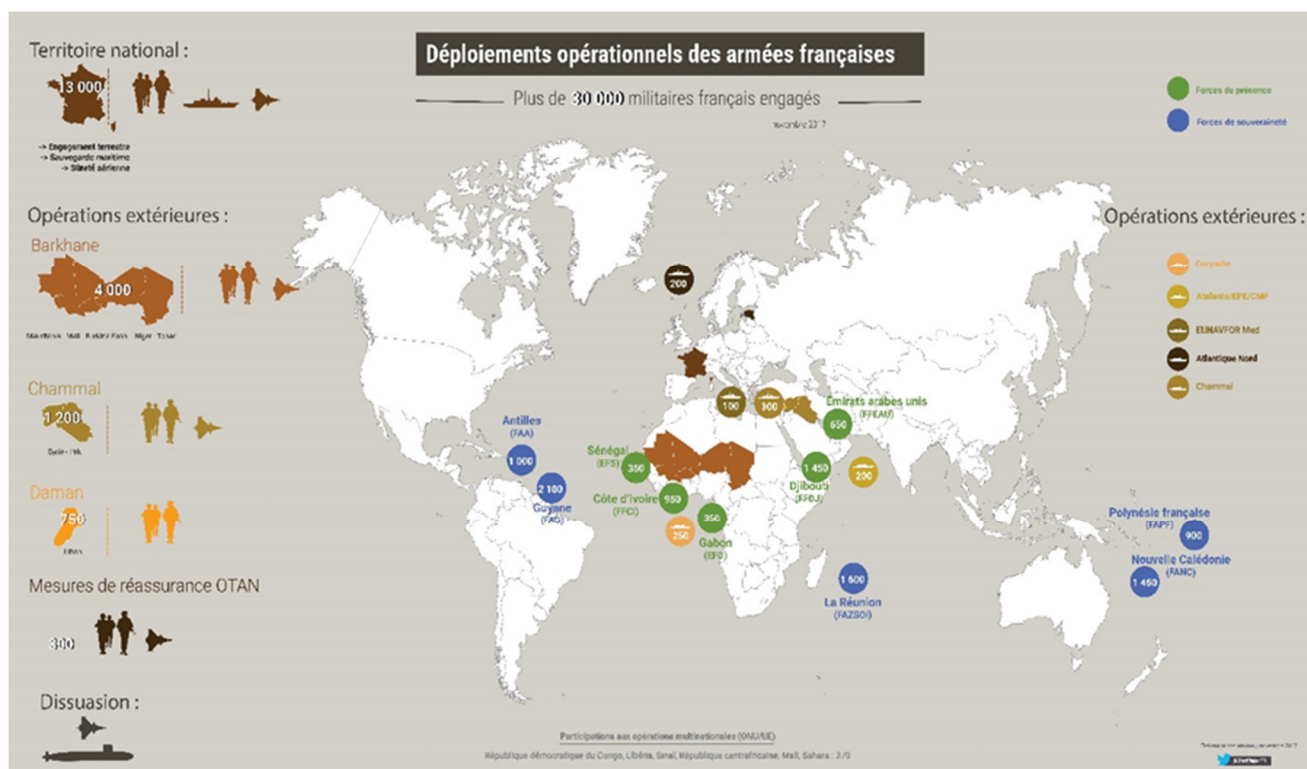
Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 octobre 2016

<http://www.senat.fr/rap/r16-085/r16-0851.pdf>

- Recommandation n° 1 : afin d'améliorer la connaissance du coût du MCO, mieux identifier la part de ce coût liée aux OPEX grâce au développement d'une comptabilité analytique.
- Recommandation n° 2 : **poursuivre les efforts en matière d'amélioration de la chaîne logistique afin de diminuer les coûts et les délais d'approvisionnement.**

- Recommandation n° 3 : afin d'améliorer la disponibilité des matériels, envisager la possibilité d'avoir recours à de nouvelles formes de contrats actuellement expérimentées pour certains parcs de matériels.
- Recommandation n° 4 : inclure systématiquement l'acquisition du « droit de reproduire » dans les contrats d'acquisition des matériels considérés comme les plus stratégiques. Étudier la pertinence d'acquérir a posteriori les liasses de certains appareils tels que l'A400M.
- Recommandation n° 5 : afin de limiter les risques de rupture de stock, anticiper les effets de latence dès le lancement des programmes d'acquisition de munitions et respecter les calendriers de lancement de nouveaux programmes permettant de garantir un approvisionnement continu.
- Recommandation n° 6 : inclure dans le « surcoût OPEX » les dépenses liées à l'achat d'équipement en urgence opérationnelle, en conformité avec les modalités de calcul définies par la lettre du 1er décembre 2010.
- Recommandation n° 7 : identifier, au sein du compte général de l'État, la part de la dépréciation du capital du ministère de la défense imputable aux OPEX.
- Recommandation n° 8 : à défaut d'une actualisation à court terme de l'actuelle loi de programmation militaire, prévoir dans la future LPM la fixation de plafonds de crédits prenant en compte la réalité des engagements de nos armées en OPEX.
- Recommandation n° 9 : formaliser la lettre de 2010 relative au calcul du « surcoût OPEX » sous la forme d'une circulaire et y apporter les actualisations nécessaires.
- Recommandation n° 10 : inciter nos partenaires européens à prendre davantage part au financement des opérations extérieures menées par la France, via un renforcement du mécanisme ATHENA par exemple.
- Recommandation n° 11 : inscrire en loi de finances un montant sincère du « surcoût OPEX » fondé sur les montants constatés au cours des cinq dernières années. Prévoir que l'éventuel surcoût non prévu soit pris en charge via un financement interministériel.
- Recommandation n° 12 : envisager, sur le modèle du Royaume-Uni, la création d'une réserve spécifique consacrée au financement des OPEX.
- Recommandation n° 13 : prévoir que l'augmentation de la provision initiale inscrite au titre du financement des OPEX résulte d'un financement interministériel effectué en amont et ne se traduise donc pas par une diminution des ressources du ministère de la défense.
- Recommandation n° 14 : diminuer progressivement les effectifs déployés dans le cadre de l'opération Sentinelle en les concentrant sur des missions mobiles de protection de sites particulièrement sensibles.
- Recommandation n° 15 : parvenir rapidement à la mise en place d'une méthodologie commune au ministère de la défense et au ministère du budget sur le calcul du « surcoût OPINT ».
- Recommandation n° 16 : prévoir l'inscription d'une provision sincère destinée au financement du « surcoût OPINT », tout en préservant les ressources du ministère de la défense.

## Annexe n° 4 : déploiements opérationnels des armées françaises à la fin de l'année 2017



Source : Ministère des armées, revue stratégique de défense et de sécurité nationale, octobre 2017, p.30

## Annexe n° 5 : documents à présenter par les affrétés

La liste des documents à demander aux candidats permet de vérifier que les offres sont conformes au droit de la navigation aérienne.

- le **certificat d'immatriculation des aéronefs** (permet de vérifier si l'aéronef figure sur la liste noire de la DGAC – la liste noire est fréquemment actualisée et doit être aussi surveillée en cours d'exécution du marché) ;
- le **certificat de navigabilité de l'aéronef** valide 6 mois, 1 an ou 3 ans (*certificate of airworthiness*), délivré par l'autorité de l'aviation civile du pays d'immatriculation de l'aéronef, permet de s'assurer que l'aéronef est maintenu en état de vol conformément au programme de maintenance et que cet aéronef répond aux exigences de l'OACI en termes de navigabilité ;
- le **certificat de transporteur aérien** (CTA – ou *air operator certificate*), délivré par l'autorité de l'aviation civile dont relève le titulaire, permet de vérifier les capacités techniques de la société à opérer avec la sécurité requise par la réglementation : transport de fret ou de passagers, zone géographique d'exploitation, transport de marchandises dangereuses, opérations par faible visibilité ;
- la **licence d'exploitation du transporteur**, qui autorise l'opérateur à fournir des services aériens selon les mentions qui y figurent, permet de vérifier la viabilité financière de la société de transport. Le CTA est un prérequis à l'obtention d'une licence d'exploitation.
- l'assurance du transporteur doit couvrir l'aéronef, son équipage, le fret et les passagers transportés au titre de l'exploitation demandée. Il convient de se procurer les **attestations d'assurances** idoines et de vérifier entre autres la date de validité et la zone d'exploitation concernée ;
- l'équipage de l'aéronef (pilotes, navigateurs, mécaniciens, soutiers) doit détenir des **licences valides** et doit pouvoir justifier du nombre d'heures de vol effectuées par type d'appareil utilisé ainsi que du nombre d'heures de vol totales. Les pilotes doivent pouvoir justifier d'au moins deux contrôles annuels de compétences sur chaque type d'appareil utilisé et être à jour de leur visite médicale ;
- le **manuel de spécification de maintenance de l'exploitant** (MME) ou le **manuel des spécifications de l'organisme de gestion du maintien de la navigabilité** (MGN), approuvé (première page signée) par l'autorité compétente du pays d'immatriculation de l'aéronef (décrivant les procédures de contrôle de la maintenance), accompagné du programme d'entretien de l'aéronef, défini et approuvé par l'autorité compétente, et de la date de la dernière visite technique. Il convient également de vérifier que l'aéronef dispose bien d'une liste minimale d'équipement (LME ou *minimum equipment list* MEL) approuvée par l'autorité compétente de l'aéronef ;
- la **liste d'installation à bord de chaque aéronef des équipements suivants** :
  - *Emergency Locator Transmitter* (ELT), balise de détresse émettant sur une fréquence de 406 Mhz ;
  - *Extended Ground Proximity Warning System* (EGPWS) ou *Terrain Awareness and Warning System* (TAWS) Classe A, dispositif d'avertisseur de proximité du sol ;

- *Airbone Collision Avoidance System (ACAS)* ou *Traffic Alert and Collision Avoidance System (TACAS) II*, système d'anticollision en vol des aéronefs ;
- *Flight Data Recorder (FDR)*, enregistreur des paramètres de vol de l'aéronef ;
- *Cockpit Voice Recorder (CVR)*, enregistreur de conversation et système d'enregistrement audio du poste de pilotage.