



PROMOTION P30
2022-2023

**La maîtrise des dépendances liées à
l'externalisation des prestations de soutien
réalisées par le Service du Commissariat des
Armées.**

Le bon niveau de recours entre régie et externalisation, entre la
production en France et à l'étranger.



Commissaire principal Romain BARATEAU

Sous la direction du

Commissaire en chef de 1^{ère} classe Eric SCHULLER

Direction Centrale du Commissariat des Armées

Résumé

Les moyens dont disposent les Armées, et plus spécifiquement le Service du Commissariat des Armées, pour réaliser leurs missions sont de plus en plus contraints. Aussi, bien que le fait militaire soit une prérogative régalienne, le choix est souvent opéré d'utiliser des ressources extérieures au ministère. Les moyens peuvent être de natures très variées, en prestations, en ressources humaines ou en matériels, et servent à couvrir des besoins de plus en plus complexes.

Par ailleurs, malgré la très nette augmentation des crédits alloués à la défense, la contrainte d'une gestion vertueuse des dépenses demeure particulièrement prégnante. Il est indispensable de pouvoir répondre aux besoins en respectant des enveloppes souvent limitées au stricte nécessaire.

Le soutien commun n'est donc pas exempt, il est même particulièrement propice à de tels recours, notamment parce que les prestations attendues peuvent être extrêmement semblables de ce que réalisent des entreprises privées. Néanmoins, les risques ne peuvent être écartés et les conséquences n'en sont pas moins préjudiciables pour les forces. Les militaires en opération doivent pouvoir être soutenus de façon adaptée et performante. La réversibilité, une fois la prestation confiée à un opérateur extérieur, constitue l'un des principaux enjeux.

C'est bien toute la difficulté de trouver un équilibre entre la réponse aux besoins et l'équilibre financier, entre le soutien en métropole et le soutien en opération et, plus loin, en positionnant déjà le soutien sous le prisme des exigences d'un conflit de haute intensité. Si la situation doit en effet se dégrader, les besoins évolueront nécessairement et le SCA doit pouvoir trouver des solutions adaptées, anticiper les nouvelles attentes et les éventuelles ruptures. A cet effet, il faut maîtriser les contrats qui lient le SCA à ses fournisseurs, connaître les moyens et déjà envisager leurs défaillances. Il ne peut exister de solution unique et trop simpliste. Il est donc indispensable de s'appuyer sur des compétences qui existent à l'extérieur du ministère et de les encadrer, tout en maintenant un niveau de performance en propre. Le soutien doit donc être tout à la fois adaptatif, en fonction du niveau d'engagement des forces (du temps de paix en métropole à un conflit symétrique), mais également hybride (s'appuyant sur l'ensemble des leviers existants pour répondre à la masse).

Le SCA a déjà beaucoup étudié ce sujet et son engagement au quotidien au plus près des forces lui confère une très bonne connaissance des besoins. La mise en perspective de certains secteurs clefs permettra de mieux appréhender ces défis.

Summary

The means available to the Armed Forces, and more specifically to the Service du Commissariat des Armées (SCA), to carry out their missions are increasingly limited. Therefore, although the military is a sovereign prerogative, the choice is often made to use resources from outside the ministry. These resources can be of very different kinds, in terms of services, human resources or equipment, and are used to cover increasingly complex needs.

Joint support is therefore not exempt, it is even particularly conducive to such recourse, particularly because the services expected can be extremely similar to what private companies can achieve. Nevertheless, the risks cannot be dismissed and the consequences are no less detrimental to the forces. Military personnel in operation must be able to be supported in an adapted and efficient way. Reversibility, once the service has been entrusted to an external operator, is one of the main stumbling blocks

This is the difficulty of finding a balance between responding to needs and financial balance, between support in France and support on operations and, furthermore, by positioning support under the prism of the requirements of a high-intensity conflict. If the situation were to deteriorate, needs would necessarily evolve and the SCA must be able to find adapted solutions, anticipate new ones and possible breakdowns. To this end, it is necessary to master the contracts that bind the SCA to its suppliers, to know the means and to already consider their failures. There can be no single, overly simplistic solution. It is therefore essential to rely on and support skills that exist outside the department, while maintaining a level of performance of its own. Support must therefore be both adaptive, depending on the level of commitment of the forces (from peacetime in metropolitan France to a symmetrical conflict), and also hybrid (relying on all existing levers to respond to the mass).

The SCA has already studied this subject extensively and its involvement with the forces gives it a very good understanding of the needs. Putting certain key sectors into perspective will allow us to better understand these challenges.

Introduction

Parmi les prérogatives régaliennes communément admises, celle de la défense du territoire revêt un caractère singulier. Il s'agit en effet pour l'Etat de définir des objectifs à atteindre, des moyens à mettre en œuvre et des ressources à mobiliser pour protéger sa population, son territoire et ses intérêts vitaux. L'acte de guerre est donc bien une compétence propre pour un Etat de droit, il est le seul à en détenir la légitimité. Pour autant, les recours à des auxiliaires extérieurs, y compris dans les actions guerrières elles-mêmes, ont été très nombreux dans l'histoire de France. L'un des exemples les plus symptomatiques demeure l'emploi des gardes suisses par une succession de souverains français, de Louis XI (à partir de 1481), jusqu'à Louis XIV en passant par François I^{er}. Les compétences militaires reconnues de ces soldats ont largement été employées et se sont avérées décisives, notamment en 1567 à la bataille de Lagny où ils protégèrent le roi Charles IX face aux troupes de Condé.

Si aujourd'hui l'Etat français ne fait plus appel à des troupes étrangères sur le champ de bataille, l'utilisation de prestataires n'appartenant pas directement au ministère des Armées pour des actions de différentes natures est fréquent. Elle est même totalement admise et intégrée à la politique de défense, puisque mentionnée dans le « *Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale* » de 2013, puis dans la « *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* » de 2017, revue en 2021. A ce titre, une partie entière de ce dernier document est dévolue à la Base Industrielle et Technologique de Défense (BITD), composée de plusieurs milliers d'entreprises et employant près de 200.000 salariés. Leur rôle est considéré comme essentiel, afin de garantir une supériorité technologique, opérationnelle et résiliente des actions de nos Armées, notamment dans une logique de prospective et de recherche et développement.

L'emploi par les Armées de prestataires privés ou publics est donc l'un des préceptes choisis lors des orientations stratégiques afin notamment d'appuyer les forces dans des secteurs complexes du soutien (aéronautique par exemple), mais également afin de garantir la souveraineté de la BITD française. Les projets majeurs sont donc bien souvent le fruit d'une collaboration étroite entre les forces et des fournisseurs extérieurs, ce qui n'est pas sans engendrer de nombreux problèmes dans l'approvisionnement et le maintien des compétences au sein des Armées. Le NH-90, hélicoptère multi rôle utilisé par l'Armée de Terre et la Marine Nationale, illustre parfaitement les difficultés que peut poser une multiplicité d'acteurs sur un même projet majeur. S'il est particulièrement efficace, son employabilité dans le temps est rendue très délicate compte tenu du nombre de fournisseurs différents qui participent à ce projet. Le temps de livraison des pièces détachés en est extrêmement rallongé, tandis qu'une partie importante de la maintenance est réalisée par du personnel de prestataires extérieurs. Les conséquences en sont des immobilisations pour maintenances programmées longues et contraignantes (en moyenne 8 mois d'arrêt pour 300h de vol), mais

également une perte de compétence de mécanicien aéronautique spécialisé au sein de ces deux armées.

Le Service du Commissariat des Armées (SCA), par ses missions proches de celles réalisées dans le secteur civil, a lui aussi recours depuis longtemps à des prestataires extérieurs, et ce dans de nombreux domaines. Ces solutions d'externalisation des prestations présentent de nombreux avantages, notamment financier ou en ressources, permettant ainsi de réaliser les mêmes missions à moindre frais ou de contourner certaines difficultés en recrutement ou en formation. Si la notion de réversibilité a longtemps guidé ces choix de prestataires extérieurs, force est de constater qu'il serait certainement impossible aujourd'hui de reprendre l'ensemble des missions externalisées.

L'année 2022 marque un changement majeur de paradigme pour nos Armées. La fin de l'opération Barkhane, en bande sahélo-saharienne, ferme la parenthèse des engagements de la France dans des missions qui l'opposent à des ennemis asymétriques. Au même moment, le déclenchement de l'offensive russe en Ukraine fait réapparaître pour les occidentaux le spectre d'une guerre symétrique, que l'on pourrait qualifier « d'engagement majeur ». Une note du cabinet du ministre des Armées du 31 mars 2022¹ définit deux notions qui nécessitent d'être distinguées pour bien comprendre cette évolution du contexte géopolitique. Si « la haute intensité est une confrontation très violente et soutenue entre forces, dans tous les champs et milieu, et susceptible d'entraîner une attrition importante », elle peut être circonscrite dans le temps et dès lors se limiter à des actions, certes intenses, mais courtes. Les opérations Barkhane ou Chammal ont ainsi pu connaître de tels moments. A contrario, « un engagement majeur s'entend comme un affrontement extrême des volontés politiques, provoqué par le franchissement – volontaire ou non – du seuil de tolérance d'un des protagonistes en regard d'enjeux majeurs, voire jugés essentiels. S'exerçant en différents domaines [...], la confrontation dépasse le strict périmètre des armées et nécessite la mobilisation durable de nombreuses ressources ». C'est bien sur ce deuxième modèle que s'opposent aujourd'hui forces ukrainiennes et russes. Un tel engagement majeur n'a plus été connu en France depuis de nombreuses décennies. Il aurait des conséquences très lourdes sur nos Armées et nécessiterait dès lors une adaptation du modèle de soutien, notamment celui proposé par le SCA, un soutien externalisé ou non. Dans ces conditions, le SCA doit s'assurer de la résilience de ses fournisseurs et maîtriser ses liens contractuels.

L'étude de la maîtrise des dépendances liées à l'externalisation des prestations de soutien réalisées par le Service du Commissariat des Armées semble donc aujourd'hui indispensable. Il s'agit bien de conserver la main sur le bon niveau de recours entre régie et externalisation, entre la production en France et à l'étranger, et plus

¹ Note interne n°1413/ARM/CAB/CM1/NP du 31 mars 2022 relative à la haute intensité, concept et définition.

particulièrement sous le prisme de l'hypothèse d'un engagement majeur.

L'intérêt de ce sujet semble essentiel afin de mieux maîtriser l'environnement prospectif du SCA et d'ainsi mieux comprendre les challenges auxquels devra répondre le service pour garantir un soutien efficace et résilient. La réflexion s'est portée sur le domaine des achats, intrinsèquement lié à celui de la finance, permettant dès lors de prendre une hauteur de vue sur l'ensemble du spectre du soutien administratif et financier du commissariat.

Ce sujet, proposé par la Direction Centrale du Service du Commissariat des Armées, doit notamment répondre à certaines interrogations sur les capacités de résilience de notre système, dans l'hypothèse d'un engagement majeur.

Les réflexions sont en cours au sein du SCA sur ce thème, notamment pour mieux accompagner les forces. Les grandes lignes sont tracées par le directeur central, le commissaire général hors classe Philippe Jacob, dans « *Le commissariat des Armées, au rendez-vous de l'ambition Armées 2030* », rédigé en décembre 2021. Depuis lors, le SCA mène de nombreux travaux avec des partenaires aussi variés que la Direction Générale de l'Armement (DGA), la Direction des Affaires Financières (DAF) du ministère, ou la mission achat (qui dépend du Secrétariat Général pour l'Administration) afin de garantir une qualité de soutien, sinon efficace au moins efficiente, pour les forces, toujours avec cette réflexion relative à la haute intensité.

Le SCA doit en effet apprendre de son passé récent pour améliorer son adaptabilité aux situations d'urgence et réfléchir à un panel d'outils qui lui permettra de répondre aux besoins des forces. Lors de la crise sanitaire de 2020 par exemple, conséquence de l'épidémie de COVID 19, le service a pu s'appuyer sur des procédures existantes ou mises en places afin de permettre une continuité de service dans les prestations rendues. C'est ainsi que la Plateforme du Commissariat Sud (basée à Lyon) a pu réaliser dans un délai contraint 48 actes spécifiques, pour plus d'1,3 millions d'euros, permettant de répondre soit à des besoins nouveaux, soit à des prestataires défaillants, pour acheter notamment des flacons de gel hydro-alcoolique, des gants ou des combinaisons. Il existe en effet des procédures dédiées, prévues par le législateur, permettant de répondre à des besoins hors normes (la procédure d'urgence par exemple). De même, les autorités publiques ont ouvert la possibilité à des mesures d'exception, permettant entre autre de réduire les délais d'achat. Mais ces moyens mis en œuvre n'ont pu compenser totalement les défaillances structurelles du modèle d'approvisionnement français, soulignant notamment sa dépendance à des fournisseurs étrangers (pour la production de masques par exemple) et mettant ainsi en lumière les risques qu'ont pu prendre les Armées à trop vouloir s'appuyer sur un système économique trop proche du secteur privé.

C'est donc tout l'intérêt de cette réflexion, savoir comment s'appuyer sur le modèle économique existant, qui permet aux Armées de s'approvisionner à moindre coût en temps de paix, tout en conservant

la possibilité de pouvoir garantir un soutien efficient et nécessaire en cas de crise majeur.

L'objectif du présent devoir est de mener une réflexion autonome, orientée néanmoins par les travaux en cours, afin de renforcer la vision du service sur les forces et les leviers existants pour répondre à ce défi de la haute intensité. L'étude s'est essentiellement appuyée sur des entretiens réalisés auprès de spécialistes du soutien du SCA dans différents domaines de métier (achat, restauration, transport logistique, habillement), orientés en cela par la direction centrale du service du commissariat des Armées (DCSCA). Ces échanges ont permis de faire le point sur le corpus réglementaire existant, sur les orientations stratégiques en cours et sur les besoins de demain. S'il s'est avéré très rapidement impossible de dresser un bilan complet des actions et des besoins du SCA dans cette perspective de résilience, le choix a donc été fait de s'attacher à étudier plus particulièrement le domaine des achats et les trois segments qui représentent le plus fort enjeux : restauration, transport et gardiennage.

Au regard de tous ces éléments, il est donc légitime de se demander comment le Service du Commissariat des Armées peut maîtriser la dépendance liée à l'externalisation de son soutien, en s'appuyant tout à la fois sur ses moyens propres, mais également en s'assurant de la résilience de ses liens contractuels avec ses fournisseurs.

C'est bien en utilisant l'ensemble des leviers existants que le SCA pourra répondre aux défis de demain, plus particulièrement en cas d'engagement majeur. Il s'agira bien de pouvoir s'appuyer à la fois sur des prestataires extérieurs sûrs, liés par des contrats adaptés, mais également par une reprise de savoir-faire modulable au sein du service. Le facteur déterminant sera l'adaptabilité, en utilisant l'un ou l'autre de ces moyens en fonction de la situation (temps de paix ou crise majeure). Plus loin, c'est par la complémentarité et la combinaison de la régie et de l'externalisation, que le SCA trouvera les ressources nécessaires à ses missions de soutien.

Afin de répondre le mieux possible à cet attendu, il conviendra dans une première partie de délimiter les moyens actuels du SCA pour adapter son soutien, puis dans une deuxième partie de s'attacher à réfléchir sur les évolutions en cours, avant de se projeter sur la mise en place de moyens indispensables à la résilience dans le secteur des achats du SCA :

1. Les capacités d'adaptation actuelles du SCA : des forces et des points d'amélioration.
2. Les évolutions propres aux politiques d'achats du domaine du commissariat des armées sous le prisme de la résilience.
3. La nécessaire mise en place de moyens garantissant la résilience, propres aux achats du SCA, dans la perspective d'un engagement majeur.

Partie. 1 Les capacités d'adaptation actuelles du SCA : des forces et des points d'amélioration.

Afin de maîtriser l'emploi de ses ressources de soutien, le SCA dispose d'un certain nombre d'outils qui lui permettent d'adapter la réponse au besoin. L'externalisation étant réalisée par un contrat, c'est bien par l'encadrement des différents niveaux de relations contractuelles qu'il sera possible de maîtriser au mieux les dépendances liées à cette externalisation. Les réponses peuvent alors être évolutives (en fonction du degré d'engagement), elles sont définies par le législateur (spécifiques aux armées ou adaptées aux degrés d'urgence) mais peuvent d'ores et déjà faire l'objet de certaines limites.

I Les différents niveaux d'engagement contractuel ouverts au soutien

Pour répondre aux besoins des forces, le SCA dispose de différents niveaux d'engagement auprès de ses potentiels fournisseurs : soit le soutien est réalisé par ses moyens propres (on parle alors de régie), soit la prestation est entièrement confiée à un prestataire extérieur (externalisation), soit le service s'appuie sur une solution intermédiaire (quasi-régie).

A Le système historique de la régie

Le modèle de la régie est le plus direct. Il s'agit pour l'administration, le SCA en l'occurrence, de réaliser avec ses moyens propres les actions de soutien utiles pour les forces.

Dans le cas des prestations d'alimentation par exemple, si le SCA en a la responsabilité, il réalise par lui-même une majeure partie de la prestation directement : achat des denrées, du matériel de restauration collective, suivi de l'entretien des locaux, emploi du personnel dédié, etc.

Cela suppose de disposer de budgets propres et de s'appuyer malgré tout sur d'autres intervenants du ministère des Armées pour certaines actions. La rénovation des locaux relève par exemple de la compétence du Service de l'Infrastructure de la Défense (SID). De la même manière, afin de pouvoir réaliser cette mission de restauration directement, il faut disposer de personnel dédié. Ce sont alors les Armées (pour les militaires) ou le SGA (pour les civils) qui sont en charge du recrutement.

Par ailleurs, toujours s'agissant des prestations d'alimentation, le personnel doit être rétribué et formé, ce qui rentre nécessairement dans le coût de production de ce service. Le personnel est ensuite directement employé par le SCA, offrant alors une grande souplesse

d'employabilité (pour des projections en opération extérieure par exemple).

Par définition, le système de la régie s'oppose à celui de l'externalisation.

B Le recours à l'externalisation

La notion d'externalisation peut être définie comme un contrat à durée fixe portant sur le transfert de tout ou partie de la fonction, du service ou du processus opérationnel de l'organisation, entre l'organisation propriétaire et un opérateur.

Le ministère des Armées est venu préciser dans une instruction, du 12 avril 2018², que « L'externalisation consiste à confier sur une base contractuelle pluriannuelle, en partie ou en totalité, à un ou des opérateurs économiques extérieurs au ministère des armées, et ce quel que soit le mode de contractualisation, une fonction, une activité ou un service jusqu'alors assurés partiellement ou totalement en régie ».

Pour le SCA il s'agit donc de confier la réalisation des missions dont les Armées ont la charge à un opérateur extérieur, la mission de gardiennage de sites sensibles par exemple.

Mais le recours à l'externalisation n'est pas si aisé, un opérateur ne peut faire le choix en toute liberté de recourir à l'externalisation de ses missions, il doit en effet respecter un certain nombre de règles précisées dans cette instruction mentionnée ci-dessus. C'est pourquoi « tout recours envisagé [...] doit être précédé d'études et travaux préparatoires destinés à vérifier que soient bien remplies, de manière cumulative, chacune des quatre conditions suivantes :

- ne pas affecter la capacité des armées, des services de soutien et des organismes interarmées, à réaliser leurs missions opérationnelles ;
- s'assurer d'un bilan global plus favorable, notamment en termes de gains financiers, de soutenabilité budgétaire, de qualité de service et de transfert de risques ;
- préserver les intérêts du personnel ;
- ne pas conduire à la création de positions dominantes chez les opérateurs économiques, préserver l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) à la commande publique. »

Même si ces quatre conditions doivent être respectées, ce sont surtout les deux premiers critères qui sont importants. Ce qui signifie tout d'abord que le recours à l'externalisation ne doit en aucun cas avoir des conséquences négatives sur les capacités des forces à réaliser leurs missions. Ensuite, il s'agit bien de trouver un gain

² INSTRUCTION N° 7538/ARM/SGA/DAF/SDQEFI du 12 mars 2018, relative au processus ministériel de préparation, de conduite et de suivi des projets d'externalisation ou de régie rationalisée optimisée.

économique ou financier à l'action d'externalisation. Celle-ci ne peut donc être faite à perte.

Dans tous les cas, la décision finale de recourir à l'externalisation appartiendra à une entité présidée par le ministre des armées, après qu'une étude spécifique ait été menée par l'Etat-major des Armées (EMA), le Secrétariat Général pour l'administration (SGA) ou la Direction Générale pour l'Armement (DGA), pour chacun dans leurs domaines respectifs de compétences.

L'externalisation peut présenter de nombreux avantages, les Armées se dégagent par ce biais de la charge de la réalisation par elles-mêmes de certaines actions qui ne rentrent pas directement dans leurs cœurs de métier. Les actions de soutien y trouvent ainsi toute leur place. Si historiquement l'externalisation a depuis longtemps cours dans les Armées, c'est surtout avec la fin de la conscription (décidée par le Président Chirac en 1996) puis avec la Révision Générale des Politiques Publiques (lancée en juillet 2007) qu'elle trouve pleinement son essor. Il est alors question pour les forces de se recentrer sur leurs missions premières, ne pouvant plus compter sur les conscrits pour effectuer un certain nombre de tâches (fin des années 90), puis devant moderniser et rationaliser leur système de soutien.

Le recours à l'externalisation attend par ailleurs la mise en place de procédures complexes, décrites dans le « *Code de la commande publique* », ainsi particulièrement encadrées par le législateur. Les délais de passation de contrat peuvent être long et les contraintes procédurales complexes. Néanmoins, malgré ces règles strictes, l'externalisation des prestations demeure un levier très intéressant en matière de soutien.

Puisqu'elles ne disposent plus de moyens humains et matériels suffisant, l'externalisation est donc un levier extrêmement intéressant pour les armées, qu'elles doivent pouvoir utiliser pour réaliser leurs missions. Il existe également des modèles intermédiaires, développés par le législateur, afin d'apporter de la souplesse.

C Le modèle hybride de la quasi-régie

L'une des plus importante orientation prise par le législateur afin d'apporter de la souplesse dans les contrats passés par les entités publiques relève de la quasi-régie. Il ne s'agit plus ici de contractualiser avec une entité extérieure, mais de confier la mission définie à une autre entité publique. Cette entité peut avoir différentes formes, le plus souvent c'est un établissement public. Cette solution simplifie grandement le processus de délégation, puisqu'il n'est pas nécessaire dans ce cas de recourir à des procédures de marchés publics (souvent longues et complexes). Cette possibilité est offerte par le « *Code de la commande publique* » (art. L2511-1 et suivants), et précise que « Sont soumis aux règles définies au titre II [en référence ici à la sous-

traitance et non au marché publics] les marchés publics conclus par un pouvoir adjudicateur, y compris lorsqu'il agit en qualité d'entité adjudicatrice, avec une personne morale de droit public ou de droit privé lorsque les conditions suivantes sont réunies :

1° Le pouvoir adjudicateur exerce sur la personne morale concernée un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services ;

2° La personne morale contrôlée réalise plus de 80 % de son activité dans le cadre des tâches qui lui sont confiées soit par le pouvoir adjudicateur qui la contrôle, soit par d'autres personnes morales que celui-ci contrôle, soit par ce pouvoir adjudicateur et d'autres personnes morales que celui-ci contrôle ;

3° La personne morale contrôlée ne comporte pas de participation directe de capitaux privés au capital, à l'exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par la loi qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée.

Un pouvoir adjudicateur est réputé exercer sur une personne morale un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services, s'il exerce une influence décisive à la fois sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de la personne morale contrôlée. Ce contrôle peut également être exercé par une autre personne morale, qui est elle-même contrôlée de la même manière par le pouvoir adjudicateur. »

Il s'agit donc pour l'entité publique qui souhaite déléguer une partie de son activité de recourir à une autre entité en employant le moyen de la sous-traitance et en respectant les trois conditions cumulatives mentionnées supra.

En l'occurrence, pour le SCA, le recours le plus évident et celui de l'Econamat des Armées (EDA). L'EDA est en effet un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), placé sous la tutelle directe de l'État-major des Armées. Cet EPIC est à la fois une centrale d'achat et un prestataire de services, dédié au soutien des formations administratives de la défense. Cet opérateur offre une grande souplesse pour répondre aux besoins de soutien couverts par le SCA, il en est d'ailleurs un interlocuteur privilégié. Il joue un rôle d'intermédiaire pour différentes commandes (alimentation par exemple) et peut réaliser lui-même les prestations de soutien (restauration directement).

Le recours par le SCA à la quasi-régie, notamment via l'EDA, permet donc une grande réactivité et adaptabilité pour répondre aux besoins des forces, sans avoir à recourir ni au soutien en régie (potentiellement très coûteux financièrement) ni à l'externalisation totale (très contraignante en procédure d'achat).

Une fois ces différents degrés d'engagement avec des tiers présentés, il convient de s'intéresser aux principaux moyens offerts par le législateur qui permettent au ministère des Armées, et plus particulièrement au SCA, de s'assurer de la solidité de ses relations contractuelles.

II Les principaux leviers d'achats offerts par le Code de la commande publique favorisant une logique d'achat résilient.

Le « *Code de la commande publique* » permet aux rédacteurs de marchés propres au monde de la défense de trouver des solutions qui assurent un minimum de résilience quant à l'exécution de la prestation. Afin de présenter l'ensemble de ces leviers, il convient de voir tout d'abord la procédure dédiée dite des marchés de défense ou de sécurité, puis les moyens existant en amont de la rédaction des contrats, avant de se projeter sur ce qu'il est possible en cours d'exécution.

A Les procédures des marchés de défense ou de sécurité.

La notion de marché de défense ou de sécurité est traitée dans plusieurs articles du « *Code de la commande publique* », notamment dans un chapitre dédié. L'article L1113-1 limite les acteurs qui peuvent passer de tels marchés à l'Etat et les établissements publics d'Etat, puis cet article vient préciser la nature de ces marchés : « Un marché de défense ou de sécurité est un marché conclu par l'Etat ou l'un de ses établissements publics et ayant pour objet :

1° La fourniture d'équipements, y compris leurs pièces détachées, composants ou sous-assemblages, qui sont destinés à être utilisés comme armes, munitions ou matériel de guerre, qu'ils aient été spécifiquement conçus à des fins militaires ou qu'ils aient été initialement conçus pour une utilisation civile puis adaptés à des fins militaires ;

2° La fourniture d'équipements destinés à la sécurité, y compris leurs pièces détachées, composants ou sous-assemblages, et qui font intervenir, nécessitent ou comportent des supports ou informations protégés ou classifiés dans l'intérêt de la sécurité nationale ;

3° Des travaux, fournitures et services directement liés à un équipement mentionné au 1° ou au 2°, y compris la fourniture d'outillages, de moyens d'essais ou de soutien spécifique, pour tout ou partie du cycle de vie de l'équipement. Pour l'application du présent alinéa, le cycle de vie de l'équipement est l'ensemble des

états successifs qu'il peut connaître, notamment la recherche et développement, le développement industriel, la production, la réparation, la modernisation, la modification, l'entretien, la logistique, la formation, les essais, le retrait, le démantèlement et l'élimination ;

4° Des travaux et services ayant des fins spécifiquement militaires ou des travaux et services destinés à la sécurité et qui font intervenir, nécessitent ou comportent des supports ou informations protégés ou classifiés dans l'intérêt de la sécurité nationale. »

Le recours aux marchés de défense ou de sécurité permet d'employer plus largement les procédures dites « négociées », sans publicité ni mise en concurrence préalables (art. R2322-1 à R2322-14), ce qui laisse une plus grande liberté dans le choix des fournisseurs pour le prescripteur. Il peut en effet se limiter aux entreprises qu'il aura préalablement choisies. L'acheteur devra simplement respecter les trois grands principes de la commande publique (art. L3) : la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.

D'autres spécificités sont également propres à ces marchés de défense ou de sécurité, notamment :

- les seuils des procédures formalisées sont à 428 000 euros HT pour les marchés de fournitures et services et à 5 350 0000 euros HT pour les marchés de travaux ;
- l'acheteur peut tenir compte de la protection des approvisionnement ainsi que de la garantie de la sécurité des informations au moment de la passation du contrat pour choisir le prestataire ;
- une place particulière aux sous-contractants de ces marchés, permettant au choix de mieux les contrôler en fonction du contexte ;
- l'application d'une potentielle préférence européenne (art.L2353-1) ;
- non obligation de la mise à disposition de données essentielles ;
- non obligation du respect du principe d'allotissement (art. L2313-5) ;
- enfin, la durée d'exécution du marché de service ou de travaux peut exceptionnellement dépasser cinq ans, en fonction en tenant compte de la durée de vie prévue pour l'objet du marché.

Comme on peut le constater, le législateur est venu encadrer les prestations propres à ces marchés de défense ou de sécurité, afin de garantir une résilience dans leur application. Parmi les objectifs recherchés ici, on retrouve logiquement une notion de souveraineté, mais également de sûreté dans la réalisation de la prestation, enfin le respect des informations potentiellement sensibles qui pourraient être divulguées.

Ces marchés sont donc très utiles, même pour les prestations de soutien, ils sont par exemple utilisés pour les sites sensibles soutenus par le SCA (entretien des espaces verts sur le site de l'Île Longue).

Au-delà de cette procédure spécifique au milieu de la défense, d'autres moyens existent pour sécuriser la réalisation des prestations et ainsi mieux contrôler les fournisseurs.

B Les possibilités offertes en amont de l'exécution des contrats.

Afin de s'assurer de la réalisation des prestations attendues l'acheteur dispose de moyens en amont de l'exécution des contrats. Ces moyens peuvent avoir été prévus par le législateur pour faciliter la procédure, ils peuvent être le résultat d'une pratique rédactionnelle de bon sens, ou enfin du suivi de procédure temporaires et rapides à mettre en œuvre.

1. Les procédures d'urgence et d'urgence impérieuse.

La procédure d'urgence « simple », qui permet de réduire les délais de consultation, doit être distinguée de celle d'urgence « impérieuse », qui permet de recourir à un marché public négocié sans publicité ni mise en concurrence préalables.

Ainsi, le recours à un achat urgent dit « simple » ne peut être retenu que pour les montants et la durée strictement nécessaires à la satisfaction des besoins urgents. Cette hypothèse s'applique à la fois pour des achats nouveaux liés à une crise (sanitaire par exemple, pour l'achat de tissus et d'élastiques nécessaires à la confection de masques), mais également dans le cas où le titulaire d'un marché serait dans l'impossibilité d'exécuter les prestations pour lesquelles il s'est engagé contractuellement. Ceci autoriserait l'acheteur à conclure un marché de substitution, en urgence.

L'utilisation de la procédure d'urgence est prévue et encadrée par la jurisprudence ³(CE, 4 avril 1997, département d'Ile et Vilaine), les délais sont les suivants :

³ Arrêt du Conseil d'Etat du 4 avril 1997, département d'Ile et Vilaine.

Procédure	Délai d'urgence	Rappel des délais classiques (hors délai réduit par envoi dématérialisé)
Appel d'offre ouvert	15 jours	35 jours
Appel d'offre restreint	15 jours pour les candidatures ; 10 jours pour les offres.	30 jours pour les candidatures ; 30 jours pour les offres.
Procédure avec négociation	15 jours pour les candidatures ; 10 jours pour les offres.	30 jours pour les candidatures ; 30 jours pour les offres.

Ces délais susmentionnés permettent donc au pouvoir adjudicateur de gagner un temps considérable.

Le point particulier est que l'urgence qui permet de prévoir les délais réduits, doit être imputable à une cause ne résultant pas du fait du pouvoir adjudicateur.

Par cette procédure accélérée, l'acheteur peut donc réagir plus rapidement en cas de défaillance d'un fournisseur, et donc mieux maîtriser la dépendance potentielle du service liée à l'externalisation des prestations de soutien.

Le législateur permet également aux acheteurs publics de déroger aux procédures de passation en cas d'urgence dite « impérieuse ». L'article R2122-1 du « *Code de la commande publique* » précise que « L'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsqu'une urgence impérieuse résultant de circonstances extérieures et qu'il ne pouvait pas prévoir ne permet pas de respecter les délais minimaux exigés par les procédures formalisées »

Les conditions pour recourir à une telle procédure d'urgence impérieuse sont donc :

- l'existence d'événements imprévisibles ;
- en aucun cas imputables au pouvoir adjudicateur ;
- la situation est incompatible avec les délais de mise en œuvre des procédures de publicité et de mise en concurrence ;
- il existe un lien de causalité entre l'événement imprévisible et l'urgence impérieuse.

Concrètement, le recours à cette procédure permet à l'acheteur :

- de disposer de toute latitude pour organiser son achat ;
- de prendre contact avec le ou les fournisseurs potentiels ;
- d'échanger dans des délais raccourcis et en adéquation avec l'urgence invoquée ;
- de conclure le contrat, y compris sous une forme minimisée.

Une telle procédure négociée sans publication permet aux acheteurs d'acquérir des fournitures et des services dans les plus brefs délais, mais également de négocier directement avec le ou les cocontractants potentiels, sans exigence de publicité, de délais, de nombre minimal de candidats à consulter ou d'autres contraintes procédurales.

L'acheteur public devra dès lors veiller à respecter différentes contraintes :

- la durée du marché ne doit pas excéder celle de la crise (qui peut être un engagement majeur) ;
- les prestations prévues doivent être exécutées uniquement pendant la crise ;
- le périmètre du marché doit être circonscrit à la crise à l'origine de ce besoin ou à ses conséquences immédiates ;
- le montant ou le volume des prestations ne doit pas être disproportionné par rapport au besoin résultant de la crise.

Cet outil extrêmement précieux de l'urgence impérieuse permet là encore de mieux contrôler les actions d'externalisation, en simplifiant les procédures d'achat et en offrant ainsi une grande réactivité pour le prescripteur. La jurisprudence attend néanmoins que la notion d'urgence puisse être validée par une décision du pouvoir administratif, comme ce fut le cas lors de la crise sanitaire par exemple. Dans le cas d'un engagement majeur, ce pourra être une déclaration de guerre. D'autres moyens existent pour compléter en pratique ces dispositifs.

2. La multi attribution.

La pratique du recours à l'externalisation par des procédures de marchés publics attend une bonne connaissance des attendus rédactionnels lors de la conclusion des contrats. Ce sont bien les qualités d'expérience et de bon sens qui permettent d'anticiper les éventuelles défaillances d'un fournisseur. Aussi, l'une des pratiques qu'il convient de mettre en œuvre est celle de la multi attribution des lots lors de la passation d'un marché.

Cette technique très simple consiste à prévoir que pour chaque lot, il pourra y avoir plusieurs fournisseurs potentiels. Dès lors, non seulement les prix des prestations pourront être diminués (par mise en concurrence en amont), mais aussi et surtout le pouvoir adjudicateur se prémunira de la sorte de toute défaillance totale ou

partielle d'un fournisseur qui ne pourrait plus réaliser la prestation attendue.

Ainsi, en cas de crise majeur, si l'acheteur a anticipé cet élément au moment de la rédaction du marché, les Armées disposeront de plusieurs fournisseurs potentiels, et seront alors couvertes si l'un d'entre eux fait défaut. Pour les achats de chiens militaires par exemple, il est indispensable de prévoir le plus de fournisseurs possible, compte tenu des aléas important que l'on peut retrouver. Ainsi, lors de certaines périodes de la crise sanitaire, il n'était plus possible de faire traverser les frontières par des animaux. Or, une grande partie des fournisseurs historiques de chiens militaires sont en Allemagne ou aux Pays-Bas. Fort heureusement, la rédaction du marché avait anticipé cet écueil rendant possible le recours à des fournisseurs français, permettant ainsi de répondre au besoin des forces.

D'autres moyens procéduraux d'urgence peuvent offrir de la souplesse en pratique.

3. L'émission d'un bon de commande hors marché avant notification.

Enfin, si les délais l'exigent et que les attendus sont trop importants, le pouvoir adjudicateur disposera toujours de la possibilité de recourir à des actes de transition, dans l'attente de la mise en œuvre de procédures plus solides et pérennes. Ainsi, si l'urgence l'exige et que le soutenu ne peut attendre, il sera possible de faire appel à un fournisseur déjà connu par exemple, en lui émettant un bon de commande hors marché. De la sorte la prestation sera réalisée temporairement, dans l'attente bien sûr d'une solution plus stable.

Si ce seul bon de commande ne suffit pas pour couvrir le besoin, l'acheteur devra en toute logique procéder rapidement à un marché conforme aux attendus réglementaires (fonction des différents seuils à respecter), mais la prestation sera néanmoins assurée dans un délai bref.

Aussi, pour recourir à une telle procédure, il ne faudra pas que chaque bon de commande pris individuellement ainsi que l'ensemble des différents bons de commandes passés pour une seule et même prestation ne dépassent pas certains seuils prévus par le code de la commande publique.

Cette possibilité de souplesse offre dès lors une marge de manœuvre importante pour répondre aux besoins en soutien des forces, même en cas de défaillance d'un prestataire (externalisation) ou de l'impossibilité pour les Armées de réaliser elles-mêmes ce soutien (en régie), pour mieux maîtriser les dépendances. En cours d'exécution d'un marché, il existe d'autres moyens.

C Les moyens existants en cours d'exécution du marché

Si lors de l'exécution d'un marché des événements viennent remettre en cause sa bonne réalisation, il existe des moyens, prévus par le législateur, qui permettent de contourner les éventuelles difficultés, soit en modifiant en partie le marché en vigueur, soit en se prémunissant de toute défaillance d'un fournisseur.

1. La clause de réexamen

Conformément aux dispositions de l'article R2194-1 du « *Code de la commande publique* », l'acheteur peut prévoir une clause de réexamen. Selon cet article « Le marché peut être modifié lorsque les modifications, quel que soit leur montant, ont été prévues dans les documents contractuels initiaux sous la forme de clauses de réexamen, dont des clauses de variation du prix ou d'options claires, précises et sans équivoque.

Ces clauses indiquent le champ d'application et la nature des modifications ou options envisageables ainsi que les conditions dans lesquelles il peut en être fait usage. »

Par cette clause le pouvoir adjudicateur s'engage à réexaminer des stipulations contractuelles, au terme d'une période ou d'événements déterminés par le contrat. Les nouveaux cahiers des clauses administratives générales (CCAG) prévoient désormais une clause de réexamen et précisent que celle-ci peut être mise en application en cas de circonstance que des parties diligentes ne pouvaient prévoir, dans sa nature ou dans son ampleur, modifiant de manière significative les conditions d'exécution du marché. Les parties examinent alors de bonne foi les conséquences, notamment financières, de cette circonstance.

Une telle clause pourra donc être mise en œuvre si, lors de l'exécution d'un marché, les circonstances qui ont présidées à la contractualisation avec le prestataire ont évoluées. En pratique, il est considéré que cette évolution de besoin à couvrir peut aller jusqu'à 50%. Au-delà, malgré l'existence d'une clause de réexamen, il conviendra de réaliser un nouvel engagement juridique. Les exemples sont donc de plus en nombreux et les rédacteurs de marchés s'arment de tels outils pour se prémunir de tout manquement potentiel d'un fournisseur. C'est ainsi que certains marchés de gardiennage de sites sensibles, par exemple, peuvent prévoir des clauses de réexamen, notamment en anticipant de nouveaux sites à surveiller ou en déterminant une évolution du volume des prestations (à la hausse ou la baisse, jusqu'à la suppression).

Par une telle démarche, offrant des possibilités d'adaptation en cours d'exécution d'un marché, le pouvoir adjudicateur peut se prémunir d'avoir à passer un nouveau marché pour le simple fait que les conditions d'exécution de celui existant ont pu évoluer, de manière non-substantielle. Une telle clause participe donc de la maîtrise des dépendances à l'égard d'un prestataire dans le cadre de l'exécution d'une prestation externalisée. Mais le fournisseur pourra parfois être totalement défaillant.

2. La défaillance du fournisseur.

Lors de l'exécution d'un marché public, le fournisseur peut s'avérer défaillant, remettant en cause la réalisation de la prestation. La survenance d'un tel événement ne semble pas envisageable dans des circonstances de soutien de forces armées engagées dans un conflit de haute intensité.

La jurisprudence prévoit deux solutions en cas de défaillance du cocontractant :

- la mise en régie à ses frais et risques, essentiellement pour les marchés de travaux (prévu par le CCAG) mais également possible pour d'autres types de marchés dans la mesure où les pouvoirs coercitifs « sont inhérents à tout contrat passé pour l'exécution d'un service public » (CE 6 mai 1985, OPHLM d'Avignon c/ M. Guichard) ;
- la passation d'un marché de substitution aux frais et risques du titulaire, en cas de résiliation prononcée aux torts de ce dernier, même si les termes du contrat ne le prévoient pas.

Si la première possibilité peut sembler intéressante, elle s'adresse davantage aux prestations de service public, et la jurisprudence ne s'est pas prononcé sur la possibilité d'une application par un ministère régalien.

C'est donc bien la deuxième voie qui peut s'appliquer ici, la possibilité de passer un marché de substitution en cas de défaillance du fournisseur. Cette procédure a vocation à protéger l'acheteur contre l'inertie ou la mauvaise volonté du cocontractant, elle est alors applicable pour la totalité ou seulement une partie du contrat, elle ne doit pas nécessairement faire suite à une résiliation préalable du contrat à l'initiative de l'acheteur. Au-delà de la notion de faute grave (exemple retard de plus de deux ans dans une prestation), il est donc possible de procéder à un nouveau marché à condition de faire constater formellement la non réalisation de prestation par la société, cette dernière doit bien être défaillante. Dans ces conditions, le nouveau marché sera exécuté aux frais et risques du précédent titulaire, maintenant donc le coût et la responsabilité sur le premier intervenant. De telles procédures peuvent par exemple être mises en

œuvre dans le cadre du soutien commun pour de l'entretien de matériels de restauration collective. Cette démarche offre donc une réelle possibilité de pression sur un fournisseur et dès lors assure à l'administration une possibilité de maîtrise de ses dépendances à l'égard d'un cocontractant.

Les solutions offertes par le législateur et la jurisprudence peuvent cependant s'avérer insuffisantes dans certains cas bien particuliers.

III Les limites du modèle existant à l'aune d'une logique de résilience.

Les outils mis en place par le législateur et la jurisprudence peuvent trouver certaines limites, qu'il s'agisse de la bonne prise en compte du niveau de sous-traitance, de la gestion de la réversibilité ou des difficultés propres au recours à des fournisseurs étrangers.

A La nécessaire maîtrise des fournisseurs et de leurs différents niveaux de sous-traitance.

Pour bien maîtriser les activités externalisées, il convient en toute logique de bien connaître les entreprises qui peuvent répondre à la demande. Pour une partie des outils présentés dans la précédente partie, l'adaptation aux difficultés d'un fournisseur ou le contrôle des cocontractants attend nécessairement une bonne connaissance du panel existant. Pour les procédures négociées sans mise en concurrence par exemple, il faut connaître les capacités et les limites des entreprises avec lesquelles le pouvoir adjudicateur échange. De même, dès qu'il s'agira d'apporter des éléments d'innovation dans les fournitures ou services à destination des forces, il sera indispensable de savoir ce qu'est en mesure de proposer le marché.

Cette connaissance attend donc nécessairement un très grand travail des services prescripteurs et acheteurs, mais également un contrôle de qualité approfondi par des services dédiés le cas échéant. Les études de marchés doivent donc se faire à de nombreux niveaux. Il s'agit de pouvoir à la fois bien connaître le besoin des soutenus, mais également les capacités des entreprises à y répondre. C'est ainsi que s'agissant des tenues de combat, le SCA s'appuie sur les Armées en désignant un leader parmi elles en fonction de la nature de la tenue. Pour les treillis ce sera logiquement l'Armée de Terre. Le dialogue doit donc tout d'abord être constant avec l'Armée qui suit le besoin, afin de maîtriser les évolutions potentielles. Ensuite, il est indispensable de savoir ce que sont en mesure de faire les fournisseurs potentiels, notamment en matière de technicité des tissus (résistance au feu par exemple). Enfin il faudra pouvoir contrôler la qualité des produits livrés pour s'assurer qu'ils correspondent aux attendus (prévus dans le

contrat en l'espèce). Toutes ces actions sont très lourdes et nécessitent de disposer d'une ressource humaine compétente et en nombre. La bonne maîtrise de l'externalisation est dès lors très couteuse pour les services de soutien. Par ailleurs, dans certains cas le fournisseur peut être en situation de quasi-monopole (comme pour l'affrètement par voie ferrée). Dès lors, si une mission ne l'intéresse pas (pour des raisons politiques ou économiques), il sera très compliqué de trouver des solutions de remplacement. La relation en est alors déséquilibrée et le prestataire est en situation de force par rapport au pouvoir adjudicateur.

Bien souvent, les cocontractants ne sont pas seuls à œuvrer lorsqu'un contrat est passé avec l'administration, ils font en effet très régulièrement appel à des sociétés sous-traitantes, parfois à plusieurs niveaux. Il n'est en effet pas rare de trouver quatre niveaux de sous-traitants pour des prestations réalisées dans le cadre d'un marché public. Cette multiplicité de sous-traitant attend logiquement une multiplicité de travail de contrôle et de connaissance en amont pour l'administration qui aura fait le choix d'externaliser une prestation. Par ailleurs, cette multiplicité de sous-traitants peut également poser des difficultés pour certains marchés de défense ou de sécurité dont les attendus peuvent être assez contraignants : pas d'entreprises extra-européennes, un niveau de confidentialité des employés attendu, etc. Même en matière de soutien, ces contraintes peuvent poser des problèmes directement liées à l'externalisation (pour exemple le gardiennage des sites sensibles ou l'entretien des espaces verts sur l'île Longue).

La complexité de gestion des sous-traitants attend donc un investissement conséquent de la part d'une administration qui souhaite externaliser une prestation, s'il fallait prendre ce postulat en compte lors d'un engagement majeur, la mission serait dès lors très compliquée à réaliser avec le même niveau d'investissement. D'autres contraintes sont également à prendre en considération.

B La difficulté de mettre en œuvre la notion de réversibilité Les risques liés à une externalisation exacerbée.

La notion de réversibilité était particulièrement présente dans les marchés d'externalisation réalisés par le SCA il y a quelques années. Il fallait en effet pouvoir être certain de pouvoir reprendre la mission transférée à un opérateur extérieur en cas de besoin ou de défaillance. Mais cette réversibilité semble aujourd'hui peu réaliste voire utopiste dans certains domaines, fonctions du SCA. La restauration collective est l'un des exemples les plus intéressants. Le SCA réalise en effet une vague d'externalisation des prestations de restauration collective. A terme, ce sera 37% des restaurants qui seront externalisés ou concédés (soit 118 sur un total de 315). Si l'objectif est de répondre

aux besoins des Armées (en les sollicitant d'ailleurs sur ces actions d'externalisation), il semble peu probable que la réversibilité puisse être possible. Il faut en effet savoir pourquoi ces restaurants ont été concédés. Le SCA et les Armées n'étaient plus en capacité de garantir un service de qualité suffisante : les infrastructures étaient vétustes (le SID ne disposait pas des ressources nécessaires pour faire les travaux utiles), le personnel disponible et formé faisait défaut (difficulté de recruter et de fidéliser), le matériel de restauration collective était trop ancien voire obsolète (la durée de vie moyenne dans les Armées est de 17 ans, contre 10 dans le secteur privé). A ce titre, les capacités d'investissement des opérateurs extérieurs étaient bien supérieures, pour un coût préservant à court terme la qualité de service rendu. Mais à ce titre, il n'est plus possible de reprendre la mission directement en régie : le coût des travaux réalisés n'est pas supportable pour le SID, la main d'œuvre propre au ministère n'est plus disponible et les matériels de restauration collective seraient également trop chers.

En s'arrêtant un instant sur le seul aspect ressource humaine (RH), la non réversibilité liée à cette externalisation peut poser de réelles questions. Des études amonts ont bien évidemment été réalisées, permettant de dégager un niveau utile RH minimum pour soutenir les forces sur leurs différentes missions (OPEX notamment). Mais ce modèle a été calculé au regard des besoins nécessaires pour la situation opérationnelle de référence (situation pendant laquelle les forces ne sont engagées que sur un dispositif peu conséquent sur le théâtre national et en OPEX, comme ce fut le cas pendant la période de l'opération BARKHANE). La difficulté ne sera certainement pas la même s'il faut faire face à un engagement majeur. Les lacunes en RH ne permettraient pas de réaliser un soutien suffisant et le temps de formation serait bien trop long. La perte de connaissance métier dans cette fonction du SCA semble donc irréversible, à tout le moins à court terme et dans la perspective d'un engagement majeur.

Une dernière limite liée aux prestataires étrangers mérite également d'être prise en considération.

C Les forces et faiblesses du recours à des fournisseurs étrangers.

Le recours à des fournisseurs étrangers peut présenter de nombreux avantages pour un acheteur. Le premier d'entre eux est le coût, parfois bien inférieur à celui pratiqué par les entreprises nationales ou européennes. Le second est la mise en concurrence, qui permet d'ouvrir un marché vers d'autres fournisseurs potentiels disposant d'autres savoirs faire et permettant ainsi de pouvoir comparer avec ce qui existe sur le marché national. Enfin, le fournisseur étranger pourra tout simplement être utile parce qu'il est le seul en capacité de répondre à un besoin national, aucune entreprise française ne sait

faire que ce fournisseur propose. L'ouverture à l'étranger constitue dès lors une force qu'il faut savoir utiliser à bon escient.

Il faut tout d'abord distinguer ici plusieurs niveaux : le niveau national, le niveau européen (entendre ici Union Européenne) et le niveau extra-communautaire. En réalité, les niveaux nationaux et européens peuvent être confondus, le « *code de la commande publique* » fait en effet très souvent référence aux entreprises européennes, y compris lorsqu'il s'agit de marchés de défense ou de sécurité. C'est ainsi que le dernier alinéa de l'article L1113-1 précise explicitement que « Les principes énoncés à l'article L. 3 [les trois grands principes des achats publics déjà mentionnés], lorsqu'ils s'appliquent à des marchés de défense ou de sécurité, ont également pour objectif d'assurer le renforcement de la base industrielle et technologique de défense européenne ». Cette acception souligne la place laissée aux entreprises européenne dans le droit français.

Ce sont bien les entreprises hors Union Européenne qui nous intéressent donc. Le recours à ces entreprises présente donc les intérêts déjà vus, mais les contraintes de marchés passés avec des fournisseurs de cette nature posent véritablement le problème du contrôle que peut réaliser le service en charge du contrat. Si l'entreprise fait défaut, de quelque manière que ce soit, les prises seront très difficiles à trouver. Le premier exemple est celui de l'habillement, domaine dans lequel les coûts de fabrication peuvent être bien moins élevés si la production est faite dans certains pays étrangers (en Asie du Sud Est par exemple). Si un marché est passé avec une entreprise hors Union Européenne, les normes attendues en terme de qualité de produit peuvent ne pas être respectées, les livraisons peuvent être bloquées (en période de crise sanitaire par exemple) ou retardées (si l'un des grands canaux de circulation maritime est à l'arrêt comme ce fut le cas pour le canal de Suez en 2021). Si de tels défauts en période normale sont acceptables, les attendus lors d'un engagement majeur pour la France ne pourraient accepter des retards ou des blocages pour l'habillement des militaires. Le second exemple intéressant est celui des transports stratégiques de fret. Dans ce domaine, la France ne dispose pas en propre d'aéronefs très gros porteurs permettant de réaliser des missions de longue distance au profit des forces sur et depuis des théâtres d'opération. Depuis longtemps, elle a donc recours à des fournisseurs étrangers, russes ou ukrainiens, qui utilisent notamment des Antonov. La modification des relations diplomatiques et économiques avec les entreprises russes, notamment depuis l'offensive de février 2022, interdit l'usage de leurs aéronefs et peut dès lors poser des blocages dans les manœuvres de soutien réalisées au profit des forces. Ce fut notamment le cas au Mali, où des Antonov russes étaient déployés et utilisés par les forces françaises, les contrats ont dû être rompus dès février 2022, au moment d'initier le désengagement.

La dépendance aux fournisseurs étrangers en devient alors extrêmement importante et peut poser de nombreux problèmes en

pratique pour le soutien des forces et même au-delà, pour la manœuvre opérative.

*

Au regard des différents niveaux de recours possibles à l'externalisation et des moyens octroyés par le législateur et la jurisprudence de réaliser des contrats souples et adaptables, le SCA dispose d'un panel d'outils lui permettant de maîtriser pour partie ses dépendances à l'égard de ses fournisseurs. Si certaines limites sont d'ores et déjà perceptibles, les notions de résilience et de réponse aux besoins liés à l'hypothèse d'un engagement majeur doivent être envisagées.

*

Partie. 2 Les évolutions propres aux politiques d'achats du domaine du commissariat des armées sous le prisme de la résilience.

Les politiques d'achat du SCA doivent pouvoir s'adapter à l'évolution globale du contexte de soutien, qu'il s'agisse du positionnement du service à l'égard d'autres acteurs publics, de la construction d'une résilience à plusieurs niveaux en fonction des enjeux des segments considérés, ou de la maîtrise la plus précise possible de ses fournisseurs. Dans tous les cas, les logiques d'externalisation et de régie doivent pouvoir se compléter afin de répondre au mieux aux différents enjeux, de soutien national quotidien ou de soutien propre au métier des armes lors d'opérations de plus ou moins haute intensité.

I Les contraintes de positionnement pour le SCA dans le périmètre des achats publics l'incitant à consolider son rôle de soutien des forces.

En premier lieu, le SCA doit s'assurer de maîtriser la place déterminante et singulière qu'il occupe en matière de soutien aux forces. D'autres acteurs peuvent en effet souhaiter jouer un rôle concurrentiel, dans une logique d'efficience budgétaire notamment.

A Les contraintes liées aux achats interministériels.

Les objectifs de rationalisation des dépenses publiques peuvent attendre une mutualisation des achats par les acteurs existants dans des domaines similaires, d'une même famille. C'est notamment le rôle de la Direction des achats de l'Etat (DAE), organisme placé auprès du ministre de l'Économie et des Finances, mais sous l'autorité du Premier ministre. Ses missions sont multiples et peuvent venir directement interagir sur les prérogatives du SCA, puisqu'il s'agit notamment :

- de définir la politique des achats de l'Etat, après concertation avec les ministères au sein de la conférence des achats ;
- d'élaborer, après concertation interministérielle au sein du comité des achats de l'Etat, les stratégies interministérielles concernant les achats relevant d'une même famille ;
- de conclure les marchés publics interministériels ou en confier la conclusion à un autre service de l'Etat, à une centrale d'achat public ou à un établissement public de l'Etat. Elle s'assure de la bonne exécution de ces marchés ;
- de conseiller les services de l'Etat, et les établissements publics de l'Etat pour leurs stratégies d'achat ainsi que pour l'organisation de la fonction d'achat ;

- de rendre compte au Premier ministre et au ministre chargé du budget, dans un rapport annuel, des actions mises en œuvre ainsi que des résultats obtenus.

Les stratégies interministérielles sur les achats peuvent avoir des visés sur les missions du SCA. Ce fut récemment le cas s'agissant de la restauration, la DAE ayant initié l'objectif d'un contrat majeur à vocation interministérielle afin de couvrir le plus de besoins possible pour le plus grand nombre de ministères possible. Le SCA s'y est opposé, au motif que les contrats du MINARM sont à la fois complexes et disposent de spécificités propres au métier des armes. Pour le MINARM, le SCA s'appuie pour l'essentiel sur l'Economat des Armées (EDA), avec lequel il est lié par un contrat d'objectif et de performance (COP). L'approvisionnement du SCA par l'EDA est de 80%. L'EDA est un EPIC sous tutelle de l'EMA. Pour l'alimentation, il faut alors distinguer deux grands comptes : l'un pour les opérations (sous gestion du CPCO), l'autre pour la vie quotidienne des unités soutenues en France et en outre-mer (sous gestion du SCA). La complexité de la construction des contrats qui lient l'EDA et le MINARM rend très délicate la possibilité d'une mutualisation des missions de soutien en restauration avec d'autres ministères, qui ne peuvent pas avoir les mêmes contraintes. Cette mutualisation aurait nécessairement des incidences sur la qualité des prestations rendues au bénéfice des forces, et plus encore une perte de souplesse et d'adaptabilité dans l'hypothèse d'un engagement majeur. La mise en œuvre d'une telle politique aurait nécessairement des conséquences sur la maîtrise de l'externalisation de ses missions, le SCA ne serait plus pleinement à la manœuvre de ses contrats. Le risque d'une mutualisation par le niveau local existe également.

B L'existence d'autres acteurs régionaux de l'achat.

Dans la continuité de cette logique de mutualisation des actes d'achat par des acteurs publics, d'autres voies sont également étudiées afin de rationaliser les moyens. C'est ainsi que des acteurs locaux ont été identifiés par la Délégation à l'Accompagnement Régional (DAR) pour mutualiser les acteurs de l'achat. La DAR est un organisme qui dépend du SGA, dont les missions ont vocation à accompagner et représenter le MINARM au niveau local. Elle agit pour soutenir les actions territoriales et renforcer la lisibilité des politiques publiques dans les régions. Elle anime notamment en région, en lien avec l'ensemble des services acheteurs du ministère et la direction générale de l'armement, la politique en faveur des ETI et des PME/TPE dans le cadre du plan « Action PME » ministériel. C'est par le prisme de la DAR que des réflexions ont été menées afin de mutualiser les acteurs de l'achat au niveau local, afin réaliser des actions de soutien à un plus grand nombre de bénéficiaires.

Le risque est ici comparable à celui d'une mutualisation nationale des actes d'achat. Il y aurait en effet une perte de spécificité des compétences d'achat du SCA avec nécessairement une moindre flexibilité et adaptabilité des moyens et des ressources dans l'hypothèse d'un engagement majeur. Les contrats seraient plus

complexes encore et les soutenus actuels ne pourraient être gagnants, avec une moindre adaptation du soutien à leur besoin. Le SCA doit donc bien s'assurer de maintenir ses prérogatives, même au niveau local pour maîtriser ses actes d'achat et ses actions d'externalisation. Enfin, l'organisation même du Ministère des Armées laisse une place contrainte au SCA comme acteur de l'achat.

C La notion de segmentarisation des achats au Ministère des Armées.

Afin de clarifier les prérogatives de chacun des acteurs de l'achat au sein du MINARM, des textes encadrent ces compétences et spécifient quel ADS peut agir dans quel domaine. C'est l'instruction du 8 juillet 2015⁴ qui pose le cadre général, précisant que « Le ministère de la défense a mis en place une politique des achats hors armement répondant à des critères de performance adaptés : qualité de service rendu, gain économique, accès des petites et moyennes entreprises (PME)/petites et moyennes industries (PMI) à la commande publique, achats responsables et innovants ». L'instruction ministérielle définit ensuite le principe : « En application des stratégies d'achat validées en comité ministériel des achats, des directions et services du ministère de la défense, [...] sont seuls habilités à passer des marchés publics et accords-cadres dont la liste est fixée par circulaire ». L'objectif est donc bien de cadrer les compétences d'achat en fonction de chaque Armée, Direction ou Service. Cette instruction a ensuite été complétée par une circulaire du 25 septembre 2015⁵ qui précise, dans son annexe 2, pour chacun des ADS son domaine de compétence. Ce document, remis à jour en 2022 attribue donc au SCA des compétences dans de nombreux domaines (comme le transport de personnes et de biens, les véhicules et services connexes ou les moyens généraux) qui sont ensuite déclinés en segments puis en groupes marchandises. Ainsi, le SCA est compétent par exemple pour les actes d'achat relatifs au groupe marchandise « Équipement de Protection Individuelle (EPI) militaire et de sécurité civile » du segment « vêtement et habillement » qui relève du domaine « moyens généraux ».

Le SCA dispose donc d'un champs d'action assez vaste pour ses achats, et peut parfois partager ses prérogatives par groupe marchandise avec d'autres acteurs ministériels (notamment des centrales d'achat tel que l'Union des Groupements d'Achats Publics).

⁴ Instruction N° 7482/DEF/CAB du 8 juillet 2015, relative à la réforme des achats publics et habilitant certains organismes à passer les marchés publics et accords-cadres pour mettre en œuvre les stratégies d'achat au sein du ministère de la défense.

⁵ Circulaire N° 14092/DEF/SGA du 25 septembre 2015, visant à mettre en œuvre l'instruction n° 7482 DEF/CAB du 8 juillet 2015 relative à la réforme des achats publics et habilitant certains organismes à passer des marchés publics et accords-cadres pour mettre en œuvre les stratégies d'achat au sein du ministère de la défense.

Là encore, il conviendra pour le SCA de s'assurer du maintien de son champ d'action afin de garantir le meilleur soutien possible aux unités. Cette segmentarisation des domaines d'achat permet en effet au SCA de maintenir son expertise dans les actes d'achat qui lui sont propres, par une parfaite connaissance du domaine à soutenir et une relation privilégiée avec ses fournisseurs. Cette position garantit au SCA de bien maîtriser ses actions d'externalisation et les dépendances liées.

Le positionnement du SCA à l'égard de ses pairs est déterminant dans cette maîtrise de l'externalisation, tout comme l'identification de ses fournisseurs clefs.

II La construction d'une résilience graduée pour les segments d'achats propres au SCA.

Ensuite, afin de prioriser ses actions et de maîtriser au mieux ses actes d'achat par segment, le SCA a pu caractériser, avec l'aide du SGA et de la Mission Achat, différents niveaux de segments d'achat, à très fort enjeu, à fort enjeu ou d'autres moins caractéristiques. L'objectif sera bien de définir à terme une stratégie d'achat.

A Les segments à très fort enjeux.

Conjointement avec le SGA, plus particulièrement la Mission Achat du ministère des Armées (MA), le SCA a délimité les trois segments à très forts enjeux dont il a la charge. Les travaux ont abouti en juin 2022, il s'agit : du gardiennage et de la sécurité, de l'alimentation et des vivres opérationnels, des transports et de la logistique. Les travaux menés ont été guidés essentiellement sous le prisme de la résilience, au regard notamment de l'expérience du COVID et de l'offensive russe en Ukraine de 2022. L'objectif étant d'alimenter et faire évoluer une stratégie d'achat pour chaque segment.

Le gardiennage et la sécurisation des sites du ministère des Armées revient pour partie au SCA. Il lui appartient en effet de passer les marchés qui permettront d'employer des sociétés civiles pour garder les différents sites du ministère qui doivent l'être, il s'agit bien alors d'externaliser une prestation. Dans ce domaine, c'est la Plateforme du Commissariat Sud-Est (PFC-SE) qui a été désignée par le Centre Interarmées du Soutien des Métiers et du Contrôle Interne (CIMCI) pour la mise en œuvre de la stratégie d'achat⁶. Aussi, c'est bien cette PFC-SE qui rédige les accords-cadres multi-attributaires relatifs aux prestations d'accueil, de filtrage, de gardiennage et de sécurité incendie au profit des armées, directions et services relevant du MINARM sur le territoire métropolitain⁷. Il revient ensuite à chaque

⁶ Note n°773/ARM/SCA/CACI/DAF/STORM du 2 août 2017, portant sur la stratégie d'achat relative aux prestations de gardiennage.

⁷ Cahier Des Clauses Administratives Particulières N° 83-170152.

acteur des achats du SCA compétents (les autres PFC notamment) de décliner cet accord-cadre afin de répondre au mieux aux besoins exprimés géographiquement. Ce segment revêt une importance particulière compte tenu de la sensibilité des sites faisant potentiellement l'objet de ces missions de gardiennage, ce qui attend un niveau de probité important de la part des agents employés par ces sociétés cocontractantes. Il peut également y avoir des restrictions sur certains sites très sensibles du ministère (nécessitant une enquête de moralité propre pour chacun des agents employés sur le site), voire une restriction sur les entreprises (notamment pour les marchés « spécial France » qui peuvent bloquer certaines nationalités). Par ailleurs, ce segment fait l'objet d'une concurrence de plus en plus féroce en terme de besoin. En effet, de nombreux autres acteurs (publics ou privés) font de plus en plus appel à ces sociétés de sécurité pour des missions de contrôle et de surveillance. Cette forte concurrence s'est particulièrement vue pendant la crise sanitaire (COVID 19) et sera probablement très forte dans les prochains mois en France, compte tenu du nombre important de manifestations programmées (Coupe du monde Rugby 2023, Jeux Olympiques de Paris 2024, etc.). Ce segment attend donc un suivi au plus proche de la part des acheteurs pour bien maîtriser leurs fournisseurs, mais également du SCA afin de piloter le plus finement possible sa stratégie d'achat.

L'alimentation et les vivres opérationnels sont également particulièrement suivis. Segment piloté par le Centre Interarmées Restauration et Loisirs (CIRL) de Lyon, il s'agit ici de pouvoir apporter le soutien alimentaire aux forces, en France mais également en opérations. L'alimentation dans les armées fait l'objet de plusieurs déclinaisons réglementaires qui viennent l'encadrer au niveau stratégique⁸ par l'EMA et opératif par le SCA via une politique interarmées alimentaire (PAIA)⁹, en cours de rénovation. Ce segment est très sensible pour plusieurs raisons, tout d'abord parce qu'il est indispensable pour les forces, impossible d'envisager une action des Armées sans soutien en alimentation. Ensuite, les prestations d'alimentation font de plus en plus l'objet d'une externalisation, sur les 315 restaurants du SCA, à terme seuls 197 seront maintenus en régie, 45 sont totalement externalisés et 73 seront concédés à l'EDA. Cette démarche d'externalisation s'explique du fait d'un manque de moyen global, à la fois pour l'entretien des infrastructures, mais aussi pour le renouvellement des matériels de restauration collective, tout autant que la ressource humaine (problèmes déjà développés supra). En matière de ressources humaines, même si des moyens de contournement existent afin d'assurer la résilience du service¹⁰, des trous capacitaires sont à noter du fait de cette augmentation de l'externalisation, plus particulièrement dans la perspective d'un engagement majeur. De même, l'évolution de la réglementation du segment de l'alimentation impose des niveaux de qualités de plus en

⁸ Note°3388/DEF/DCSCA/DCA/RHL/NP du 28/05/2014 diffusant la politique alimentaire interarmées approuvée par l'EMA.

⁹ Lettre n°0893/DEF/DCSCA/DIR/NP du 18 février 2014 relative à la politique alimentaire Interarmées

¹⁰ Lettre n°500393/ARM/SCA/CIRL/DIR/NP du 25 mars 2022 relative aux tensions sur les effectifs RHL des groupements de soutien.

plus importants (la loi EGALIM fixe un minimum de 50% d'alimentation labellisée dans les restaurants collectifs). Pour accompagner les restaurants, le SCA a publié et diffusé un « *Mémento de normalisation des pratiques « métier » en restauration collective militaire* », véritable document de référence en pratique. De fait, si les modèles suivis actuellement par le SCA (en régie ou externalisés) offrent un niveau de résilience totalement satisfaisant en période de situation opérationnelle de référence, l'augmentation du besoin attendu dans un engagement majeur poserait nécessairement des problèmes. Il est donc utile pour le SCA d'accorder une place très importante à ce segment.

Enfin, les transports de biens et la logistique sont également identifiés comme présentant un très fort enjeu. La Plateforme Affrètement et Transport (PFAT), entité relevant directement de la Direction Centrale du Service du Commissariat des Armées (DCSCA), est en charge de passer et d'exécuter les marchés d'affrètement de transport de personnel ou de matériel (terre, air, mer et multimodal) et de transport au sens large (agence de voyage, convention SNCF, etc.) au profit des armées et services du ministère. Ce segment présente de nombreux risques pour le SCA : marchés infructueux ou mono-soumissionnaires, négociations délicates, inflations des prix, défaillances des fournisseurs, retards d'acheminement et de livraison, tensions avec les titulaires menaçant de résilier les contrats, difficultés pour passer les frontières des pays frontaliers compte tenu des réglementations nationales ou communautaires et des contraintes techniques (vu récemment pour l'acheminement de matériel militaire par voie ferroviaire ou routière vers la Roumanie). Le transport aérien est notamment une partie de ce segment sur lequel le MINARM porte sa réflexion, il souhaiterait pouvoir bénéficier d'un Accord Cadre général qui prévoirait la couverture de l'ensemble des besoins dans le monde, notamment en cas de déclenchement d'une opération majeure. Cet objectif semble très difficilement réalisable, la définition du besoin étant bien trop complexe. Pour le moment la PFAT s'est donc contentée de reprendre les marchés existants dans les différentes Directions du Commissariat (DIRCOM) en OPEX. L'une des principales difficultés de ce segment relève du manque de fournisseurs potentiels qui sont dès lors en position de force soit pour négocier, soit plus loin pour refuser de répondre à un appel d'offre, voire refuser de réaliser les prestations attendues dans le marché. Cette limite pose donc de véritables questions sur la résilience de ces prestations et justifie dès lors pleinement le positionnement de ce segment comme à très fort enjeu.

La définition de segments à très forts enjeux est essentielle pour le SCA pour piloter les activités les plus sensibles de son champ d'action, maîtriser la résilience et les dépendances liées à l'externalisation. D'autres segments sont également à suivre.

B Les segments à forts enjeux.

Pour maîtriser ses activités de soutien, le SCA peut poursuivre cette définition de segments présentant un intérêt particulier en travaillant

notamment sur trois autres segments à forts enjeux : l'habillement, l'eau et les voyages et déplacements.

L'habillement est un des secteurs clefs des missions du SCA, la sensibilité de ce segment est d'autant plus prégnant qu'il a fait l'objet de nombreuses critiques au moment de la reprise de cette mission. De même, cette activité présente la particularité d'être très difficile à réaliser en régie, c'est donc bien par le biais d'une externalisation des prestations que le SCA peut répondre aux besoins des Armées (production de tissus, confection, etc.). Ce segment est piloté au sein du SCA par le Centre Interarmées du soutien Equipements du Commissariat (CIEC) de Rambouillet. Les principaux risques liés à l'habillement sont :

- les difficultés des titulaires à approvisionner les matières nécessaires à la réalisation des productions ;
- les interruptions des chaines de fabrication avec des dates de reprise décalées pour les différents acteurs en fonction des pays ;
- les restrictions de circulation empêchant les déplacements pour les contrôles en usine et conduisant, soit à réaliser les contrôles dans les locaux des titulaires avec des délais plus importants en cas de retouches, soit à une baisse de qualité et une augmentation des refus de produits ;
- les perturbations des transports (notamment en provenance d'Asie) entre les lieux de production et les lieux de livraisons.

Ce segment mérite donc d'être particulièrement suivi, d'autant que les militaires ne pourront se passer de tenues adaptées dans l'hypothèse d'un engagement majeur. Il faudra d'ailleurs réfléchir à des solutions adaptées à une masse beaucoup importante de militaires à équiper, et ce dans des délais potentiellement très contraints.

L'eau est également un secteur à suivre avec le plus grand intérêt, dans la mesure où, de la même manière que pour l'habillement et l'alimentation, toute activité militaire doit nécessairement prévoir un approvisionnement en eau adapté (pour la consommation ou pour l'hygiène). Si en France la délivrance ne présente qu'un risque mesuré (la survenance d'une rupture d'alimentation en eau courante est à envisagée en période de sécheresse, mais reste très peu probable) et la sécurisation des canalisations ne relève d'ailleurs pas du MINARM, dans l'hypothèse d'un engagement majeur avec un conflit de haute intensité, cette ressource sera déterminante. Il serait en effet impossible ne pas permettre aux militaires de s'approvisionner en eau, leurs besoins seraient en effet démultipliés sur certaines phases et resteraient très conséquents lors de leurs régénérations. Si il semble très compliqué d'anticiper un besoin en eau pour les forces, qui dépendrait de la localisation et des infrastructures existantes, il paraît particulièrement opportun pour le SCA de réfléchir déjà à des solutions garantissant la résilience de ce segment dans un engagement majeur. Ce segment doit donc être suivi avec grand intérêt pour maîtriser l'externalisation.

Le segment des voyages et déplacements est enfin un autre segment qui mérite une attention toute particulière. Piloté par le Centre

Interarmées de soutien à la Mobilité (CIMOB), ce segment a vocation à permettre les déplacements des militaires et présente essentiellement des risques liés à l'inflation des prix ou au fait que les appels d'offres resteraient infructueux. Ces deux points doivent pouvoir être pris en compte. Tout d'abord il n'est pas envisageable que les militaires ne puissent se déplacer, ils doivent pouvoir se rendre sur les lieux qui attendent leurs actions (missions). De même, une forte inflation doit être suivie également, puisqu'elle aurait des conséquences sur le budget global des Armées. Ce segment mérite donc d'être suivi avec grande attention.

Le SCA doit donc appuyer également ses travaux de maîtrise des fournisseurs sur ces trois segments afin de contrôler ses actions d'externalisation. Les autres segments doivent tout autant être pilotés.

C La gestion des autres segments relevant du périmètre du SCA.

Le pilotage des segments relevant du SCA est indispensable, même s'ils n'ont pas nécessairement été identifiés, lors des dernières études du CIMCI, comme à forts ou à très forts enjeux. C'est en effet en s'appuyant sur des études régulières et continues que le SCA doit pouvoir identifier, le plus en amont possible, quel segment peut potentiellement commencer à présenter des risques. Les besoins des forces évoluent constamment, les capacités des fournisseurs sont également très variables, tout comme la situation du marché économique dans les segments étudiés. Pour exemple, la crise sanitaire liée à la COVID 19 a très rapidement révélé un besoin en approvisionnement de masques chirurgicaux ou de produits désinfectants. Si ce besoin existait déjà avant la survenance de cette crise, son augmentation considérable était extrêmement difficile à anticiper. Il aurait fallu porter une attention sur les stocks existants. C'est justement ici que la qualité du pilotage peut intervenir, en mettant à jour régulièrement les capacités des fournisseurs et en les confrontant avec les besoins des forces, mais aussi en renouvelant régulièrement les données utilisées par ses indicateurs. En l'espèce, s'agissant de cette crise sanitaire, la donnée relative aux stocks de masques et de gel hydro-alcoolique était défailante.

La bonne maîtrise de la résilience des fournisseurs dans la perspective d'un engagement majeur, pendant lequel les cocontractants pourraient être mis en difficulté, passe donc par un contrôle régulier, précis et prospectif de leurs capacités à tenir leurs engagements. La définition de la criticité des fournisseurs est également un point clef dans la maîtrise de l'externalisations des prestations du SCA.

III *Le bon niveau de suivi de l'externalisation pour le SCA.*

Enfin, la bonne maîtrise de l'externalisation pour le SCA passe par la meilleure connaissance possible de ses fournisseurs. Il s'agit dès lors d'identifier ceux qui sont les plus critiques et d'assurer un suivi global de la base de ces fournisseurs, qui sera nécessairement évolutive dans le temps, et fonction des contextes.

A *La notion de BITD.*

La notion de Base Industrielle et Technologique de Défense (BITD) renvoie à l'ensemble des entreprises qui sont amenées à travailler dans le secteur de la Défense. Traditionnellement, la BITD d'un pays est divisée en trois groupes :

- ceux qui produisent des équipements stratégiques, militaires (des systèmes d'armes par exemple) ;
- ceux qui fournissent des produits stratégiques permettant le bon fonctionnement des équipements militaires (le carburant) ;
- ceux qui fournissent des produits qu'utilisent les armées (les vivres).

La France attache une importance particulière à la notion de BITD, l'enjeu défendu est celui de la souveraineté nationale. Ce rôle majeur est présenté dans la « *Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale* » de 2017 (mise à jour en 2021). Préfigurant la Loi de Programmation Militaire qui la suit, ce document met en lumière les éléments clefs de la défense. La partie C de cette Revue laisse une place prépondérante à la BITD, précisant que La France a besoin d'une BITD forte. En 2017, elle est constituée d'une dizaine de grands groupes de taille mondiale et de près de 4 000 PME, représentant plus de 200 000 emplois en France, avec un impact positif majeur sur la balance commerciale. La préparation de l'avenir est un facteur clef du maintien de l'excellence de cette BITD, garante de la supériorité technologique et de l'autonomie stratégique de la France. Le maintien de l'ambition de couvrir tous les domaines industriels et techniques devient plus prégnant et requiert l'augmentation du niveau des ressources budgétaires dédiées à la recherche et développement.

Au sein du ministère des Armées, il revient pour l'essentiel à la DGA de suivre cette BITD, afin d'en garantir l'excellence et la protéger. Les entreprises de la BITD peuvent en effet présenter certaines fragilités, puisque Le profil type d'une entreprise de la BITD est une PME de 50 salariés, réalisant moins de 25% de son chiffre d'affaire dans la défense. Les stratégies industrielles et technologiques sont dès lors souvent dictées par le marché civil qui apporte le volume. Ces fragilités doivent donc être suivies avec le plus grand soin. S'agissant de la garantie de l'excellence, la DGA appuie ses efforts sur les axes suivants :

- innover pour s'adapter aux menaces et aux défis d'aujourd'hui et de demain ;
- fiabiliser la chaîne de sous-traitance et d'approvisionnement, en cherchant le plus loin possible dans les rangs des sous-traitants critiques ;
- attirer et conserver les compétences et les talents ;
- veiller à l'efficacité économique et à la compétitivité de la BITD (conformément aux attendus de la « *Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale* ») ;
- renforcer l'autonomie stratégique européenne dans le secteur de la Défense et dans les secteurs civils de souveraineté.

Compte tenu du rôle majeur de ces entreprises dans la défense nationale, il semble indispensable de les identifier le plus en amont possible (ainsi que leurs sous-traitants de différents rangs) et de pouvoir maîtriser au mieux les différents contrats passés avec elles, notamment lorsqu'il s'agit d'externalisation. L'identification est indispensable afin d'en garantir la protection et de préserver ainsi les intérêts nationaux. L'approche d'une BITD propre au SCA est dès lors déterminante pour garantir la bonne maîtrise de son externalisation.

B Une BITD propre au SCA.

La définition d'une BITD propre au SCA est aujourd'hui déterminante. C'est une assurance de la bonne conduite des actions de soutien au profit des forces. Par cette approche, le SCA peut déterminer quels sont ses fournisseurs majeurs, définir une gradation dans ces fournisseurs, suivre leurs performances, garantir leur protection et leur résilience, pour mieux contrôler la qualité de son externalisation. A cet effet, le SCA s'est donc logiquement rapproché de la DGA, et plus particulièrement du Service des affaires industrielles et de l'intelligence économique (S2IE). Ce rapprochement s'est matérialisé par la signature d'une convention cadre le 2 février 2022, dont l'objet est « l'accompagnement du S2IE dans la mise en œuvre et le suivi de la BITD du SCA »¹¹. Le S2IE est un organisme de la DGA qui a pour mission notamment :

- de développer la BITD et de s'assurer de la capacité de cette base à répondre en toutes circonstances aux besoins en matière d'armement et de sécurité ;
- d'animer et coordonner les actions concourant au développement et à la consolidation de l'industrie, ainsi qu'au soutien des petites et moyennes entreprises et industries (PME, PMI) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI) détenant des compétences ou des technologies critiques pour la défense ;
- de mettre en œuvre le plan « Action PME » du ministère des Armées, dont l'objectif est de faciliter l'accès des PME et ETI aux marchés de défense ;

¹¹ Convention-cadre Accompagnement du S2IE dans la mise en œuvre et le suivi de la BITD du SCA du 2 février 2022.

- de favoriser, dans le domaine du développement économique, la coopération avec le monde civil et de nouer des partenariats en ce sens.

Les objectifs de cette convention sont bien :

- de recenser les entreprises fournisseurs stratégiques du SCA et déjà identifiées dans la BITD suivie par le S2IE ;
- d'assurer le suivi de ces entreprises avec pour objectif, notamment, d'identifier leurs vulnérabilités potentielles ;
- de mener toute action possible pour prévenir ou réduire la probabilité de défaillance d'une de ces entreprises.

Le S2IE dispose déjà d'une liste de fournisseurs sur laquelle compte s'appuyer en effet le SCA pour construire sa BITD. Cette liste pourra donc évoluer, au gré des besoins des soutenus, et sera mise à jour conjointement par la DGA et le SCA lors des réunions de suivi (par décisions des comités techniques ou de pilotage).

La définition d'une BITD, classée par domaine, garantira au SCA de pouvoir piloter sa ressource en fournisseurs et de répondre aux attentes du Chef d'Etat-Major des Armées (CEMA) à cet égard pour qui « Le Service du commissariat des armées concourt directement au succès des opérations. [...] Il est également un acteur essentiel du fonctionnement et de la performance des armées. [...] Il contribue à l'amélioration de la condition du personnel »¹². Le CEMA se positionne ensuite clairement sur ses attentes, il veut « affirmer une ambition pour le SCA alignée sur celle du modèle d'armée 2030 ».

La déclinaison doctrinale de ce modèle d'armée 2030 pour le SCA est un texte édité en 2021 par la DCSCA intitulé « Le commissariat des armées au rendez-vous de l'ambition armées 2030 ». Ce texte définit six objectifs stratégiques, et la mise en place de cette BITD permettrait de répondre à quatre d'entre eux :

- Le 1^{er} : Consolider la vocation opérationnelle et la résilience ;
- Le 3^{ème} : Moderniser et simplifier la relation aux soutenus ;
- Le 5^{ème} : Dynamiser l'innovation et la prospective ;
- Le 6^{ème} : Améliorer l'organisation et la performance du Service.

L'importance de la définition et du suivi au plus près d'une BITD propre au SCA sera donc le facteur clef qui garantira au service de pouvoir mieux contrôler et maîtriser ses dépendances à l'égard de ses fournisseurs et de l'externalisation de ses prestations de soutien. Le pilotage des fournisseurs passe également par la mise en place d'une cartographie dédiée.

¹² lettre n°D-21-004453/ARM/EMA/DSH/NP du 28 juillet 2021, vision stratégique du chef d'état-major des armées (CEMA) pour le SCA à l'horizon 2030.

C La nécessaire réalisation de cartographies des risques, indispensable à la gestion de la dépendance à l'égard des fournisseurs.

Le maitrise des fournisseurs passe par la mise en place, l'utilisation et l'évolution d'une cartographie des risques, véritable grille de lecture pour les acheteurs. L'objectif est de pouvoir objectiver la nature des relations entre le SCA et ses fournisseurs, de quantifier numériquement et d'ainsi identifier les difficultés, les dépendances et éventuelles défaillances. A cet effet, le Centre Interarmées du soutien des Métiers et du Contrôle Interne (CIMCI) a défini les attendus de pilotage dans une note à l'attention des différents organismes du SCA qui ont à en connaître¹³. Il s'agit bien ici de pouvoir piloter le plus finement possible, tant au niveau local que national, les relations qu'entretient le SCA avec ses fournisseurs. Cette directive a donc été déclinée par les organismes destinataires, et c'est ainsi que la Plateforme du Commissariat Est (PFC-E), par exemple, a souhaité inscrire cette évaluation dans la perspective de deux objectifs :

- améliorer la démarche contractuelle pour sécuriser les approvisionnements et anticiper les éventuelles défaillances ;
- améliorer la qualité du service rendu.

La méthode employée ici est très intéressante et peut servir de modèle pour d'autres entités, puisque la PFC-E s'est appuyée pour construire son modèle sur quatre critères très simples :

- périmètre géographique et opérationnel d'exécution du marché ;
- situation économique – taux de dépendance ;
- qualité d'exécution du marché ;
- situation juridico-administrative (faillite, liquidation, e-attestation).

¹³ note n°483/ARM/SCA/CIMCI/DIV-HA/NP du 13 juillet 2021 relative au pilotage des fournisseurs critiques au sein du commissariat des Armées.

Ensuite, chaque analyse du critère confère un nombre de point, déterminé comme suit :

Critère analysé	Réponse	Points attribués	Source
Segment national	Oui	8	Programmation
	Non	0	
Soutien des opérations	Oui	8	
	Non	0	
Taux de dépendance	> 30%	8	INFODAF E-attestation
	<30%	0	
Situation juridique	Signalement d'un motif d'exclusion (articles L2195-4 ; L2395-2)	8	Veille du Bureau expertise juridique
	Signalement d'une atteinte à la probité	8	Veille du Bureau expertise juridique
	Situation administrative irrégulière	8	E-attestation

La mise en place de ces critères simples et d'un barème clair permettent de pouvoir rapidement déterminer comment se porte le fournisseur, quel est le niveau de dépendance du SCA à son égard, quel est son niveau de résilience, etc.

Par ailleurs, cette grille d'évaluation sera d'autant plus instructive dans le temps puisqu'elle permettra de voir comment évoluent les fournisseurs de mois en mois, d'années en années ou de contrats en contrats. Ceci permettra également de comparer leurs positionnements en fonction des évolutions conjoncturelles (crises, OPEX, situation opérationnelle de référence, etc.).

La cartographie des risques qui s'appuiera sur ce type de grille d'évaluation permettra au SCA de pouvoir mieux contrôler ses fournisseurs et dès lors son niveau de dépendance à l'externalisation de ses prestations.

*

Le SCA a donc bien pris en compte les enjeux du soutien, plus particulièrement de l'externalisation, et de ses limites dans le cadre d'un engagement majeur. Si la résilience est désormais le maître mot, elle doit pouvoir se décliner en fonction de la situation sécuritaire mais également au regard des capacités de nos fournisseurs. Il s'agit à présent de se projeter plus globalement en préparant les scénarios du soutien des conflits de demain.

*

Partie. 3 La nécessaire mise en place de moyens garantissant la résilience, propres aux achats du SCA, dans la perspective d'un engagement majeur.

L'hypothèse d'un engagement majeur aurait des conséquences sur le mode de fonctionnement des forces, et donc sur celui du soutien. Le SCA se doit d'anticiper les différents scénarios, sans nécessairement les mettre en œuvre, mais à tout le moins en y réfléchissant déjà et en s'ouvrant à des approches innovantes.

I L'adaptation du soutien à des forces massives confrontées à un conflit de haute intensité.

Pour répondre à l'hypothèse d'un engagement majeur, le SCA se doit d'envisager des scénarios, plus ou moins complexes, qui lui permettront de mieux gérer ses dépendances à l'égard de ses fournisseurs, et d'ainsi mieux maîtriser ses actions d'externalisation. Si la réversibilité ne peut être exclue de cette projection, l'idée d'une réserve opérationnelle ou la préparation des actions de réquisition doivent également être anticipées.

A La nécessaire réflexion sur un retour à la notion de réversibilité.

La notion de réversibilité est considérée comme le corollaire de celle d'externalisation. Un rapport parlementaire du 19 janvier 2022 présente le recours à des services extérieurs comme « une opportunité » permettant à l'administration de se recentrer sur « son cœur de mission » et d'externaliser les compétences manquantes au sein de ses services. Mais si cette opportunité n'est pas concluante ou ne permet plus de réaliser la mission attendue, en aucun cas il ne faut exclure la possibilité de faire machine arrière. La réversibilité désigne l'opération de retour de responsabilité, par laquelle le pouvoir adjudicateur reprend les prestations qu'il avait confiées au titulaire d'un marché. Si cette notion de réversibilité a longtemps été conservée à l'esprit des rédacteurs de marchés relatifs à l'externalisation de prestation, force est de constater qu'elle n'est plus tenable aujourd'hui dans certains domaines, notamment pour des raisons de moyens (RH ou matériels). Mais la perspective d'un engagement majeur doit désormais être bien intégrée dans la réflexion du rédacteur. Le soutien ne peut en effet être défaillant si les Armées sont engagées dans un conflit majeur, sous prétexte qu'un cocontractant n'est plus en capacité.

Le SCA se doit donc de réfléchir à la réversibilité des missions qu'il externalise. Cette réflexion doit pouvoir être globale, faite en lien avec les Armées, notamment s'il faut trouver des solutions RH. Les

opportunités seront complexes à trouver, il pourra s'agir de s'appuyer sur un système de réquisition, de réserve opérationnelle ou pourquoi pas de militaires des forces non aptes à des missions opérationnelles. Au moment de la rédaction du marché la réversibilité pourra éventuellement être évoquée avec le fournisseur, elle devra surtout être à l'esprit du pouvoir adjudicateur pour garantir la continuité du service. La réversibilité est en effet un outil indispensable à la maîtrise de l'externalisation des prestations, qui pourra être appuyé par des moyens RH adaptés et innovants.

B La mise en place d'une réserve opérationnelle compétente et dédiée au soutien du SCA, dans une logique de réversibilité.

L'un des principaux risques en cas d'engagement majeur serait le manque de main d'œuvre, a fortiori compétente. Le soutien n'est pas exempt. S'il fallait répondre à un engagement de masse, il faudrait pouvoir disposer d'un soutien en masse, si possible déjà formé. Le risque est d'autant plus grand que, nous venons de le voir, si les fournisseurs ne peuvent honorer directement leurs engagements, il faudra être en mesure de réagir vite, notamment en actionnant la réversibilité post-externalisation. Mais nous l'avons vu également, dans certains domaines cette réversibilité est déjà hypothéquée, compte tenu des moyens RH dont dispose le SCA. C'est notamment le cas dans le segment de la restauration collective. Or, l'une des voies explorées par la prochaine LPM sera de s'appuyer sur une réserve opérationnelle formée et compétente dans l'hypothèse de cet engagement majeur.

Le levier de la réserve opérationnelle est déjà très employé par les forces, en particulier l'Armée de Terre pour ses actions sur le Territoire National (opération SENTINELLE). Le SCA aurait tout intérêt à s'en inspirer en s'attellant à développer sa propre réserve, apte à répondre aux besoins de soutien des forces. Il pourrait s'agir, dans le domaine de l'alimentation, de lier des partenariats avec des lycées hôteliers par exemple ou des grands groupes de restauration collective (SODEXO). Les personnels sont déjà formés et seraient dès lors aptes à soutenir les forces. S'agissant des lycées hôteliers, ces partenariats pourraient prendre des formes très variées, à l'initiative, pourquoi pas, des échelons régionaux ou locaux du SCA (Plateforme du Commissariat ou Groupement de Soutien de Base de Défense). Les étudiants pourraient parfaitement être intégrés, sur volontariat, à des préparations militaires, comme cela se fait dans les forces, les initiant aux métiers des armes (séances de tir, présentation de l'organisation des Armées, du SCA en particulier, etc.). Ce type de modèle pourrait tout à la fois susciter des vocations chez les plus jeunes, mais également fournir un réservoir de militaires de réserves formés et déjà initiés aux Armées, notamment à des fins de projection ou d'employabilité opérationnelle.

Les solutions au déficit en personnel dans certains segments existent, elles pourraient parfaitement pallier les écueils en cas de mise en œuvre d'une réversibilité des missions externalisées dans certains

segments. La dépendance aux fournisseurs du SCA serait dès lors mieux contrôlée. Le levier de la réquisition ne doit pas être exclu non plus.

C Les leviers de la réquisition comme moyen de répondre à un besoin des forces.

Afin de répondre à la défaillance d'un fournisseur, l'un des outils les plus évidents est le système de la réquisition. Pour autant, cette solution n'est pas si simple à mettre en œuvre et les conditions de son recours peuvent être complexes pour les Armées. Si un cocontractant est défaillant, certaines missions, en fonction du contexte peuvent attendre une réaction forte de l'administration, du SCA en particulier. Ce pourra être le cas pour des missions de soutien déterminantes pour les forces, comme l'alimentation, la surveillance de sites sensibles, le transport et l'affrètement ou encore la fourniture de tenues de combats et de protections balistiques.

C'est le « *Code de la défense* », dans lequel un titre complet est consacré aux « Réquisitions Militaires » (articles L2221-1 à L2223-19), qui définit les conditions et le champ d'application du système de réquisition propre aux forces armées. C'est le ministre des Armées qui initie la date de début possible des réquisitions. Les conditions sont les suivantes :

- décision préalable de mobilisation partielle ou générale ;
- insuffisance de moyens ordinaires d'approvisionnement des troupes ;
- les réquisitions sont toujours formulées par écrit et signées ;
- elles mentionnent l'espèce et la quantité des prestations imposées et, autant que possible, leur durée ;
- il est toujours délivré un reçu des prestations fournies.

La mobilisation est décidée par le Président de la République en Conseil des Ministres.

Les conditions de recours à la réquisition sont donc, logiquement, très contraignantes et ne peuvent se faire qu'en cas de trouble majeur (situation de guerre ou menace sur les institutions de la République).

Le champ d'application de la réquisition est assez large, prévu par l'article L2222-1 : « Est exigible, par voie de réquisition, la fourniture des prestations nécessaires aux forces armées et qui comprennent notamment :

1° Le logement chez l'habitant et le cantonnement pour le personnel dans les locaux disponibles, ainsi que les bâtiments, les terrains et les plans d'eau nécessaires pour le personnel et le matériel des services de toute nature qui dépendent des forces armées ;

2° L'alimentation quotidienne des militaires logés chez l'habitant ;

- 3° Les vivres et le chauffage des forces armées ;
- 4° Les aéronefs, les moyens de transport de toute nature et leurs accessoires, y compris le personnel et les matières nécessaires à leur fonctionnement ;
- 5° Les bateaux ou embarcations qui se trouvent sur les fleuves, rivières, lacs et canaux ;
- 6° Les matériaux, outils, machines et appareils nécessaires pour la construction ou la réparation des voies de communication, et, en général, pour l'exécution de tous les travaux militaires ;
- 7° Les conducteurs, ainsi que le personnel pour tous les travaux que les forces armées et formations rattachées ont à exécuter ;
- 8° Le traitement des malades ou blessés chez l'habitant ;
- 9° Les objets d'habillement, d'équipement, de campement, d'armement et de couchage, les médicaments et moyens de pansement ;
- 10° Tous les autres objets, matières et services dont la fourniture est nécessitée par l'intérêt militaire. »

Nombre de ces actions ouvertes couvrent les prérogatives de soutien propres au SCA. La réquisition étant possible à l'égard des personnes physiques et des personnes morales de droit privé, il serait dès lors parfaitement possible, en cas de crise majeur, de recourir à une telle action vers un fournisseur défaillant, à tout le moins sur les capacités qu'il serait encore en mesure de mettre en œuvre.

La réquisition est donc un levier complexe, contraint à mettre en œuvre et parfaitement encadré par le législateur. Elle est néanmoins extrêmement intéressante et doit être prise en compte par les services de soutien en cas de forte hausse du besoin, conséquence d'un engagement majeur. Le SCA aurait dès lors tout intérêt à déjà se projeter sur cette notion et élaborer des plans de réquisition potentielle, afin de pouvoir réagir rapidement en cas de besoin : cibler les entreprises indispensables, définir leurs capacités, quelles seraient les besoins et quelles quantités, etc. C'est par une parfaite connaissance des moyens d'action permis par la réquisition que le SCA pourra mieux encore maîtriser ses actions d'externalisation. La désignation d'entreprises essentielles au soutien est une des clefs de voute du système de résilience que doit bâtir le SCA. Il serait également logique de s'intéresser aux modes de fonctionnement de nos alliés.

II La création d'une notion de BITD élargie à notre voisinage proche pour faire face à un conflit de haute intensité.

Les réflexions autour de la notion de BITD ne peuvent s'arrêter au simple constat de l'existence de fournisseurs cruciaux. Il semble désormais indispensable de réaliser un travail de parangonnage exhaustif de ce que peuvent faire nos alliés, de ce qui existe dans l'OTAN, avec notamment à l'esprit une éventuelle mutualisation des moyens de soutien en cas d'engagement majeur.

A La possibilité de mutualisation des moyens de soutien commun au niveau européen en cas d'engagement majeur.

L'approche française de l'hypothèse d'un engagement majeur se ferait nécessairement dans une logique interalliée. C'est la doctrine suivie lors de la construction de la Loi de Programmation Militaire (LPM), avec la volonté de construire un modèle complet, qui s'appuierait nécessairement sur ses alliés pour les trous capacitaires connus et assumés (notamment en logistique). Cette logique de mise en commun des moyens pourrait parfaitement être mise en œuvre dans le domaine du soutien, avec une mutualisation des capacités de soutien de l'homme (en alimentation de campagne, transport, gardiennage), mais aussi et surtout dans la réflexion de contrats passés en commun avec nos alliés.

L'approche d'un soutien mutualisé est réalisée depuis longtemps et trouve de multiples exemples dans l'histoire récente de nos forces. C'est ainsi que nos partenaires européens ont pu apporter une aide conséquente lors de l'opération BARKHANE. Les allemands, avec leurs A400M, ou les britanniques, avec leurs Boeing CH-47 Chinook, ont ainsi pu respectivement appuyer les moyens français déjà déployés, et compléter un défaut capacitaire connu. Une telle logique de mutualisation des moyens pourrait parfaitement être étudiée pour améliorer notre soutien. Dès lors, cette mutualisation pourrait également permettre de pallier des déficits de moyens en régie et ainsi éviter une forme d'externalisation vers des entreprises privées. Dans cette perspective, il faudrait se demander s'il vaut mieux employer les moyens en régie d'une Armée alliée ou ceux d'une entreprise française, partenaire privilégié. La réponse est une nouvelle fois multiple. La maîtrise du bon niveau d'externalisation dans la perspective d'un engagement majeur attend la possibilité de recourir au plus grand nombre de soutien possible : nationaux, étrangers, en régie ou externalisé. C'est avec la plus grande palette possible que le SCA saura répondre aux besoins d'une Armée engagée massivement dans un engagement majeur incluant des phases de haute intensité.

B L'inspiration des procédures de nos alliés par un travail prospectif de parangonnage.

Les procédures de soutien de l'homme attendent de réaliser des choix de traitement en régie ou en externalisation, comme la présente étude le met en exergue. Si le soutien des forces française est assujéti à une réglementation souvent complexe, certains de nos alliés, européens notamment, doivent répondre aux mêmes attentes de réglementation communautaire (mise en concurrence par exemple). Dès lors, afin d'élever la vision sur le soutien des forces, il pourrait être pertinent pour le SCA de s'intéresser aux solutions retenues par ces alliés. Un travail de parangonnage complet, par l'effort de déplacements et de la mise en place d'un groupe de travail dédié pourrait être extrêmement enrichissant. Plus loin, des échanges entre personnels, formés et compétents, de chacune des armées nationales qui auraient été identifiées, pourraient s'avérer très constructifs, particulièrement s'il s'agit d'insertions complètes dans des états-majors nationaux (et non pas nécessairement interalliés) à des postes techniques ou d'analyse.

Dans tous les cas, des solutions innovantes peuvent être retirées de telles expériences, que ces échanges se fassent auprès d'alliés de tailles équivalentes et contraints aux mêmes règles (en Allemagne), de tailles équivalentes avec des règles potentiellement dissemblables (Grande-Bretagne), ou d'alliés proches s'appuyant sur des modèles d'Armée plus restreints (Italie, Espagne, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, etc.). Ces échanges permettraient sans aucun doute de balayer des modèles de soutien innovants, réalisés en régie ou externalisés. Cette vision globale assurerait au SCA de mieux maîtriser son modèle d'externalisation et les dépendances liées. D'autres modèles que les nationaux peuvent être étudiés également.

C L'ouverture aux moyens de l'OTAN.

L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) dispose déjà d'un outil de soutien à vocation interallié, la NATO Support and Procurement Organisation (NSPA). Principal prestataire de service de l'OTAN, elle offre un large éventail de capacités intégrées à l'usage de l'Alliance, de ses pays membres et de ses pays partenaires. Elle regroupe en son sein les activités de soutien logistique et d'acquisition de l'OTAN, proposant des solutions multinationales. La NSPA est financée par ses clients et opère certes sans perte ni profit selon ses statuts, mais elle doit bien pouvoir se financer, ce qui entraîne nécessairement un surcoût du fait de l'existence même de cet interlocuteur supplémentaire. Si la NSPA dispose de prérogatives relativement larges, certaines d'entre elles couvrent une partie de l'activité de celles de soutien dévolu au SCA, comme la logistique (incluant le soutien de vie en campagne, l'hébergement, l'alimentation, etc.) ainsi que le transport stratégique et l'affrètement.

Pour réaliser l'ensemble de ces missions, la NSPA dispose d'un réseau d'expert et de procédures propres. Il pourrait être particulièrement intéressant pour le SCA de s'appuyer sur cette agence à deux titres : tout d'abord comme complément du soutien à apporter aux forces dans une logique d'engagement majeur, ensuite pour s'intéresser aux procédures employées et sur le réseau construit pour compléter son expertise d'achat. Ces deux points sont totalement complémentaires et s'inscrivent parfaitement dans la suite du travail de parangonnage qui pourrait être réalisé auprès de nos alliés. L'objectif est toujours de se doter de leviers supplémentaires et potentiellement innovants afin de pouvoir répondre aux besoins des forces dans le cas d'un engagement majeur avec une masse importante de soutenus. C'est par l'inspiration et le complément des modes d'actions déjà existants auprès de structures intégrées que le SCA pourrait mieux maîtriser son niveau d'externalisation et sa dépendance à l'égard de ses fournisseurs.

III La modification des standards du soutien à l'épreuve d'un conflit de haute intensité.

La haute intensité doit être étudiée objectivement avec une nécessaire adaptation du soutien à la masse déployée, en acceptant une dégradation des standards, en réfléchissant à de nouvelles clauses contractuelles, puis en travaillant déjà sur le soutien de demain avec ses ruptures technologiques.

A L'acceptation d'une dégradation qualitative du soutien de l'homme pour pouvoir répondre à un besoin massif des forces.

L'hypothèse d'un engagement majeur aurait pour conséquence des phases de combat de haute intensité, avec un très grand nombre de combattants engagés. Des priorisations dans les efforts de ces engagements seraient alors opérés, privilégiant très probablement les éléments propres à la manœuvre militaire directe (approvisionnement en munitions et carburant) plutôt que ceux du soutien de l'homme. Dès lors, malgré des efforts conséquents, il est très fort probable de devoir à faire face à une diminution de la qualité, par exemple en alimentation. Des solutions existent pour assurer des apports caloriques en mode dégradé (rations « au contact » par exemple), mais les coûts globaux attendus pour un apport en repas destinés à une masse de combattant importante risquent de ne plus être tenables.

Plus généralement, s'il fallait soutenir une masse trop importante de combattants, il est très fortement probable que l'appareil logistique existant et utilisé par le SCA ne pourrait pas suivre. Impossible de fournir des tenues de combat ou des protections balistiques en

nombre suffisant. L'une des solutions serait alors de diminuer les standards de qualité et de technologie afin de permettre une ouverture à d'autres fournisseurs potentiels, diminuer les coûts de production et d'ainsi fluidifier à plus grande échelle l'approvisionnement qui serait alors massif en matière de tenues de combats.

Le traitement des défunts, domaine dont le SCA porte la responsabilité du soutien, serait également très fortement impacté en cas de conflit de haute intensité. Si dans une situation opérationnelle de référence il est possible d'accorder aux militaires morts au combat une attention toute particulière, la haute intensité aurait pour conséquence une très forte augmentation des victimes et dès lors une difficulté majeure de pouvoir les traiter selon les standards actuels.

Afin de maîtriser ce point, le SCA devrait pouvoir mener des études précises sur les capacités de ses fournisseurs dans les domaines clefs (alimentation, habillement, etc.). Plus loin, si de tels choix doivent être opérés, il est indispensable de communiquer avec les Armées sur ces points. Les forces doivent savoir qu'en cas de haute intensité, le soutien serait maintenu au prix d'une dégradation potentielle des standards.

Cette dégradation potentielle du soutien doit être vu en amont avec les fournisseurs, afin de les informer sur l'évolution potentielle des besoins. Dans tous les cas, la maîtrise de l'externalisation passe par un dialogue étroit avec les fournisseurs. La préparation des marchés revêt également un rôle déterminant en cas d'engagement majeur.

B La mise en place de clauses dédiées en prévision d'une situation de crise.

Pour répondre aux critères d'un engagement majeur en matière de soutien, le SCA doit trouver des solutions contractuelles qui permettraient d'anticiper l'évolution des besoins, soit pour des actions déjà externalisées, soit pour celles qui seraient encore réalisées en régie. Mais dans tous les cas, c'est bien l'outil contractuel qui pourra être employé pour trouver des solutions. La rédaction de clauses dédiées dans les marchés identifiés permettrait sinon de pouvoir répondre totalement au besoin en cas de très forte augmentation, au moins de prévenir les fournisseurs sur la potentialité d'une telle survenance. La maîtrise des leviers de l'externalisation passe par la communication avec les cocontractants.

Ces clauses pourraient avoir plusieurs objectifs : augmenter le rythme des livraisons et les volumes, réaliser des stocks sous certaines conditions, etc. L'objectif serait bien d'anticiper raisonnablement une forte augmentation du soutien, en partenariat avec les fournisseurs. C'est bien toute la difficulté, il ne faudrait pas effrayer le fournisseur, qui ne préférerait peut-être pas prendre le risque de répondre à un appel d'offre dans lequel il ne s'y retrouverait pas en cas d'augmentation du rythme attendu. Il faudrait ici associer les différents acteurs du conseil juridique du ministère pour trouver des solutions rédactionnelles, comme par exemple la non application ou

la modification du régime des pénalités en cas d'activation de clauses liées à la fourniture de biens et services en cas d'engagement majeur.

Une bonne maîtrise de l'externalisation des prestations passe par une telle anticipation. L'association avec les fournisseurs pourra également prendre d'autres formes.

C L'association le plus en amont possible des principaux partenaires du SCA à une évolution du besoin pour faire face à un conflit de haute intensité.

L'histoire des conflits armés met en évidence que la différence opérationnelle entre deux adversaires se fait souvent avec l'introduction de ruptures technologiques par l'un des belligérants. Ce fut le cas lors du premier conflit mondial avec l'utilisation des chars d'assaut ou lors du second avec l'emploi d'armes nucléaires. La supériorité technologique procure un avantage psychologique déterminant à celui qui la détient. S'il est difficile de parler de véritable rupture technologique s'agissant du soutien, il semble cependant certain que les progrès technologiques doivent pouvoir être mis en œuvre s'ils peuvent procurer un quelconque avantage. L'innovation joue un rôle important ici, et la politique des achats innovants mise en œuvre par le SCA depuis quelques années peut contribuer à améliorer les performances des forces. C'est ainsi que la PFC-E travaille, en collaboration avec l'Agence de l'Innovation de la Défense (AID), pour fournir à la Marine Nationale (aéronautique navale) des tenues munies de capteurs physiologiques intégrés. L'objectif est de mesurer les performances dans le temps et l'évolution de la forme des pilotes en fonction des conditions opérationnelles. Ce prisme de la haute technologie permet de tisser des liens avec des fournisseurs potentiels.

Le lien avec les fournisseurs est en effet essentiel. Il appartient à l'acheteur de créer et entretenir une relation de confiance avec le panel de fournisseurs en charge des segments du soutien dont il a la charge. C'est dans le dialogue avec les fournisseurs que les échanges sur ces thèmes de l'engagement majeur pourront être évoqués. Il pourra s'agir du progrès technologique, mais également d'une diminution des standards en cas de besoin en approvisionnement massif (notion évoquée ci-dessus) ou encore anticiper sur la constitution de stocks. Le dialogue en confiance avec les fournisseurs permettra d'aborder cette dualité attendue : perte qualitative avec la massification et sauts technologiques de rupture. Les fournisseurs pourront exprimer leurs capacités de production ou de fourniture de service au regard de ces attendus potentiels. Cette association doit se faire le plus en amont possible pour être efficace.

Une fois encore, la bonne maîtrise de la gestion de l'externalisation passe par un dialogue étroit avec les fournisseurs et une bonne connaissance de leurs capacités d'action.

Conclusion

La maîtrise du bon niveau d'externalisation est un enjeu majeur pour les achats du Service du Commissariat des Armées. Il est indispensable pour le service de connaître et piloter son niveau de dépendance à l'égard de ses fournisseurs et d'ainsi maîtriser le bon niveau de recours à l'externalisation ou à la régie.

Si le SCA dispose déjà d'outils très intéressants, mis en place par le législateur ou la jurisprudence, qui lui permettent de s'assurer une maîtrise de ses fournisseurs, ceux-ci présentent certaines limites. Dès lors, la nécessité d'une réflexion sur des modes résilients propres à l'hypothèse d'un engagement majeur pousse déjà le SCA à s'adapter tout en maintenant son positionnement au service des forces, dans un contexte classique de situation opérationnelle de référence. Enfin, pour maîtriser totalement ces enjeux, le SCA doit se projeter et initier des réflexions, pour certaines innovantes, en anticipant une dégradation de la situation, sans s'interdire de bousculer ses standards de soutien pour répondre au mieux aux attentes des forces.

La réponse du SCA aux besoins d'un engagement majeur sera nécessairement de combiner ses moyens, en étant en mesure de recourir à des actions en régie tout en faisant appel aux différents niveaux d'externalisation. Ce sont ces différents leviers qui, associés les uns aux autres, garantiront un soutien résilient, adaptable à des besoins massifs ou spécifiques, pour certains non encore envisagés. Les outils nécessaires existent déjà, il conviendra de les maîtriser sans s'interdire de faire preuve d'innovation.

L'un des éléments clefs indispensables à la réalisation d'un soutien de qualité consiste à dialoguer. Le dialogue doit se faire avec les fournisseurs, comme la présente étude l'a démontré, il doit également nécessairement exister avec les soutenus. C'est en connaissant parfaitement les besoins des forces que le SCA pourra maîtriser ses actions d'externalisation. L'association, déjà étroite, avec les Armées devrait pouvoir être poussée le plus loin possible afin de s'assurer d'être au rendez-vous de l'engagement majeur et des évolutions en cours.

Cette nécessaire association, qui se fait parfaitement au niveau local à présent, grâce notamment aux dernières grandes politiques du service (SCA 2020 par exemple), doit pouvoir également se matérialiser le plus tôt possible auprès de chaque Armées, Direction ou Service (ADS). Tout travail de prospective doit pouvoir se faire en associant les réflexions de soutien.

Il appartiendrait dès lors au SCA d'initier ces associations, à la fois par des rendez-vous réguliers par thème, segment ou domaine, mais aussi en s'appuyant sur ses différents commissaires employés par les forces pour faire remonter les innovations et les réflexions prospectives. Il pourrait être utile de réfléchir à des processus simples à mettre en œuvre, en partenariat avec les forces, qui garantiraient une transmission synthétique des informations. La mise en place d'un système d'information dédié, ou plus simplement l'appui sur un

logiciel déjà existant, permettrait d'outiller au mieux ce travail collaboratif prospectif.

Bibliographie

Témoignages :

- SCHULLER Eric (commissaire en chef de première classe), chef du bureau des achats de la Direction Centrale du Service du Commissariat des Armées, entretien oral libre qui s'est déroulé le 23 novembre 2022 au bureau parisien du commissaire en chef de première classe.
- FENOT Olivier (commissaire en chef de deuxième classe), chef de la division prestations externalisées du Centre Interarmées Restauration et Loisirs, entretien oral libre qui s'est déroulé le 24 janvier 2023 par téléphone.
- OUTIL Flavien (commissaire principal), chef de la division achats de la Plateforme du Commissariat Est, un premier entretien oral libre qui s'est déroulé le 27 janvier 2023 au bureau messin du commissaire principal, un second entretien libre le 17 février 2023 par téléphone.
- HECTOR Bérenger (commissaire principal), chef du bureau effets de combat du Centre Interarmées du soutien Equipements du Commissariat, entretien oral libre qui s'est déroulé le 28 janvier 2023 par téléphone.
- JACQUOT Aude (commissaire en chef de deuxième classe), chef de la division achat de la Plateforme Affrètement et Transport, entretien oral libre qui s'est déroulé le 9 février 2023 par téléphone.
- DEBONNE Marie, experte au sein de la division exploitation du Centre Interarmées Restauration et Loisirs, entretien oral libre qui s'est déroulé le 16 février 2023 par téléphone.

Références réglementaires :

- Code de la commande publique
- Code de la défense
- Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale.
- Revue stratégique de défense et de sécurité nationale de 2017.
- Le commissariat des Armées, au rendez-vous de l'ambition Armées 2030, décembre 2021.
- Instruction N° 7482/DEF/CAB du 8 juillet 2015, relative à la réforme des achats publics et habilitant certains organismes à passer les marchés publics et accords-cadres pour mettre en œuvre les stratégies d'achat au sein du ministère de la défense.
- Instruction n° 7538/ARM/SGA/DAF/SDQEFI du 12 mars 2018, relative au processus ministériel de préparation, de conduite et de suivi des projets d'externalisation ou de régie rationalisée optimisée.

- Circulaire N° 14092/DEF/SGA du 25 septembre 2015, visant à mettre en œuvre l'instruction n° 7482 DEF/CAB du 8 juillet 2015 relative à la réforme des achats publics et habilitant certains organismes à passer des marchés publics et accords-cadres pour mettre en œuvre les stratégies d'achat au sein du ministère de la défense.
- Convention-cadre Accompagnement du S2IE dans la mise en œuvre et le suivi de la BITD du SCA du 2 février 2022.
- Note°3388/DEF/DCSCA/DCA/RHL/NP du 28/05/2014 diffusant la politique alimentaire interarmées approuvée par l'EMA.
- Note n°483/ARM/SCA/CIMCI/DIV-HA/NP du 13 juillet 2021 relative au pilotage des fournisseurs critiques au sein du commissariat des Armées.
- Note interne n°1413/ARM/CAB/CM1/NP du 31 mars 2022 relative à la haute intensité, concept et définition.
- Lettre n°0893/DEF/DCSCA/DIR/NP du 18 février 2014 relative à la politique alimentaire Interarmées
- Lettre n°500393/ARM/SCA/CIRL/DIR/NP du 25 mars 2022 relative aux tensions sur les effectifs RHL des groupements de soutien.

Annexe : liste des abréviations

- ADS : Armées, Directions et Services
- AID : l'Agence de l'Innovation de la Défense
- BITD : Base Industrielle et Technologique de Défense
- CCAG : Cahiers des clauses administratives générales
- CE : Conseil d'Etat
- CEMA : Chef d'Etat-Major des Armées
- CIEC : Centre Interarmées du soutien Equipements du Commissariat
- CIMCI : Centre Interarmées du Soutien des Métiers et du Contrôle Interne
- CIMOB : Centre Interarmées de soutien à la Mobilité
- CIRL : Centre Interarmées Restauration et Loisirs
- COP : Contrat d'objectif et de performance
- CPCO : Centre de planification et de conduite des opérations
- DAE : Direction des achats de l'Etat
- DAF : Direction des Affaires Financières
- DAR : Délégation à l'Accompagnement Régional
- DCSCA : Direction Centrale du Service du Commissariat des Armées
- DGA : Direction Générale de l'Armement
- DIRCOM : Direction du Commissariat
- EDA : Economat des Armées
- EMA : Etat-major des Armées
- EPIC : établissement public à caractère industriel et commercial
- LPM : Loi de Programmation Militaire
- MA : Mission Achat
- MINARM : Ministère des Armées
- NSPA : NATO Support and Procurement Organisation
- OPEX : opération extérieure
- OTAN : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
- PAIA : politique interarmées alimentaire
- PFAT : Plateforme Affrètement et Transport
- PFC-E : Plateforme du Commissariat Est
- PFC-SE : Plateforme du Commissariat Sud-Est
- PME : petites et moyennes entreprises
- RH : ressources humaines
- S2IE : Service des affaires industrielles et de l'intelligence économique
- SCA : Service du Commissariat des Armées
- SGA : Secrétariat Général pour l'Administration
- SID : Service de l'Infrastructure de la Défense

Table des matières

Résumé.....	2
Summary.....	3
Introduction.....	4
Partie. 1 Les capacités d'adaptation actuelles du SCA : des forces et des points d'amélioration.....	8
I Les différents niveaux d'engagement contractuel ouverts au soutien.....	8
A Le système historique de la régie	8
B Le recours à l'externalisation	9
C Le modèle hybride de la quasi-régie.....	10
II Les principaux leviers d'achats offerts par le Code de la commande publique favorisant une logique d'achat résilient.	12
A Les procédures des marchés de défense ou de sécurité.	12
B Les possibilités offertes en amont de l'exécution des contrats.....	14
C Les moyens existants en cours d'exécution du marché	18
III Les limites du modèle existant à l'aune d'une logique de résilience.	20
A La nécessaire maîtrise des fournisseurs et de leurs différents niveaux de sous-traitance.	20
B La difficulté de mettre en œuvre la notion de réversibilité Les risques liés à une externalisation exacerbée.....	21
C Les forces et faiblesses du recours à des fournisseurs étrangers.....	22
Partie. 2 Les évolutions propres aux politiques d'achats du domaine du commissariat des armées sous le prisme de la résilience.	25
I Les contraintes de positionnement pour le SCA dans le périmètre des achats publics l'incitant à consolider son rôle de soutien des forces.....	25
A Les contraintes liées aux achats interministériels.	25
B L'existence d'autres acteurs régionaux de l'achat.....	26
C La notion de segmentarisation des achats au Ministère des Armées. ...	27
II La construction d'une résilience graduée pour les segments d'achats propres au SCA.	28
A Les segments à très fort enjeux.	28
B Les segments à forts enjeux.....	30
C La gestion des autres segments relevant du périmètre du SCA.	32
III Le bon niveau de suivi de l'externalisation pour le SCA.....	33

A	La notion de BITD.	33
B	Une BITD propre au SCA.	34
C	La nécessaire réalisation de cartographies des risques, indispensable à la gestion de la dépendance à l'égard des fournisseurs.	36
Partie. 3 La nécessaire mise en place de moyens garantissant la résilience, propres aux achats du SCA, dans la perspective d'un engagement majeur.		
I	L'adaptation du soutien à des forces massives confrontées à un conflit de haute intensité.	39
A	La nécessaire réflexion sur un retour à la notion de réversibilité.	39
B	La mise en place d'une réserve opérationnelle compétente et dédiée au soutien du SCA, dans une logique de réversibilité.	40
C	Les leviers de la réquisition comme moyen de répondre à un besoin des forces.	41
II	La création d'une notion de BITD élargie à notre voisinage proche pour faire face à un conflit de haute intensité.	43
A	La possibilité de mutualisation des moyens de soutien commun au niveau européen en cas d'engagement majeur.	43
B	L'inspiration des procédures de nos alliés par un travail prospectif de parangonnage.	44
C	L'ouverture aux moyens de l'OTAN.	44
III	La modification des standards du soutien à l'épreuve d'un conflit de haute intensité.	45
A	L'acceptation d'une dégradation qualitative du soutien de l'homme pour pouvoir répondre à un besoin massif des forces.	45
B	La mise en place de clauses dédiées en prévision d'une situation de crise.	46
C	L'association le plus en amont possible des principaux partenaires du SCA à une évolution du besoin pour faire face à un conflit de haute intensité.	47
Conclusion.....		
Bibliographie		48
Annexe : liste des abréviations		50
Table des matières		52
		53