



28^e PROMOTION

2020-2021

L'EXTERNALISATION DES FONCTIONS DE SOUTIEN EST-ELLE COMPATIBLE
AVEC LE PRINCIPE DE RÉSILIENCE DES ARMÉES ?



Commissaire en chef de 2^e classe Marie VALLET de PAYRAUD

Sous la direction du

Commissaire en chef de 1^{re} classe Frédéric Tuset-Anres

*Cabinet de la ministre des armées - adjoint SCA
CM11 - transformation et soutiens*

Remerciements

Un grand merci au CRC1 Tuset-Anrès pour son aide précieuse et ses conseils qui ont permis d'enrichir ma réflexion.

Tous mes remerciements vont également à l'ensemble des personnes contactées pour leur disponibilité et la richesse de leurs propos.

Résumé

Depuis de nombreuses années, les armées font appel au secteur privé pour exercer tout ou partie de leurs missions de soutien des forces. Les mutations technologiques et sociétales, les incertitudes géopolitiques et économiques ainsi que le durcissement des conflictualités imposent la mise à jour d'une pratique fort ancienne afin de garantir la meilleure contribution des armées à la résilience de la Nation.

L'externalisation est inéluctable pour assurer la continuité et la réactivité des forces armées dans un contexte de professionnalisation et de contrainte budgétaire. Toutefois, le rapprochement des secteurs public et privé ne doit pas placer les forces armées dans une position de dépendance excessive, nuisible à leur liberté d'action, condition de leur résilience.

Dans cette perspective, l'externalisation doit être appréhendée comme une solution complémentaire et non exclusive. La mutualisation des moyens, permise par une relation équilibrée avec le secteur privé, œuvre au renforcement de la résilience.

La reconnaissance d'une base industrielle et technologique de soutien ainsi que la promotion d'une réserve opérationnelle collective ouvriraient des opportunités nouvelles face aux vulnérabilités présentes et futures.

Abstract

For many years, the armed forces have called on the private sector to carry out their force support missions, either entirely or in part.

Technological and societal changes, geopolitical and economic uncertainties, as well as the hardening of conflicts require modernisation of this long-standing practice to ensure that the best contribution of the armed forces to the Nation's resilience is guaranteed.

Outsourcing is inevitable to ensure continuity and responsiveness of the armed forces within a context of professionalization and budget constraints. However, bringing the public and private sectors closer together must not place the armed forces in a position of excessive dependence, prejudicial to their freedom of action, condition of their strategic autonomy.

In this regard, outsourcing must be understood as a complementary, rather than an exclusive solution. The pooling of resources, made possible by a balanced relationship with the private sector, is relevant to strengthening resilience.

The recognition of a supportive technological and industrial defence base, as well as the promotion of a collective operational reserve would open up new opportunities in the face of present and future vulnerabilities.

Introduction

Depuis quelques années, les administrations publiques font appel de façon croissante à des opérateurs privés pour assurer, en tout ou partie, certaines de leurs missions. Malgré sa nature régaliennne et la singularité de ses métiers, le ministère des armées (MINARM) ne déroge pas à cette tendance.

S'inspirant des modèles de management du privé, il s'agit pour l'Administration de confier les tâches périphériques à des prestataires extérieurs.

Ainsi, l'externalisation désigne « *l'action pour une entreprise de confier une partie de ses activités à des partenaires extérieurs* »¹. Elle doit, dans ses modalités, être distinguée de la sous-traitance définie par la loi de 1975² comme « *l'opération par laquelle un entrepreneur confie [...] à une autre personne appelée sous-traitant, l'exécution de tout ou partie du contrat d'entreprise ou d'une partie du marché public conclu avec le maître de l'ouvrage* ». Cette distinction a été reprise par le ministère des armées³ pour lequel « *l'externalisation consiste à*

¹ Dictionnaire Larousse.
<https://www.larousse.fr/dictionnaires/français/externalisation/32400> (consulté le 21.02.2021).

² Loi n°75-1534 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance.

³ 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.

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». « La sous-traitance est un contrat ponctuel passé entre l'administration du ministère des armées ou un des établissements publics dont elle assure la tutelle et un prestataire interne ou externe au ministère visant à confier à ce dernier une ou des missions précises. Ce contrat précise les résultats à atteindre en fonction des exigences fonctionnelles et techniques à satisfaire. Le ministère conserve la responsabilité de la mission».

Dans le cadre de cette étude, nous envisagerons l'externalisation comme le « *transfert total ou partiel d'une tâche ou d'une fonction de l'entreprise utilisatrice vers une entreprise extérieure* »⁴.

⁴ Définition AFNOR citée par COMMINE (Quentin) sous la direction de M. SCHENK (Éric) et M. BARBAROUX (Pierre), *Définition d'une théorie de l'externalisation dans les armées : le cas de l'Aviation légère de l'armée de terre*, 2020, p. 48.

Si l'usage du vocable « externalisation » est récent⁵, il correspond toutefois à une pratique ancienne⁶.

Sous le Directoire, le ravitaillement des armées, déjà assuré par des entreprises privées, ne donnait pas pleinement satisfaction⁷. Napoléon Bonaparte se plaignait alors de l'entreprise Lanchère qui avait « *si bien réussi jusqu'ici à affamer nos soldats* »⁸. Des contractuels assuraient également le transport des munitions, des équipements et des canons. Pourtant, les intérêts militaires et ceux de ces sociétés convergeaient rarement. « *Rien n'est mauvais comme l'organisation des transports de la compagnie Breidt. Je voudrais former des bataillons de transport des équipages militaires. Par ce moyen, nous n'aurions plus d'intérêt à opposer à l'intérêt de l'armée, ce qui n'est pas le cas à présent ; car, par exemple, lorsque j'ai intérêt à ce que les caissons arrivent vite, l'entrepreneur a un intérêt opposé. D'ailleurs, rien n'est absurde comme ces marchés où*

⁵ Ce terme, aussi dénommé « outsourcing », né aux Etats-Unis dans les années 60, n'a été employé en France qu'à partir des années 1990.

⁶ Comme l'illustre la carte postale en couverture, les cantinières ou vivandières accompagnaient, jusqu'à leur suppression en 1940, les armées françaises et procuraient aux soldats de quoi améliorer l'ordinaire en nourriture, boissons et autres fournitures.

⁷ GISCARD d'ESTAING (Louis) et CAZENEUVE (Bernard), *Rapport d'information n°3624 sur les externalisations dans le domaine de la défense*, Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, 2011, p. 5-6.

⁸ *Id.*

*l'entrepreneur joue à la loterie et peut être ruiné sans qu'il y ait de sa faute, ou gagner un million sans raison. »*⁹ Suite aux défaillances rencontrées lors de la campagne d'Égypte et de la bataille d'Eylau, Bonaparte créa les équipages militaires du Train par le décret impérial du 26 mars 1807¹⁰.

Aujourd'hui encore, l'externalisation soulève de nombreuses interrogations et nourrit de vifs débats au sein du ministère des armées. Comme le souligne le chef d'état-major des armées (CEMA) lors de son audition devant la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale le 22 avril 2020¹¹, *« depuis des années, on privilégiait le management sur le commandement, l'efficacité sur l'efficacités et la logique de flux sur la logique de stock. Sans surprise, la crise [sanitaire] a révélé que l'externalisation, comme la délocalisation de fonctions vitales et le manque tant de réserves de ressources humaines militaires que d'épaisseur organique constituent autant d'entraves à notre pleine efficacité. Tout cela continue de peser sur les armées, et au moment où l'on compte sur les armées pour être l'instrument principal de la résilience de l'État, ces faiblesses apparaissent*

⁹ *Id.*

¹⁰ *Id.*

¹¹ Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, compte-rendu n°43, *Audition du général François Lecointre, chef d'état-major des armées*, 22 avril 2020, p. 5.

plus criantes encore». Selon cette approche, l'efficacité, recherchée par l'externalisation, subordonnerait l'objectif opérationnel aux moyens qui peuvent lui être consacrés, quand l'efficacité se préoccuperait plus d'atteindre cet objectif que de maîtriser les ressources qui lui sont dévolues. L'efficacité ressortirait ainsi d'une logique de moyens, quand l'efficacité répondrait à une logique de résultat¹².

Dans un monde de plus en plus conflictuel, la résilience des armées et des services redevient un enjeu opérationnel.

Etymologiquement, le terme « résilience » vient du latin « *resilire* », « *sauter en arrière, revenir en sautant* »¹³ soit « *rejaillir, rebondir* »¹⁴. Ce concept, utilisé par la physique en désignant la « *caractéristique mécanique définissant la résistance aux chocs d'un matériau* »¹⁵, a ensuite été développé en psychologie par Boris Cyrulnik

¹² Pour les besoins de ce travail, les notions d'efficacité et d'efficacité seront comprises ainsi. Cependant, cette dichotomie mérite d'être nuancée, tant il est vrai que les définitions de ces deux termes sont souvent similaires et que l'économie des moyens est, de longue date, un principe stratégique majeur. La fin ne justifie que rarement les moyens.

¹³ Dictionnaire Gaffiot Latin-Français, 1934, p. 1351. <https://www.lexigos.com/latin/gaffiot.php?q=resilio>

¹⁴ BERT (Bruno), *Quelle contribution des armées à la résilience de la nation en cas de crise majeure ?*, Cahier de la Revue Défense Nationale (RDN) du 13 octobre 2020, La vision stratégique de l'armée de terre, p 31.

¹⁵ Dictionnaire Larousse. <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/résilience/68616> (consulté le 21.02.2021).

comme « *la reprise d'un nouveau développement après un fracas traumatique* »¹⁶.

Au sein du ministère des armées, le concept de résilience est d'abord défini par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 comme « *la volonté et la capacité d'un pays, de la société et des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeure, puis à rétablir rapidement leur capacité de fonctionner normalement, ou à tout le moins dans un mode socialement acceptable* »¹⁷. Déclinée par le Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations (CICDE), la notion de résilience « *s'apprécie à la fois au regard d'une situation de départ, de l'effet immédiat produit par un événement déclencheur et de l'évolution constatée a posteriori, l'état final étant alors à comparer à l'état initial. Loin de se limiter à la capacité de résister à un choc, la résilience résulte donc des prédispositions initiales du système considéré (se préparer), de sa capacité de résistance et de réaction immédiate à l'évènement (résister) et de sa capacité de récupération (rétablir puis, à plus long terme, consolider)* »¹⁸. En d'autres termes, la résilience n'est pas seulement la capacité à faire face mais

¹⁶ CYRULNIK (Boris), *Traumatisme et résilience*, Orspere-Samdarra - Observatoire Santé mentale et Vulnérabilités et Sociétés, Rhizomme, 2018/3 N°69-70, p. 28-29.

¹⁷ Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2008, p. 64.

¹⁸ CICDE, *Concept exploratoire interarmées* CEIA-3.37_ RESILIENCE (2011), n°202/DEF/CICDE/NP du 13 décembre 2011.

requiert également l'aptitude à anticiper les événements et à sortir renforcé de l'épreuve traversée.

Dans un environnement international plus incertain, complexe et dangereux¹⁹, le ministère des armées doit donc arbitrer entre le maintien en régie des fonctions de soutien (logistique, administratif et commun)²⁰ et le recours à l'externalisation au sens large, pour assurer une répartition entre le « faire » et le « faire faire » qui lui garantisse les meilleures chances de se montrer résilient.

Dans cette perspective, se rapprochant du cœur de la souveraineté de l'État, l'externalisation n'affaiblit-elle pas la capacité d'action des forces armées ? Comment concilier « efficacité » et « efficience », c'est-à-dire produire l'effet attendu en fournissant le meilleur rendement ? Quels sont les impacts de l'externalisation sur les aptitudes opérationnelles des armées à intervenir sur le territoire national ou en opérations extérieures (OPEX) ? Dans quelle mesure, peut-elle contribuer à renforcer la capacité de résilience des armées et de la Nation ?

Si le recours au secteur privé dans les domaines régaliens ne peut être systématique,

¹⁹ Terrorisme, mouvements sociaux violents, cyberattaques, crise sanitaire et écologique.

²⁰ CICDE, *Glossaire interarmées de terminologie opérationnelle*, document cadre DC-004_GIATO, n°212/DEF/CICDE/NP du 16 décembre 2013, p. 138.

l'externalisation des fonctions de soutien apparaît comme un mode de gestion complémentaire garantissant la continuité de service et l'opérationnalité des fonctions. Outre les économies de moyens réalisées, le recours à des prestataires privés permet de pallier les insuffisances budgétaires, capacitaires et humaines. Dans un contexte économique de crise, l'externalisation permet également aux armées de participer à la relance économique du pays en soutenant la vitalité des entreprises françaises, notamment grâce aux ressources de la loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025,

En dépit de ses avantages, l'externalisation n'est pas exempte de risques pour l'autonomie stratégique²¹. Elle demande à être encadrée et réfléchie. Dès lors, un juste équilibre est à trouver entre le « faire » et le « faire-faire » pour affronter, avec toutes les forces vives de la Nation, une crise majeure et les scénarios d'engagement des contrats opérationnels.

²¹ Liberté de décision et d'action.

1. L'externalisation des fonctions de soutien, garantie d'une meilleure résilience des armées

Dans un contexte budgétaire contraint, l'externalisation des fonctions de soutien, très souvent duales, apparaît être un mode de gestion inéluctable pour garantir le modèle complet et équilibré des armées françaises en préservant les ressources militaires sur les capacités du « cœur de métier » opérationnel.

a. Le recentrage sur le « cœur de métier » dans un contexte de fortes contraintes sur les ressources

Dans le prolongement de la professionnalisation des armées décidée en 1996 par le président Jacques Chirac, et dans un contexte de fortes contraintes sur les ressources budgétaires et humaines, la priorité fut donnée au renforcement de l'activité opérationnelle des armées, directions et services sollicités sur le territoire national et en OPEX.

1. Une réponse à la professionnalisation des armées

Depuis la bataille de Valmy de 1792, les missions de défense nationale sont présumées

appartenir au cœur de l'État sans considération économique fondée sur la seule rentabilité²².

Avec le départ des derniers conscrits en 2001 et la professionnalisation, les armées françaises se sont sensiblement éloignées « *d'un mode de gestion où la régie est la règle et l'externalisation l'exception* »²³.

Depuis les années 2000, le coût et la rareté des ressources humaines poussent les armées à se recentrer sur leurs activités « cœur de métier » dans lesquelles leur valeur ajoutée est la plus forte, voire exclusive. De nombreuses tâches ancillaires ou périphériques, autrefois confiées à des appelés du contingent, sont aujourd'hui prises en charge par des prestataires extérieurs au ministère des armées.

Suite à la crise économique de 2008, ce mouvement s'est accéléré pour faire face à la réduction des effectifs amplifiée par la fin de la conscription et les volontés politiques de modernisation et de rationalisation de l'État afin de préserver les capacités opérationnelles des armées françaises.

Ce phénomène de recours au privé est initialement limité aux prestations de soutien commun telles que l'entretien des espaces verts,

²² FARDE (Guillaume), de CALBIAC (Romain), *Le continuum de sécurité nationale : quelles externalisations pour demain ?*, Editions Hermann, 2020, p. 19-25.

²³ *Ibid.* p. 178.

la restauration collective, la logistique et les travaux d'infrastructure. Des fonctions de plus en plus diversifiées sont peu à peu concernées, tant sur le territoire national qu'en OPEX. Elles touchent désormais aux prestations de formation, aux affrètements aéronautiques et maritimes, au maintien en condition opérationnelle (MCO) de matériels militaires aéronautiques, terrestres et maritimes ainsi qu'à la gestion du maintien de la navigabilité des aéronefs²⁴. Dans les années 2000, pour financer ce nouveau mode de gestion, des emplois rendus vacants ont été transformés en crédits budgétaires dédiés à la sous-traitance²⁵.

Outil d'accompagnement de la fin de la conscription, la recherche d'opérateurs privés est devenue indispensable à la transformation de l'administration dans un contexte de tensions sur les ressources humaines et budgétaires.

²⁴ Différents programmes d'externalisation sont en cours au sein du MINARM : soutien des FENNEC de l'école de l'aviation légère de l'armée de terre (EALAT), heures de vol de plastrons aériens au profit de la Force d'action navale, MCO de la flotte XINGU, gestion du maintien de la navigabilité des aéronefs des flottes « marine » XINGU et CAP 10, formation aéronautique militaire initiale (FAMI) à Salon-de-Provence et Lanvéoc, etc.

²⁵ DASSEUX (Michel), *Rapport d'information n°3595 sur l'externalisation de certaines tâches relevant du ministère de la Défense*, Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, 2002, p. 58.

2. Une solution pour faire face au manque de ressources financières.

La recherche d'économie et de rationalisation devient fondamentale pour maîtriser des ressources comptées. Prenant exemple sur les thèses du New Public Management²⁶ selon lesquelles les administrations publiques sont moins rentables et peu agiles, l'État se calque sur le modèle de production de l'entreprise. Gage d'efficience, l'externalisation paraît le mode privilégié de réalisation d'économies budgétaires par les économies d'échelle qu'elle engendre. La contractualisation de certaines tâches auprès d'opérateurs privés génère des gains financiers de productivité et allège les coûts de fonctionnement du ministère des armées. Les gains à court terme visent un recentrage sur les activités opérationnelles majeures. Les gains à long terme résident essentiellement dans la baisse des pensions.

Ainsi, l'appel à des opérateurs privés s'insère dans les dispositifs de rationalisation de l'État issus des Stratégies ministérielles de réforme (SMR) mises en place en 2003, de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) en 2007 puis de la modernisation de l'action

²⁶ Politique affirmant la supériorité des techniques managériales du secteur privé.

publique (MAP) en 2012. À l'Administration d'arbitrer entre efficacité et économie.

Pour les rédacteurs du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008²⁷, l'externalisation était un atout incontestable pour moderniser et rationaliser le fonctionnement des armées, en préservant son caractère opérationnel. Source de performance économique, elle permet de transférer certains postes de soutien en renfort d'activités à plus haute valeur ajoutée. La recherche d'une organisation optimale en lien avec le privé doit conduire les forces armées à remplir leurs missions au moindre coût de façon permanente, réactive, fiable et durable.

La gestion en régie avec des capacités publiques détenues en propre n'est plus aujourd'hui le mode exclusif de gestion des services publics régaliens. Ce souci permanent de performance et de productivité pousse à reconsidérer avec intérêt l'emploi de l'externalisation pour « faire mieux avec moins ».

3. Un dispositif permettant de répondre aux contrats opérationnels.

L'externalisation semble le plus souvent être un choix contraint pour économiser des moyens, se recentrer sur des tâches prioritaires

²⁷ Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2008, p. 237-239. Au titre de la RGPP, le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 prévoyait une déflation des effectifs d'environ 54 000 postes.

ou combler les lacunes capacitaires militaires. Dans cette dernière perspective, ce mode de gestion apparaît intimement lié aux faiblesses capacitaires des armées, voire induit par elles.

En effet, la collaboration avec des sociétés privées répond à l'action croissante des forces armées. En raison d'engagements simultanés, plus nombreux, plus longs et plus intenses auxquels les forces armées françaises doivent faire face, elle devient un moyen complémentaire indispensable au maintien d'un modèle d'armée complet et équilibré souhaité par le Président de la République, chef des armées²⁸. Le partenariat entre services publics régaliens et opérateurs privés demeure aujourd'hui essentiel pour assurer certaines fonctions duales (restauration, hébergement, nettoyage des locaux, gardiennage, entretien des espaces verts, ...).

Devant les tensions humaines, financières et capacitaires grandissantes, le ministère des armées doit trouver un équilibre harmonieux entre le « faire » et le « faire faire » pour demeurer efficace dans ses actions. Conséquence directe de l'affaiblissement capacitaire des armées, la contribution d'opérateurs privés apporte une *« réponse aux sous-capacités parfois temporaires mais souvent durables des armées en réduisant de ce fait l'impact négatif de leur manque de moyens »*

²⁸ Revue de défense et de sécurité nationale 2017, p. 79.

humains, logistiques et technologiques». ²⁹ En garantissant un soutien opérationnel de qualité, la résistance et la résilience des armées sortent renforcées pour mener à bien leurs missions.

Pour répondre aux besoins des armées, trois types d'externalisations sont envisageables ³⁰.

Tout d'abord, l'externalisation dite « additionnelle » contribue à ajuster les standards de soutien dans un monde technologique en perpétuelle évolution. Tirant parti des efforts d'innovations du privé qu'il serait coûteux de développer en interne, l'externalisation répond à de nouveaux besoins en maximisant la qualité de service rendu. Depuis 2014, les militaires engagés en OPEX bénéficient ainsi, grâce au service ILOPEX de l'économat des armées (EdA), de prestations de téléphonie mobile et d'accès Internet pour communiquer avec leurs proches dans un contexte sécuritaire exigeant. Il en va de même du recours à la société Babcock qui concourt, par la mise à disposition d'appareils PC21, à la modernisation de la formation des pilotes de l'Armée de l'air en facilitant leur transition sur le Rafale.

Par ailleurs, l'externalisation dite « de substitution » permet de remplacer les

²⁹ CHAPLEAU (Philippe), *L'externalisation n'est pas un obstacle à l'efficacité des armées*, Lignes de défense, 12 janvier 2021.

³⁰ KRATTINGER (Yves) et de LEEGE (Dominique), *Rapport d'information n°673 sur les externalisations en opérations extérieures*, Commission des finances du Sénat, 2014, p. 14-16.

ressources militaires existantes (humaines et patrimoniales) par un opérateur privé, dans le souci de préserver les capacités opérationnelles propres des armées. Dans le cadre de l'opération Barkhane, l'acheminement du fret par voie aérienne civile entre les villes de Bamako et de Gao supplée l'insuffisance de vecteurs aériens militaires pour assurer les missions de transport intra-théâtre. Compte tenu des distances importantes à couvrir sur le territoire malien, le recours à un prestataire extérieur a préservé le potentiel et la disponibilité des avions militaires de transport tactique pour les missions à plus haute valeur ajoutée.

Enfin, l'externalisation dite « palliative » comble l'absence de vecteurs existants et adaptés au sein des armées. Le transport stratégique en est l'exemple le plus révélateur : en effet, le recours à des sociétés russes et ukrainiennes pour le transport stratégique des forces armées a été le seul moyen de pallier l'absence de matériel militaire de la France pour des opérations de grande envergure.

Il n'est pas inutile de rappeler que les armées françaises utilisent aussi de longue date l'externalisation et le recrutement de personnels locaux comme moyen de contribuer à la stabilisation de ses théâtres d'opération et

faciliter l'acceptation par les populations de la présence et de l'action des forces.

Par conséquent, l'externalisation a un effet multiplicateur bénéfique sur les capacités opérationnelles des forces armées. Lorsqu'il n'est pas motivé par la seule recherche d'économies financières, l'appel à des prestataires extérieurs constitue un outil essentiel voire inéluctable, gage d'efficacité, si ce n'est de performance.

b. Un mode de gestion inéluctable

Dans le mouvement de rationalisation de la sphère publique et des fonctions régaliennes, l'emploi de prestataires extérieurs est encouragé depuis les années 2000, tant en France que dans certains pays alliés. Cette coopération de plus en plus importante avec le secteur privé permet de bénéficier de l'expertise d'acteurs confirmés dans des missions de soutien dites duales malgré les spécificités inhérentes au métier des armes.

1. Un gage de professionnalisation rapide du soutien militaire

Garantie d'une professionnalisation rapide du soutien des armées, l'externalisation permet une plus grande expertise en rationalisant les activités et en renouvelant les équipements et les infrastructures. Le recours au marché est indispensable pour profiter des dernières

innovations développées par les acteurs privés. Ce mode de gestion de plus en plus fréquent au sein du ministère des armées favorise la modernisation et la rationalisation des fonctions de soutien en bénéficiant des outils de performance économique du privé.

Cette approche fait jouer la concurrence tout en préservant un équilibre entre qualité et coût du service rendu. Ceci concourt à repenser les modes d'organisation et de fonctionnement des activités de soutien, tout en se recentrant sur les missions régaliennes et opérationnelles majeures. Les marges de manœuvre acquises³¹ bénéficient principalement aux fonctions « cœur de métier ». Les armées tirent avantage de la flexibilité des entreprises (recrutement de personnel au plus juste en fonction des missions, adaptation du contrat, ...) et de leur faculté d'innover. L'optimisation possible des fonctions de soutien dans un mode de gestion privé semble plus difficile à réaliser à court terme en restant entravé par le poids des contraintes et exigences de la régie³². Les opérateurs privés offrent des possibilités d'adaptations plus rapides et accélèrent de ce fait la rationalisation des besoins et des fonctions ainsi que l'harmonisation des pratiques entre entités.

Avec une qualité de service équivalente à celle de la régie et réputée moins onéreuse,

³¹ Gains financiers, de temps et en personnel.

³² Contraintes humaines et financières, exigences administratives et juridiques pouvant obérer la réactivité et l'agilité des armées.

l'externalisation encourage le développement de vraies logiques de résultats et non plus de seuls moyens pour garantir la réalisation optimale des missions dévolues. La fonction restauration des armées, qui fait l'objet depuis 2020 d'une concession à l'EdA³³, illustre les avantages de recourir au privé. Par ce contrat de concession, le ministère des armées pourra rénover certaines de ses infrastructures et moderniser les équipements de restauration collective associés. Or, cette remise en état des bâtiments et du matériel, dont la vétusté reste préoccupante, n'était pas envisageable à court et moyen termes à cause des restrictions budgétaires en vigueur³⁴. En outre, le ministère des armées bénéficiera d'opportunités pour la mise en place de nouveaux services de restauration collective et de loisirs (catalogue unifié des prestations particulières, développement d'offres de *snacking*, ...).

Afin de gagner en qualité et en efficacité, l'appel à l'externalisation s'avère désormais essentiel pour réaliser des missions de soutien des administrations publiques.

³³ Externalisations depuis 2009 et mise en place depuis 2020 d'un contrat de concession de 72 restaurants du MINARM à l'EdA sur la période 2020-2025.

³⁴ Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, compte-rendu n°25, *Audition du commissaire général Stéphane Piat, directeur central du service du commissariat des armées*, 6 février 2019, p. 5.

2. Un mode de gestion encouragé au sein de l'État

Dans un contexte où les dépenses et la dette publiques ont atteint des niveaux records³⁵, l'État encourage la chasse aux inefficiences. Dès lors, l'externalisation devient une opportunité pour améliorer le rapport coût/efficacité dans le cadre de la stratégie « Administration publique 2022 »³⁶. Il s'agit finalement de « faire mieux avec moins » comme le souligne le rapport Webhelp de 2019³⁷.

Tout en demeurant responsable, l'État confie l'exécution d'une mission à un partenaire privé jugé plus performant en raison de ses compétences et des économies d'échelles stimulées par la situation concurrentielle du marché. À ce titre, le recours au secteur privé ne doit pas être considéré comme un renoncement au service public. Au contraire, s'adosser sur les complémentarités entre public et privé contribue à gagner en efficacité et à retrouver

³⁵ En 2020, taux de dépenses publiques de 64,3% du PIB (hors crédits d'impôts ou 65,1% crédits d'impôts compris), dette publique de 119,8% du PIB et déficit public de -11,3%.

³⁶ Rapport Comité Action publique 2022 (CAP 2022), *Service public - Se réinventer pour mieux servir*, p. 106-108. La proposition 21 préconise de « mutualiser davantage l'achat public et de développer l'externalisation » plus particulièrement dans les fonctions habillement, restauration, entretien courant de l'immobilier et maintien en condition opérationnelle (MCO) du MINARM. L'externalisation doit « décharger le service public de ce qui n'est pas son cœur de métier ».

³⁷ Rapport Webhelp, *Contribution au débat national, L'externalisation dans les services publics : jusqu'à 25 milliards d'euros d'économie*, 2019, p. 29-39.

des marges de manœuvre dans la durée pour assurer le cœur des missions régaliennes. Cette volonté étatique assumée de moderniser et de rationaliser le fonctionnement des services régaliens doit garantir à terme une plus grande productivité. L'externalisation de la délivrance des visas relevant du ministère de l'intérieur s'inscrit dans cette même logique³⁸. Pour surmonter une situation d'engorgement coûteuse et préjudiciable aux demandeurs, des prestataires privés sont chargés des tâches préalables à l'instruction des dossiers (accueil, réception des dossiers, prise d'empreintes biométriques)³⁹ pour améliorer la qualité du parcours usager. Les services consulaires n'ont ainsi conservé que l'étude technique des dossiers (instruction, décision d'accorder ou de refuser le visa), fonction jugée à plus haute valeur ajoutée et régalienne par nature.

L'externalisation est ainsi considérée comme une occasion de se repositionner sur ses missions essentielles en gagnant en efficacité sur les autres fonctions transverses. S'appuyer sur le secteur privé dans des domaines où celui-ci est censé être plus compétent permet pour l'État

³⁸ *Ibid.* p. 32.

³⁹ Trois prestataires de service extérieurs travaillent pour la France dans le cadre de l'externalisation de la collecte des demandes de visa : TLS CONTACT, VFS GLOBAL, CAPAGO. Au premier semestre 2019, 93% des demandes de visas à la France ont été collectées dans des centres externalisés. L'externalisation complète de la collecte des demandes de visas se pratique dans 121 centres externalisés dans 45 pays soit 62 postes consulaires.

de libérer des marges de manœuvre et d'optimiser son fonctionnement. La mise en concurrence de plusieurs opérateurs améliore la qualité d'un savoir-faire technique inexistant ou limité en interne.

Elle permet également aux administrations d'accéder aux nouvelles technologies (automatisation des procédures, information facilitée, individualisation du traitement des demandes...) pour une plus grande réactivité. Le secteur privé dispose de facultés d'innovation importantes et de moyens technologiques supérieurs à coûts optimisés (tel l'emploi de l'intelligence artificielle pour moderniser la relation client).

L'« ubérisation » de l'économie incite à la comparaison entre secteur public et secteur privé et renforce les exigences des usagers. Une coopération inéluctable entre ces deux acteurs offre une qualité de service optimale et répond aux besoins quotidiens des usagers.

Depuis 2007, bien qu'en retard sur certains pays nordiques et anglophones, les services publics français externalisent de plus en plus leurs fonctions supports (nettoyage, restauration, audit, conseil, recrutement, gestion du personnel, expertise, information juridique, exploitation des autoroutes ou gestion des places de détention) pour répondre à des situations d'urgence ou de déficits capacitaires. Outil flexible, l'externalisation est

une réponse à une forte sollicitation dans des délais restreints. L'emploi fréquent par l'Administration, et plus particulièrement le ministère des armées, de cabinets de conseil pour des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMOA) est un exemple révélateur de ce besoin⁴⁰. Elle permet également, par la mise en place de partenariats public-privé (PPP) de financer des projets complexes faute de moyens budgétaires. Tel est le cas du projet « Balard », qualifié par la Cour des comptes en 2018 de « réussite opérationnelle »⁴¹. La concentration sur un seul site des centres de décision et la création d'un pôle opérationnel unique a permis d'améliorer la cohérence, l'efficacité et l'efficience du ministère des armées tout en modernisant les conditions de travail du personnel.

La mise en place, à l'instar du secteur privé, d'un véritable pilotage de la qualité de la relation usager, par le biais d'indicateurs de

⁴⁰ La récente polémique sur la sollicitation par le gouvernement français de quatre sociétés privées de conseil (Mc Kinsey, Accenture, Citwell et JLL) dans le cadre de la stratégie vaccinale (lancement et accompagnement de la mise en œuvre du système d'information vaccination, accompagnement logistique et distribution des vaccins, définition du cadre logistique, *benchmarking* et coordination opérationnelle) liée à la crise sanitaire COVID-19 illustre le recours au marché privé. Il en est de même du ministère des armées qui utilise souvent ce moyen pour restructurer et optimiser certaines fonctions.

⁴¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018, Le projet « Balard » : une réussite opérationnelle, un pilotage à renforcer*, février 2018.

performance et de satisfaction, ne peut qu'inciter à la performance.

Souvent identifiée à tort en France comme une défection du service public, l'externalisation reste très prisée par les gouvernements anglo-saxons dans le domaine de la défense.

3. Une pratique largement développée chez les alliés de la France

Les exemples les plus aboutis d'externalisation dans le domaine militaire concernent particulièrement les pays anglo-saxons disposant d'armées professionnelles.

En effet, ces pays emploient depuis longtemps des sociétés militaires privées (SMP) ou entreprises de service de sécurité et de défense (ESSD) appelées *contractors* pour accomplir certaines missions militaires⁴². Cette dynamique tend à se renforcer depuis la première guerre d'Irak. Ainsi, en 2008, les *contractors* représentaient 69 % des personnels de la défense américaine sur le théâtre afghan. Dans la lutte en 2010 contre Daech, on dénombrait 95 000 agents civils sur le terrain, en soutien d'autant de soldats américains déployés⁴³. Dans ces circonstances, les sociétés privées font « *office d'auxiliaires ou de*

⁴² Observatoire de l'armée de terre 2035, *L'impact de l'externalisation pour l'armée de terre*, Fondation pour la recherche stratégique, 2018, p. 17-18.

⁴³ *Id.*

suppléants des armées qu'elles servent»⁴⁴, tant pour la sécurité des convois que la protection des bases ou le renseignement.

En l'absence de capacités propres ou suffisantes des pays engagés, les Nations-Unies et l'OTAN utilisent également des prestataires extérieurs pour certaines missions (infrastructure, logistique, protection des personnels des convois, déminage et opérations de désarmement, ...)⁴⁵. En 2010, cette dépense représentait pour les Nations-Unies 72 millions de dollars⁴⁶. L'étendue géographique des théâtres et la multiplicité des crises ont montré le bien-fondé de l'externalisation. Cette alternative renforce la disponibilité du personnel militaire et les capacités de soutien et de projection des forces armées engagées. En Europe, 40 000 sociétés de sécurité privée employant près d'un million et demi de personnes⁴⁷ collaborent avec les forces armées pour assurer la logistique, la protection de sites et le soutien en situation de combat.

En Allemagne, le développement de cette fonctionnalité a suppléé la forte diminution du

⁴⁴ *Id.*

⁴⁵ *Ibid.* p. 46-48.

⁴⁶ *Id.* Le budget approuvé pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies 2020-2021 est d'environ 6,58 milliards de dollars. En 2010-2011, ce budget s'élevait à 7,176 milliards de dollars (budget exécuté). La France est le sixième contributeur (5,61%) après les Etats-Unis, la Chine, le Japon, l'Allemagne et le Royaume-Uni.

⁴⁷ Observatoire de l'armée de terre 2035, *op. cit.*, p. 74.

nombre d'appelés et contribué à la mise en place d'une armée semi-professionnelle⁴⁸. Eu égard aux lacunes budgétaires et capacitaires chroniques, le ministère de la défense allemand a créé en 2000 la *Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH* (GEBB) chargée de l'externalisation de la gestion des biens immobiliers, de la logistique vestimentaire et de la gestion du parc de véhicules.

Force est de constater que le recours à des opérateurs privés est devenu un mal nécessaire voire indispensable dans un contexte stratégique de plus en plus conflictuel.

Outil complémentaire des forces armées, l'externalisation devient un mécanisme multiplicateur de force et de masse. Incité à toujours plus de flexibilité et de rentabilité, le secteur privé, en recherche de perpétuelles innovations, parvient à ajuster en temps réel ses effectifs aux besoins. Cette agilité, atout incontestable, favorise l'endurance et la réactivité et participe à la résilience de l'outil militaire.

Ne devant pas être le seul instrument à disposition des armées, le recours au secteur privé doit être considéré comme un complément pour garantir la redondance et la robustesse de nos systèmes en cas de crise.

⁴⁸ PAJON (Christophe) et STÖBER (Jan), *L'économisation de la Bundeswehr : de la modernisation à l'externalisation, en passant par la privatisation ?*, ESKA, Sécurité globale, 2009/2 N°8, p. 99-113.

2. L'externalisation, un mode de gestion complémentaire mais non exclusif pour les armées

La suffisance des moyens capacitaires et humains est primordiale pour un modèle d'armée complet et équilibré. À ce titre, si l'externalisation semble performante pour optimiser et professionnaliser une organisation, ce mode de gestion est à manier avec précaution tant au regard des spécificités du métier des armes que du risque d'obérer à terme l'autonomie stratégique de la France.

a. Un mode de gestion à manier avec précaution

Le mouvement d'externalisation s'intensifie depuis les années 2000. Il doit toutefois rester maîtrisé afin de tenir compte des risques inhérents à un théâtre d'opération. Il doit également demeurer complémentaire de la régie sous peine d'annihiler la continuité et la réactivité des armées.

1. Des limites sur les théâtres d'opération extérieure.

Le maintien de la capacité opérationnelle des forces armées en toutes circonstances, en tous temps et tous lieux, est fondamental.

En l'absence de liste exhaustive de fonctions externalisables, par nature ou par destination,

établie par le MINARM, aucune activité n'apparaît *a priori* exclue. Seules les spécificités des théâtres d'opérations sont à prendre en compte pour préserver la liberté de manœuvre.

Non régaliennes par nature, les activités de soutien peuvent être confiées à un prestataire privé extérieur « *sous réserve que les conditions d'usage de la force par les contractants soient strictement limitées à la légitime défense et qu'en situation de conflit armé [...], ils ne prennent pas part directement aux hostilités* »⁴⁹. La possibilité d'externaliser est bornée par l'usage régalien de la force dont les armées détiennent le monopole. Elle ne doit pas affecter la cohésion des unités opérationnelles et, *in fine*, la réalisation de la mission.

Si les dépenses d'externalisation revêtent aujourd'hui un poids budgétaire significatif dans le coût d'une OPEX⁵⁰, ce mode d'action est à définir à chaque opération. Contrairement au territoire national où la pression économique influence grandement la prise de décision, l'externalisation en OPEX a pour objectif prioritaire de répondre au besoin opérationnel

⁴⁹ Note n°D-16-006353/DEF/EMA/PERF/BPSO/NP du 16 juin 2016 relative à la politique provisoire actualisée d'externalisation du soutien pour les engagements opérationnels hors du territoire national, p. 5.

⁵⁰ Cour des comptes, *L'externalisation du soutien aux forces en opérations extérieures*, janvier 2019, p. 22. Dans un contexte accru d'interventions extérieures, ces dépenses d'externalisation représentaient en 2017 235,9 M€ soit 51,7% du montant total du BOP OPEX (456,4 M€).

des forces armées le plus efficacement possible⁵¹. Dans ce cas, seule la finalité opérationnelle sous-tend la décision prise par le sous-chef « opérations » (SCOPS) de l'état-major des armées (EMA)⁵². En raison de la singularité du métier militaire et des risques probables pesant sur le personnel privé employé⁵³, une telle fonction ne sera pas externalisée dans le cadre d'une opération non stabilisée. L'entrée en premier sur un théâtre limite donc la possibilité de recourir à des contractants privés, notamment du fait du statut de leurs personnels⁵⁴ et de la possibilité d'exercer leur droit de retrait en cas de danger grave et imminent pour leur vie. Les missions supposant l'usage de la force, le soutien d'une opération avec affrontements directs et l'appui direct des groupements tactiques engagés en terrain hostile ne peuvent être déléguées au secteur privé⁵⁵, car l'État détient le monopole de la violence légitime. Le contexte opérationnel

⁵¹ Note n°D-16-006353/DEF/EMA/PERF/BPSO/NP du 16 juin 2016 relative à la politique provisoire actualisée d'externalisation du soutien pour les engagements opérationnels hors du territoire national, p. 7-8.

⁵² *Id.* En tant que donneur d'ordre, le SCOPS décide de l'externalisation et porte la responsabilité de la solution retenue et de sa mise en œuvre.

⁵³ Risques quant à la sécurité des personnels employés et risque de rétorsion sur ces personnels en cas de retrait des forces françaises (cas des interprètes en Afghanistan).

⁵⁴ Personnel employé sous statut de droit privé ne bénéficiant pas des mêmes règles statutaires des militaires qui fondent toute la singularité du métier des armées (Statut général des militaires figurant aux articles L4111-1 à L4145-3 du Code de la défense).

⁵⁵ KRATTINGER (Yves) et de LEEGE (Dominique), *op. cit.*, p. 32.

influe sur la décision souveraine des armées de recourir à un opérateur privé pour réaliser certaines fonctions dans des situations dégradées ou imprévues. « *Le niveau de risque sur le théâtre considéré reste un critère fondamental de la décision de l'ouvrir aux entreprises contractantes* ». ⁵⁶ Un minimum de savoir-faire et de capacités militaires propres doit être maintenu en interne pour agir dans des zones conflictuelles très déstabilisées. À titre d'exemple, l'externalisation des moyens de fret sur le territoire malien a été impossible, pour des raisons de sécurité, dans les régions situées au nord de Gao ⁵⁷.

Bien que difficile à mettre en œuvre, la réversibilité des fonctions critiques est primordiale. Elle est à étudier au préalable pour garder la continuité et la réactivité indispensables à la maîtrise de l'outil militaire.

2. Des risques éventuels sur l'obligation de continuité et de réactivité

Les principes de continuité et de réactivité sont des facteurs clés de succès d'une opération. La fiabilité des moyens mis à disposition est cruciale sur le territoire national et à l'étranger sur un théâtre d'opération extérieure. La robustesse du cocontractant, la

⁵⁶ CICDE, *Doctrine du soutien, Le soutien aux engagements opérationnels*, DIA-4(B)_SOUT (2013) n°040/DEF/CICDE/NP du 14 mars 2013, livret 1/3, p. 67.

⁵⁷ KRATTINGER (Yves) et de LEEGE (Dominique), *op. cit.*, p. 27.

disponibilité de son personnel et son adaptabilité en cas de dégradation de la situation sécuritaire sont essentielles pour assurer la capacité opérationnelle des armées à agir dans des délais compatibles avec la bonne conduite des opérations. Ainsi, l'acheminement de fret et de personnel sur le territoire malien impose une grande disponibilité et agilité du prestataire face aux besoins des forces en présence (faible préavis avant une mission, remplacement de l'appareil en 24h en cas d'avarie)⁵⁸. De même, le maintien en condition opérationnelle (MCO) de l'aviation légère de l'armée de terre (ALAT), garant de la sécurité aérienne, de « *la fulgurance et de la violence de la décision tactique au sol* » doit œuvrer en toutes circonstances⁵⁹.

Les risques dus à la défaillance d'un prestataire ne sont pas à exclure et doivent être mesurés. En juin 2014, la grève de 3 000 salariés de la société *Army Fleet Support*, prestataire de maintenance de moyens aériens pour l'US Army et l'US Air Force sur la base de Fort Rucker avait conduit à l'annulation des vols d'entraînement⁶⁰. De même pour l'activité des forces armées britanniques entravée par la grève d'un transporteur de carburant⁶¹. En France, la cessation d'activité du personnel de la SNCF a

⁵⁸ *Ibid.* p. 25.

⁵⁹ COMMINE (Quentin), *op. cit.*, p. 4.

⁶⁰ KRATTINGER (Yves) et de LEEGE (Dominique), *op. cit.*, p. 25.

⁶¹ DASSEUX (Michel), *op. cit.*, p. 32.

entraîné l'annulation de plusieurs missions de transport des armées, dont l'acheminement à Miramas d'AT4, lance-roquettes anti-char pour espaces confinés⁶². De telles limites donnent à réfléchir et doivent être prises en compte lors de l'engagement de prestataires, tant en métropole qu'à l'étranger. Pour autant, ces fragilités ne sont pas propres à l'externalisation mais peuvent également impacter le bon fonctionnement des services opérés en régie en restreignant le déplacement du personnel des armées en cas de troubles⁶³.

Animées par un objectif essentiel de rentabilité économique, certaines entreprises peuvent également faire preuve d'un certain laxisme dans le recrutement de leur personnel au mépris des règles élémentaires de sécurité. En 2010, la commission des forces armées américaines du Sénat avait alors révélé que les prestataires en charge de la sécurité de bases militaires américaines employaient du personnel local entretenant des liens avec des Talibans⁶⁴. L'absence de fiabilité peut lourdement mettre

⁶² Observatoire de l'armée de terre 2035, *op. cit.*, p. 37.

⁶³ Grève des transports, pandémie, événements climatiques pouvant limiter le déplacement des personnels voire entraîner l'impossibilité de rallier leurs postes en raison de contraintes logistiques et personnelles (garde d'enfants, maladies, etc.).

⁶⁴ KRATTINGER (Yves) et de LEEGE (Dominique), *op. cit.*, p. 26.

en péril la manœuvre des forces armées, et *a fortiori* nuire à leurs actions dans la durée.

L'existence de sous-traitances en cascade, induite par l'emploi d'une pluralité de prestataires peut, enfin, fragiliser irrémédiablement la continuité des services. Cette vulnérabilité est d'autant plus grave en situation de monopole. Sur certains théâtres, il peut être difficile de trouver un opérateur local capable de répondre parfaitement au besoin et suppléer de possibles défections dans un délai contraint.

Tenant compte de ses avantages et de ses limites, l'externalisation reste une solution complémentaire aux autres modes d'action.

3. Une complémentarité des modes de gestion confirmée par la crise sanitaire

La pandémie liée à la COVID-19 met à l'épreuve la capacité de résilience des armées et plus largement de la France. Institution régaliennne par excellence, les armées sont considérées comme l'administration de dernier recours, « *l'ultima ratio* » en cas de crise affectant le pays.

La faculté de durer et de résister a permis au MINARM de surmonter les difficultés⁶⁵ tout en

⁶⁵ Lettre n°D-20-003074/ARM/EMA/C3EMA/ DRSF du 23 juin 2020 relative au retour d'expérience ministériel COVID-19, note de synthèse n°25/ARM/IGA et n°20-0167/DEF/ARM/CGA du 17

« *contribuant ostensiblement à l'effort national de lutte contre le virus par l'opération Résilience* »⁶⁶. Les missions essentielles des armées, au premier rang desquelles les OPEX et les missions permanentes de défense (dissuasion, posture permanente de sécurité, etc.) ont été maintenues tout en adaptant leur activité aux exigences sanitaires. Rapidement, consécutivement à la mise en place de plans de continuité de l'activité (PCA) puis de plans de reprise de l'activité (PRA), les fonctions de soutien se sont adaptées afin de garantir, dans la durée, un service continu et de proximité dans le respect des règles sanitaires. La priorisation de certaines tâches a répondu efficacement aux besoins opérationnels des armées tout en dégradant en parallèle la qualité de service de fonctions périphériques non vitales.

Au demeurant, la crise sanitaire a montré dans certains domaines les limites de l'externalisation de capacités essentielles au bon fonctionnement des armées. Les risques croissants de défaillance d'un prestataire ont souligné les effets néfastes d'une trop grande dépendance des armées à des opérateurs extérieurs et la nécessité impérieuse de consolider certaines fonctions cruciales⁶⁷.

septembre 2020 sur le retour d'expériences de la crise COVID dans les armées, directions et services.

⁶⁶ Actualisation stratégique 2021, janvier 2021, p. 42.

⁶⁷ Lettre n°D-20-003074/ARM/EMA/C3EMA/ DRSF du 23 juin 2020 relative au retour d'expérience ministériel COVID-19, note de

Afin de garantir le bon fonctionnement des processus, un dialogue étroit entre les services de soutien et leurs prestataires est apparu indispensable pour manœuvrer de concert en situation de crise. L'effort conjoint de l'EdA et du service du commissariat des armées (SCA) a permis de mettre en place dans un court délai des stocks régionaux de denrées pour prévenir d'éventuelles tensions sur les approvisionnements liées à des défaillances de prestataires. Un contact régulier, voire quotidien, a contribué à adapter en temps réel les outils de production pour contenir cette crise, démontrant l'agilité et l'habileté des sociétés françaises à rechercher des solutions innovantes. Dans le cadre du plan gouvernemental de lutte contre la COVID-19, un appel à projets, lancé le 19 avril 2020 par l'agence de l'innovation de défense (AID), a fait émerger 40 solutions duales innovantes directement mobilisables pour répondre aux défis posés par la pandémie⁶⁸. Ces différents

synthèse n°25/ARM/IGA et n°20-0167/DEF/ARM/CGA du 17 septembre 2020 sur le retour d'expériences de la crise COVID dans les armées, directions et services.

⁶⁸ Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, compte-rendu n°57, *Audition de M. Emmanuel Chiva, directeur de l'agence innovation de défense*, 3 juin 2020. Parmi les idées retenues, on peut citer le projet TERRAOPUR porté par la PME Starklab et l'Institut Pasteur de Lille pour purifier l'air et les surfaces en présence d'organismes pathogènes. A l'avenir, ce procédé est destiné à dépolluer l'air du métro ou décontaminer des sous-marins et autres bâtiments opérationnels. Le projet EasyCov œuvre à la réalisation d'un

projets témoignent des effets positifs de la collaboration entre public et privé.

La sauvegarde de la capacité des armées à durer et à honorer leur contrat opérationnel sous forte sollicitation implique un équilibre judicieux entre efficacité et résilience. L'externalisation doit préserver les singularités de l'institution militaire afin d'accomplir l'ensemble de ses missions, y compris dans des contextes fortement dégradés.

b. Un risque à long terme sur l'autonomie stratégique de la France

Selon le Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale de 2013, « *le maintien de notre autonomie stratégique [...] impose de conserver les moyens nous conférant une autonomie d'appréciation, de planification et de commandement ainsi que de privilégier les capacités critiques qui sont à la base de notre liberté d'action, indispensables à la défense de nos intérêts vitaux* »⁶⁹. Or, mal encadré, le processus d'externalisation peut peser sur la liberté d'action de la France en raison de la dépendance accrue des armées vis-à-vis d'opérateurs privés, impliquant des pertes de

dépistage salivaire en moins de 45 minutes et à la fourniture de 82 500 tests par jour pour un coût unitaire de 15 euros.

⁶⁹ Livre blanc défense et sécurité nationale, 2013, p. 88.

compétences et un défaut de maîtrise des coûts sur le long terme.

1. Un coût difficile à maîtriser.

Les exigences contractuelles induites par les principes de réactivité, de disponibilité et de résilience des armées ont un coût difficilement évaluable en amont et qui pèse sur la soutenabilité du contrat à long terme.

En opérations extérieures, si l'externalisation de certaines fonctions de soutien se justifie pour des raisons d'efficacité opérationnelle et d'économie capacitaire, ce choix n'est pas toujours économiquement rentable. En effet, sur certains théâtres, l'absence de pluralité d'opérateurs privés ne permet pas de tirer tous les bénéfices d'une véritable mise en concurrence.

L'intérêt financier du recours à un prestataire privé peut aussi être atténué par les mesures d'indemnisation et de reconversion⁷⁰ mises en place pour le personnel civil et militaire restructuré. Dès lors, de telles dispositions sont à prendre en compte dans l'évaluation

⁷⁰ Plan d'accompagnement aux restructurations, indemnité de mobilité, indemnité d'accompagnement à la formation, congé de transition professionnelle, prime de restructuration de service, mesures de mise à disposition du personnel, indemnité de départ volontaire, ...

financière du dispositif pour évaluer la soutenabilité budgétaire de l'opération.

Du reste, l'intérêt budgétaire à long terme du recours à des prestataires privés pour des fonctions de soutien n'est pas toujours évident. Qualifiées dès 2014 de « *bombes à retardement* » par le Sénat⁷¹, ces opérations peuvent s'avérer très onéreuses à long terme. Or, le recours à ce mode de gestion semble être plus subi que choisi quand il s'agit de faire face en urgence aux sous-capacités opérationnelles ou de contourner les restrictions budgétaires. Cette forme de « *myopie budgétaire* »⁷² soulignée à maintes reprises par le Sénat et la Cour des comptes amène souvent à sous-estimer les investissements à court terme tout en aggravant les difficultés budgétaires. Si les externalisations doivent nécessairement présenter des gains d'efficacité (économique et opérationnel), elles ne doivent pas pour autant combler un déficit capacitaire structurel au risque de restreindre définitivement l'autonomie des armées françaises.

En raisonnant simplement par économie d'échelle, le recours au secteur privé dispose

⁷¹ SUEUR (Jean-Pierre) et PORTELLI (Hugues), *Rapport d'information n°733 sur les partenariats publics-privés, Les contrats de partenariats : des bombes à retardement ?*, Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale du Sénat, 2014.

⁷² KRATTINGER (Yves) et de LEEGE (Dominique), *op. cit.*, p. 35.

d'atouts économiques évidents. Pourtant, cet intérêt budgétaire demeure difficilement appréciable tant en amont qu'en aval de la décision.

Tout d'abord, l'absence d'une véritable comptabilité analytique⁷³ des fonctions de soutien au sein des armées empêche toute comparaison entre régie et externalisation.

En outre, l'analyse sur le long terme est d'autant plus malaisée que de nombreuses activités ancillaires confiées au secteur privé étaient auparavant réalisées par des appelés du contingent.

Enfin, à périmètre constant, l'externalisation ne peut être aisément rapprochée des fonctions opérées en régie. Il est souvent ardu de dresser des comparaisons⁷⁴ entre deux outils de gestion dont les périmètres sont évolutifs⁷⁵ pour

⁷³ Cette analyse est d'autant plus complexe que les coûts d'une même fonction relèvent dans l'administration militaire de divers services (armées pour le soutien spécifique, SCA pour le soutien commun, SID pour la partie infrastructure, SSA pour le soutien médical, DIRISI pour les systèmes d'information et de communication, ...) et de responsabilités différentes. Tel n'est pas le cas d'une entreprise privée qui dispose de l'ensemble des leviers.

⁷⁴ La rentabilité économique doit intégrer l'ensemble des coûts directs et indirects : coûts de contractualisation, coûts de fonctionnement, coûts des actifs mobiliers et immobiliers associés, coûts sociaux liés au personnel, coûts de défaillance du prestataire et d'une éventuelle réversibilité.

⁷⁵ Niveaux de prestations différents, rationalisation et professionnalisation des fonctions.

s'adapter en conséquence aux besoins exprimés.

Afin de tirer parti de tous les avantages de l'outil, l'administration doit au préalable rationaliser la ou les fonctions considérées, pour comparer des services semblables (rapprochement des coûts externalisés avec les coûts d'une fonction opérée en régie rationalisée optimisée (RRO))⁷⁶. Le choix de se tourner vers des opérateurs privés ne doit pas être étudié dans une vision purement court-termiste mais s'insérer dans une stratégie à long terme.

2. Une dépendance stratégique accrue

Le recours à des opérateurs privés et des entreprises étrangères peut peser sur l'autonomie stratégique des armées et *a fortiori* sur la capacité de résilience de la Nation. Les difficultés d'approvisionnement des produits sanitaires⁷⁷ pendant la pandémie illustrent la nécessité impérieuse de préserver les savoir-faire et compétences pour échapper à toute relation asymétrique vis-à-vis de l'extérieur.

⁷⁶ Ce fut notamment le cas pour la restauration des armées qui a fait l'objet dès 2014 de missions d'optimisation et de rationalisation des fonctions (régie optimisée) par l'application de la méthode LEAN MANAGEMENT.

⁷⁷ Tensions signalées sur certains produits comme les gels hydro-alcooliques, les masques, les respirateurs, les molécules nécessaires à la prise en charge des patients atteints (formes injectables d'hypnotiques et de curare), etc.

Ce phénomène n'est malheureusement pas nouveau. En mars 2017, l'Assemblée nationale alertait déjà sur les dangers d'une trop forte dépendance des forces armées françaises à l'égard d'entreprises étrangères, particulièrement russes et ukrainiennes⁷⁸. Pour le transport aérien et terrestre, l'EMA, dans le cadre de la conduite de ses opérations extérieures, fait régulièrement appel à des sociétés privées en l'absence de capacités patrimoniales ou de flottes disponibles. La pauvreté économique et l'absence de situation concurrentielle dans certaines zones induisent une rareté de l'offre empêchant les armées de choisir librement leur prestataire. Dans de telles situations monopolistiques, l'État a peu de garanties de bonne exécution du contrat. Une longue durée d'engagement ne fait qu'accroître mécaniquement les risques de défaillance contractuelle. Vis-à-vis de cette concurrence limitée, la transférabilité des contrats peut être délicate à appliquer dans des domaines à haute technicité comme les affrètements aériens.

Par ailleurs, la présence de nombreux intermédiaires complexifie la relation contractuelle en cas d'imprévus. Cette sous-

⁷⁸ CORNUT-GENTILE (François), *Rapport d'information N°4595 relatif au transport stratégique*, Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, 2017 et *Rapport d'information n°2040 sur l'externalisation du soutien aux forces en opérations extérieures*, Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, 2019.

traitance, caractérisée par la superposition d'acteurs, nuit à la bonne exécution du contrat et à la satisfaction des principes de disponibilité, d'agilité et de réactivité des forces armées. Elle nécessite une maîtrise de l'exécution des tâches essentielles par le titulaire du contrat pour sauvegarder la bonne exécution du soutien militaire⁷⁹.

Le manque de fiabilité de l'opérateur peut aussi être source d'abus, de malversations et de fraudes et porter gravement atteinte à la crédibilité et à la légitimité des forces armées.

Par conséquent, pour compenser certaines défaillances du prestataire⁸⁰, des solutions de secours doivent être envisagées dès le processus de contractualisation. La réversibilité des fonctions critiques pour la capacité opérationnelle des forces est à étudier. L'impératif d'autonomie décisionnelle et de liberté d'action des armées et de l'État impose *a minima* de s'assurer de la fiabilité du prestataire et de s'interroger sur le maintien de savoir-faire et de capacités additionnelles en toutes circonstances. La préservation d'un seuil de

⁷⁹ Article 63 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, « *l'acheteur peut exiger que certaines tâches essentielles soient effectuées directement par le titulaire notamment pour des motifs liés à la sécurité des approvisionnements ou des informations* ».

⁸⁰ Il peut s'agir de défaillance sociale ou juridique (droit de grève, droit de retrait du personnel en cas de mise en cause de sa sécurité), économique (fraude financière, faillite), stratégique et politique (défaillance d'un partenaire étranger pour des raisons politiques, etc.).

compétences est d'autant plus indispensable pour certaines fonctions vitales que l'externalisation peut engendrer une perte de compétences irréversible pour les armées.

3. Une perte de compétences irréversible pour les armées.

Dès lors que la prestation de services n'est plus assurée en régie, le maintien des qualifications et des savoir-faire internes se justifie difficilement dans un contexte budgétaire contraint. La réversibilité d'une externalisation, condition préalable à la conclusion du contrat⁸¹, peut apparaître théorique. Elle est illusoire pour des compétences et des capacités techniques de pointe, et même problématique pour un contrat de longue durée.

De surcroît, les politiques actuelles d'optimisation des fonctions de soutien incitent le personnel civil et militaire à se reconvertir rapidement dans le privé. Au Royaume-Uni, *« selon le ministère de la défense britannique, de nombreux royal marines ont quitté le service actif au profit des sociétés militaires privées »*⁸².

⁸¹ Note n°D-16-006353/DEF/EMA/PERF/BPSO/ NP du 16 juin 2016 relative à la politique provisoire actualisée d'externalisation du soutien pour les engagements opérationnels hors du territoire national et instruction n°7538/ARM/SGA/DAF/SDQEFI relative au processus ministériel de préparation, de conduite et de suivi des projets d'externalisation ou de régie rationalisée optimisée du 12 mars 2018.

⁸² Observatoire de l'armée de terre 2035, *op. cit.*, p. 41.

Cette évaporation des compétences se justifie en partie par un meilleur niveau de rémunération et le souhait de contraintes moins importantes tant familiales que professionnelles. Cette tendance ne fait qu'accroître la pression sur le manque de compétences et le recrutement. Cette captation des savoir-faire n'est pas sans effet sur un modèle d'armée complet et équilibré. Il pèse lourdement sur des armées soumises à de forts enjeux de fidélisation des personnels dans des spécialités critiques. Le recours au secteur privé au seul motif de l'efficacité économique peut entraîner une perte de compétence immédiate, sans possibilité de réappropriation à court et moyen terme.

Par ailleurs, dans le cadre d'une entrée en premier sur un théâtre d'opération, un minimum de savoir-faire et de moyens militaires doit être conservé pour ne pas limiter les capacités opérationnelles des armées. La poursuite des opérations impose, en cas de conflit majeur, de reprendre en régie sur court préavis les fonctions indispensables à la continuité du soutien. Le maintien des compétences, l'aguerrissement et l'entretien de moyens patrimoniaux sont indispensables pour satisfaire les ambitions internationales de la France et faire face à une surprise stratégique. La complémentarité des deux modes d'actions public et privé est à envisager au cas par cas. Si à Bamako, la restauration du camp a été

externalisée auprès de l'EdA, cette même fonction de soutien est assurée à Gao par du personnel militaire pour maintenir un socle de compétences dans des conditions éprouvantes sur le terrain⁸³.

Ce mode de gestion doit toutefois rester une solution complémentaire pour ne pas se substituer aux forces armées et impacter leur résilience opérationnelle. Une épaisseur organique est à rechercher dans les fonctions les plus stratégiques afin de concilier efficacité et succès des opérations.

Compte tenu des limites, le recours à un opérateur privé doit s'envisager comme une solution supplémentaire pour un besoin opérationnel avéré et occasionnel sur un théâtre stabilisé. Ce choix mérite d'être réfléchi et encadré pour répondre à une situation de crise avec efficacité, réactivité et agilité. L'État doit être en mesure de maîtriser et de piloter cette relation contractuelle sans affaiblir sa liberté d'action.

⁸³ KRATTINGER (Yves) et de LEEGE (Dominique), *op. cit.*, p. 29.

3. Pour une externalisation encadrée et réfléchie

Seul un encadrement du processus d'externalisation peut permettre de tirer parti de toutes les potentialités offertes par le secteur privé. Ce choix réfléchi et non subi est à englober dans une stratégie ministérielle, voire interministérielle. La maîtrise contractuelle est indispensable pour lutter contre tout risque d'asymétrie au détriment de l'État.

a. La prise en compte de l'externalisation dans le cadre d'une stratégie globale

Dans le cadre d'une stratégie nationale, chaque fonction de soutien devrait faire l'objet d'une étude pour garantir des modes de gestion optimaux, sources de résilience de la Nation.

1. La nécessité d'une étude préalable au cas par cas

Sans nier les dangers du recours incontrôlé au privé, la préservation du domaine régalien, ne doit pas exclure toute externalisation.

Chaque fonction de soutien nécessite une étude préalable de critères opérationnels, budgétaires, économiques, juridiques et administratifs. Ceux-ci servent à déterminer les modes d'action envisagés et les recours possibles à l'externalisation pour asseoir la

pleine capacité opérationnelle des armées⁸⁴. Cet examen impose la prise en considération de l'ensemble des tâches connexes pour évaluer la pertinence d'une éventuelle externalisation de tout ou partie des fonctions. Bien que relevant d'activités hors du métier des armes, de nombreuses fonctions externalisées participent de plus en plus directement à l'efficacité opérationnelle. À cet égard, le cas du transport stratégique est très révélateur. La décision de se tourner vers le privé doit également tenir compte d'une combinaison de variables (contexte de l'environnement, spécificité et sensibilité de la fonction, impératif de fiabilité, comparaison des coûts, *benchmarking*,...) ⁸⁵. Ces

⁸⁴ En France, quatre critères cumulatifs sont fixés par le MINARM pour permettre l'engagement d'une externalisation conformément aux dispositions de l'instruction n°7538/ARM/SGA/DAF/SDQEF relative au processus ministériel de préparation, de conduite et de suivi des projets d'externalisation ou de régie rationalisée optimisée du 12 mars 2018.

- « *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 à la commande publique. »*

⁸⁵ COMMINE (Quentin), *op. cit.*, p. 6-8. Cette thèse élabore un outil de caractérisation de l'opportunité de la décision d'externalisation dans les organisations à haute fiabilité (HRO) défini par quatre conditions : la propension à externaliser des agents ; la rentabilité économique exprimée en coûts complets ; la *cardicité* définie comme le degré d'essentialité d'une tâche et l'apprentissage organisationnel lié au retour d'expérience.

données doivent s'adapter à la nature incertaine et imprévisible de l'action militaire, caractérisée par le « brouillard de la guerre ». Ainsi, la finalité opérationnelle prévaut sur la seule approche économique des coûts d'une fonction.

L'expression détaillée du besoin doit précéder la solution envisagée : définir l'état final recherché pour en déduire les réponses appropriées. La prescription du besoin est une étape essentielle, gage d'une prestation de qualité, pour éviter toute désynchronisation du soutien sur le terrain par rapport aux forces. Cette description détaille des attentes, en dialogue étroit avec l'opérateur. Cela doit permettre de dégager des modes d'action pour les services de soutien concernés. Une mauvaise définition du besoin peut nuire à l'exécution du contrat comme cela fut le cas pour le gardiennage de l'îlot Saint-Germain en 2008, repris par la suite en régie. L'expression incomplète du besoin par le prescripteur avait conduit à l'échec de l'opération⁸⁶.

La maîtrise d'ouvrage doit se professionnaliser pour aboutir à une

⁸⁶ Cour des comptes, *Le coût et les bénéfices attendus de l'externalisation au sein du ministère de la défense*, 2011, p. 86-87. Non-prise en compte de certaines activités (accueil des délégations étrangères, accueil des journalistes pour les conférences de presse hebdomadaires, interventions sur les voies publiques des gendarmes, ...) et des exigences de sécurité liées au site.

prescription du besoin⁸⁷ en adéquation avec les réalités du terrain. Le maintien et le renforcement de compétences en matière d'achat public demeure fondamental pour répondre aux besoins des usagers, tout en maîtrisant la relation contractuelle. Dans cette perspective, un dialogue continu entre les spécialistes « acheteurs » et les experts des forces armées doit permettre de cerner au mieux les attentes. Une professionnalisation de l'achat et des acheteurs sur des segments de plus en plus pointus s'avère désormais indispensable comme l'illustre l'action de l'antenne de Lorient de la plateforme commissariat de Brest au profit du commandement des opérations spéciales (COS). Un dialogue étroit et continu entre les acheteurs (anciens commandos marine et personnels expérimentés⁸⁸) et les forces spéciales facilite indéniablement la compréhension des impératifs techniques recherchés et la conclusion d'achats innovants pour satisfaire avec rapidité les besoins opérationnels. Le prescripteur est ainsi associé avec les acheteurs à chaque phase de la procédure d'achat.

⁸⁷ Expression du besoin, connaissance du marché et *benchmarking*, élaboration de contrats assortis de clauses particulières et de mécanismes incitatifs ou pénalités dissuasives.

⁸⁸ Compréhension des études menées, des achats réalisés ou des prototypes déjà connus, connaissance des marchés spécifiques et des fournisseurs spécialisés.

2. Un dispositif parmi d'autres pour garantir la résilience des armées

Si l'externalisation n'est pas une finalité en soi, elle semble être un mode de gestion performant et efficient dans un environnement de plus en plus complexe et imprévisible.

Seule la combinaison raisonnée des modes d'action public et privé permet de répondre de façon adaptée aux exigences de permanence, d'efficacité, de puissance, d'agilité et de réactivité des forces armées. Ainsi, est-il indispensable de définir pour chaque fonction de soutien un socle additionnel de compétences à conserver en interne.

La résolution de crises implique d'identifier en amont les solutions de repli possibles, garantes de la continuité des fonctions stratégiques. En effet, la singularité des armées réside dans leur aptitude à agir rapidement dans des situations fortement dégradées : leur résilience est un prérequis de leur efficacité. En tant que mode de gestion complémentaire identifié au sein d'un panel de solutions⁸⁹, l'externalisation permet de gagner en épaisseur organique et de limiter l'inertie en cas de crise. Lors de la crise sanitaire liée à la COVID-19, la mise en place de solutions coordonnées avec le

⁸⁹ Externalisation, accroissement des stocks au niveau local, utilisation de cartes achats, activation de contrats « dits dormants », diversification et sécurisation des chaînes d'approvisionnements, retour à des solutions dites « rustiques » ou « archaïques », aguerissement, etc.

secteur privé a permis de sécuriser la continuité des activités. À titre d'exemple, sans attendre la distribution de masques et produits sanitaires depuis le territoire national, la direction du commissariat des Émirats Arabes Unis s'est approvisionnée au moyen de cartes achats directement auprès de prestataires locaux pour satisfaire au plus vite les besoins et mettre en place les gestes barrières. L'utilisation optimale et concertée des modes d'action en régie et externalisés disponibles contribue à une plus grande réactivité et adaptabilité des opérateurs pour répondre aux besoins.

Anticiper le besoin n'a rien d'aisé dans un monde de menaces changeantes. Dans cette perspective, une revue complète des capacités stratégiques et de stockage doit être entreprise en temps de paix. Cela suppose des choix techniques, industriels, logistiques, administratifs, opérationnels et budgétaires éclairés, en fonction des risques et menaces prévisibles ou identifiés à plus ou moins long terme. La sécurisation et la diversification de certaines chaînes de valeur stratégiques (approvisionnement, stocks sensibles...) sont à identifier au niveau ministériel et interministériel.

3. Une stratégie globale interministérielle pour renforcer la résilience de l'Etat

L'objectif de résilience impose une approche globale interministérielle sous l'égide

du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). La prolifération des menaces⁹⁰ implique une réponse coordonnée de tous les acteurs concernés.

Le partage au niveau interministériel des moyens existants, publics ou privés, représente une capacité additionnelle d'action d'envergure, indispensable en cas de conflit majeur. Le recours à des acteurs privés pour assurer certaines fonctions de soutien doit être concerté dans le cadre d'une stratégie nationale. La reconnaissance d'acteurs indispensables à la survie de la Nation, non aux seules armées, et la mise en commun des mécanismes de gestion de crise faciliteront l'identification d'éventuelles fragilités. De nombreuses sociétés privées françaises aux capacités duales méritent d'être recensées au niveau interministériel afin de gagner en épaisseur et compétences tout en favorisant l'initiative privée. Dans cette perspective, le partage de la base de données Parades-Web⁹¹ pour recenser les ressources mobilisables de plus de 12 000 entreprises en situation de crise

⁹⁰ Actualisation stratégique 2021, janvier 2021, p. 11-19. Ce document confirme la persistance des menaces contre les intérêts français : terrorisme djihadiste, prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, retour de la compétition stratégique entre puissances avec un recours plus systématique aux stratégies hybrides.

⁹¹ LATIL (Yann), *Une nouvelle forme de réserve pour renforcer la résilience de la Nation et élargir le réservoir de nos forces*, Cahier de la RDN du 9 octobre 2019, Regard du CHEM 2019, 68^{ème} session, p. 257.

ou de défense⁹² constitue un outil sans équivalent, offrant une pluralité de moyens face à une situation exceptionnelle.

La coopération militaire européenne permet de disposer d'opérateurs fiables, expérimentés et de qualité. La mutualisation des capacités de soutien, à l'instar de l'*European Air Transport Command* (EATC), semble une opportunité intéressante et pragmatique pour surmonter les difficultés capacitaires de certains États et accroître l'esprit de défense européen.

b. Vers une plus grande maîtrise des externalisations

Le processus d'externalisation doit être raisonné et maîtrisé pour répondre de façon adéquate aux besoins des forces armées. Cela passe impérativement par un renforcement du lien contractuel avec l'opérateur tout au long de la vie du contrat et la mise en place à long terme d'une relation de confiance public-privé gagnante et fructueuse.

⁹² Programme d'aide au recensement et à l'activation des entreprises pour la défense et la sécurité civile à la charge du ministère chargé des transports. Sont concernées par cette obligation de recensement de leurs moyens les entreprises de travaux publics et de bâtiment, les entreprises de location de matériel de génie civil et les entreprises de transport routier.

1. L'indispensable renforcement du suivi des externalisations

L'efficacité des externalisations ne peut passer que par un renforcement du dispositif de suivi et de contrôle des prestations : formation des agents de contrôle, suivi par objectifs, sanctions financières et mécanismes incitatifs voire intéressement.

La complexité des contrats d'externalisation impose au MINARM de renforcer son expertise juridique et financière. La formation et l'entretien permanent des compétences sont fondamentaux pour le pilotage des relations contractuelles. Seul un dialogue périodique, franc et constructif permet d'identifier en temps réel les insuffisances et difficultés rencontrées dans une démarche constante d'amélioration et d'adaptation.

Si le renouvellement régulier des marchés est à la fois pour l'État une assurance de bénéficier du meilleur prix et d'une qualité de service sur le long terme, l'exécution du contrat impose un contrôle étroit, permanent et proactif, par des contrôleurs de prestations qualifiés. Faute de suivi, ces contrats de longue durée peuvent être source de dérapages financiers importants. Cela est d'autant plus indispensable que des obligations de résultats (liées à la qualité de la prestation et au taux de satisfaction enregistré) conditionnent en partie la rémunération du prestataire. Par ailleurs, un contrat peut évoluer

en permanence au gré des besoins exprimés, aboutissant à des renégociations ou des propositions d'avenants.

Cette maîtrise de l'externalisation est essentielle pour se conformer aux objectifs de réactivité et d'agilité des armées. Seule une convergence d'intérêts des armées et des sociétés prestataires permettra de renforcer le processus en diminuant le risque d'un échec éventuel préjudiciable.

En aval, les fonctions de pilotage des contrats méritent d'être professionnalisées et valorisées au sein du ministère pour s'assurer de leur correcte exécution. À cet égard, la mise en place d'enquêteurs de coûts, comme cela existe déjà à la DGA⁹³, paraît intéressante pour consolider la relation contractuelle.

2. Vers une BITD du soutien

La crise sanitaire met en lumière la fragilité des sociétés actuelles, aussi avancées soient-elles. Dès lors, la résilience des armées et de la Nation prend tout son sens et appelle à une relation renforcée des secteurs public et privé pour faire face aux menaces actuelles et futures.

La création d'un groupe labellisé de sociétés de confiance dans le domaine du soutien permettrait d'identifier les sociétés françaises apparaissant « vitales » pour le soutien des

⁹³ Loi n°63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963, article 54.

armées et de la Nation. Cette stratégie d'identification d'une vraie base industrielle et technologique de défense du soutien (BITD-S) devrait être interministérielle afin d'éviter la dispersion des moyens et des efforts. Cette labellisation, résultat d'un partenariat de confiance gagnant-gagnant, permettrait de donner une plus grande visibilité sur l'action et le savoir-faire d'entreprises françaises et une plus grande lisibilité sur les perspectives d'engagement à plus ou moins long terme. Cela est d'autant plus indispensable dans le contexte actuel de crise où les armées, en tant que premier investisseur de l'État, ont un rôle majeur à jouer dans la relance économique du pays. La mobilisation des moyens privés, par les crédits accordés par la LPM 2019-2025, permet de soutenir l'activité, l'emploi et le dynamisme des entreprises françaises⁹⁴. La valorisation des compétences, essentielle pour l'autonomie stratégique, participerait à la création d'une véritable communauté d'intérêts entre l'État et ses prestataires privés.

En effet, la résilience n'est pas seulement l'affaire de quelques ministères, mais doit être appréhendée de façon collective⁹⁵. La mise en place d'une véritable politique de coopération avec le secteur privé légitimerait, en cas de menace, l'appel aux ressources duales en

⁹⁴ PARLY (Florence), *Vœux aux armées*, 21 janvier 2021, p. 4-6.

⁹⁵ LATIL (Yann), *op. cit.*, p. 260-263.

complément ou substitution des moyens militaires⁹⁶. L'appui de ces entreprises partenaires aiderait à mobiliser des capacités opérationnelles disponibles, compléments indispensables à la conduite des opérations, sans avoir à les réquisitionner⁹⁷. La capacité de résilience des armées ne se décrète pas *ab initio* lors d'une crise mais doit se construire et être irriguée en continu en temps de paix. L'échange conjoint de personnel militaire et civil doit être consolidé par une meilleure connaissance du fonctionnement et des difficultés inhérentes à ces deux environnements, tout en développant la cohésion nationale et l'esprit de résilience. Ainsi, il serait utile d'ouvrir plus largement le système de « réserve inversée » mis en place au sein de l'armée de l'air et de l'espace depuis quelques années⁹⁸. La politique d'externalisation en sortirait renforcée par l'intégration des moyens privés dans une manœuvre militaire de grande envergure.

Dans cette même perspective, s'appuyer sur la notion d'établissements publics sous tutelle de l'État ferait prévaloir un intérêt public supérieur garantissant un service minimum et une résilience optimale de nos opérateurs. L'action de l'EdA, établissement public

⁹⁶ Moyens inexistant, insuffisants, inadaptés ou indisponibles.

⁹⁷ Articles L2211-1 et suivants du Code de la défense.

⁹⁸ Une convention a ainsi été signée en 2014 entre la société COFELY INEO et la direction des ressources humaines de l'armée de l'air (DRHAA) pour permettre à quelques officiers des périodes d'immersion à raison d'une semaine par semestre.

industriel et commercial (EPIC) sous tutelle du MINARM⁹⁹, sur le territoire national et à l'étranger, en soutien des forces armées, mérite d'être soulignée¹⁰⁰.

De ce fait, l'identification d'une BITD du soutien pourrait utilement compléter la liste des opérateurs d'importance vitale (OIV)¹⁰¹ et promouvoir également la réserve opérationnelle.

3. Pour une conception élargie de la réserve opérationnelle

La réserve opérationnelle¹⁰², outil complémentaire de résilience de la Nation, dont la vocation initiale depuis la fin de la conscription est de renforcer les capacités des armées, pourrait être employée différemment. Comme le souligne le CEMA, « *l'insuffisance de la masse critique disponible, malgré la montée en puissance de la réserve, limite la capacité de réaction et la liberté d'action militaire en cas de crise cumulative ou d'attaques multiples visant nos intérêts et le territoire national* »¹⁰³. Tirant les premières leçons de la crise sanitaire, il est

⁹⁹ Tutelle exercée au nom de la Ministre par l'état-major des armées (EMA).

¹⁰⁰ Loi n°59-869 du 22 juillet 1959 portant statut de l'économat de l'armée modifiée par la loi n°2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002 et articles R3421-1 et suivants du Code de la défense.

¹⁰¹ Articles R1332-3 et suivants du Code de la défense.

¹⁰² Articles L4211-1 et suivants du Code de la défense.

¹⁰³ LECOINTRE (François), *Vision stratégique « pour une singularité positive »*, 2018, p 5.

nécessaire de réviser et de moderniser les conditions et modalités d'engagement et d'emploi de la garde nationale¹⁰⁴. La promotion de la réserve de premier niveau auprès de nos partenaires privilégiés doit permettre d'instaurer de véritables parcours croisés de formation attractifs et souples d'emploi pour garantir la continuité et la réactivité de service en cas de crise majeure. A l'instar de la *sponsored reserve* britannique¹⁰⁵, la réserve doit faciliter en temps contraint la mise à disposition d'un réservoir de forces qualifiées, entraînées et équipées, sous statut militaire, aptes à intervenir sur l'ensemble du territoire et sur certains théâtres d'opérations.

Dès lors, la réserve individuelle doit devenir collective¹⁰⁶ afin que les entreprises, identifiées dans la BITD du soutien, soient pleinement associées à l'effort collectif de résilience. Seul le projet d'une garde nationale dynamique, valorisée et attractive renforcera les liens entre les armées et les forces vives du secteur privé¹⁰⁷. Cette communauté d'intérêts entre armées et prestataires est primordiale pour obtenir l'effet de masse et d'épaisseur organique

¹⁰⁴ TUSET-ANRES (Frédéric), *La résilience de la nation, une leçon chèrement payée*, Cahier de la Revue défense nationale, Chocs stratégiques, Regards du CHEM, 69^{ème} session, p. 360.

¹⁰⁵ Cour des comptes, *Le coût et les bénéfices attendus de l'externalisation au sein du ministère de la défense*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, 2011, p. 5.

¹⁰⁶ LATIL (Yann), *op. cit.*, p. 262-263.

¹⁰⁷ TUSET-ANRES (Frédéric), *op. cit.*, p. 359-361.

indispensables à la résilience des fonctions de soutien. La promotion de cet engagement patriotique deviendrait un critère de labellisation des entreprises de soutien de la défense. A l'instar des certifications « Partenaires de la défense »¹⁰⁸ et « Utilisé par les armées françaises »¹⁰⁹, ce label serait un gage de confiance et de fiabilité tant pour des clients du secteur public que pour une clientèle privée exigeante. La mise en place d'un processus numérisé¹¹⁰ d'engagement national collectif et individuel éviterait la redondance des engagements entre services et administrations publiques pour une répartition optimale des profils identifiés.

Au sein du MINARM, la pratique d'essaimage¹¹¹ doit tirer parti de la reconversion

¹⁰⁸ Œuvrant pour le lien armées-nation, la qualité de « Partenaire de la défense nationale », créée par l'arrêté du 12 mai 2015 est attribué aux entreprises, établissements et organismes soutenant la politique de réserve militaire. En 2019, plus de 700 entreprises, établissements ou administrations ont pu accéder à ce label.

¹⁰⁹ Le label « Utilisé par les armées françaises » (UAF), créé en 2019, atteste de la mise en service, au sein des armées françaises, d'un matériel commercialisé par une microentreprise, une petite et moyenne entreprise (PME) ou une entreprise de taille intermédiaire (ETI) de moins de 5000 salariés. Ce label a déjà été décerné par le SCA à 70 entreprises.

¹¹⁰ Via une plateforme nationale qui pourrait être du ressort du SGDSN.

¹¹¹ Agence pour la création d'entreprise (APCE), *Guide opérationnel d'essaimage - Favoriser la création et la reprise d'entreprises par les salariés*, 3^{ème} édition, 2012, p. 12. « La notion d'essaimage désigne les appuis et accompagnements apportés par une entreprise ou une administration à un ou plusieurs de ses

d'anciens personnels, les mieux placés pour comprendre les spécificités du métier des armes et les attentes opérationnelles. En facilitant la création ou la reprise d'entreprises, les anciens militaires¹¹² peuvent devenir des partenaires intéressants, riches d'expériences professionnelles. En effet, les qualifications acquises lors de leur première partie de carrière serviraient utilement l'institution militaire en étant immédiatement mobilisables.

Face à un spectre large de menaces, la résilience des armées et de la Nation est indispensable. Outre la réquisition en temps de crise, la mise en place d'une réserve collective tirerait parti de toutes les forces vives de la Nation. La solidarité nationale et l'aptitude à mobiliser toutes les capacités publiques et privées seraient déterminantes.

salariés qui souhaitent créer ou reprendre une activité avec l'objectif de contribuer à leur réussite et à leur évolution. »

¹¹² Création par la loi n°2011-14 du 5 janvier 2011 relative à la reconversion des militaires d'un congé pour création ou reprise d'entreprise d'une durée d'un an renouvelable un an sous réserve de conditions (article L 4139-5-1 du code de la défense).

Conclusion

En dépit de sa pratique ancienne, l'efficacité du recours à un opérateur privé au profit des armées a souvent fait l'objet de questions, comme en témoignent de nombreux rapports depuis les années 1990.

Permettant le recentrage sur le « cœur de métier » dans un contexte de fortes contraintes sur les ressources, l'externalisation de certaines fonctions de soutien auprès d'opérateurs privés apparaît être un mode de gestion inéluctable pour garantir l'efficacité et l'efficacité des forces armées.

Cependant, afin de ne pas amputer la capacité des forces armées et leur autonomie stratégique, l'externalisation doit être perçue avec réalisme comme une solution complémentaire mais non exclusive. Seul un encadrement du processus par la création d'une véritable BITD du soutien permettrait d'affermir la résilience des armées et *a fortiori* celle de la Nation.

En s'inspirant de la formule du général Joffre¹¹³, l'externalisation doit finalement consister à « *ne plus tout faire, mais à faire faire sans tout laisser faire* »¹¹⁴. Le suivi de la relation contractuelle avec un opérateur privé est

¹¹³ « Ne rien faire, tout faire faire, ne rien laisser faire ».

¹¹⁴ DANET (Didier), *Réussir l'externalisation des fonctions stratégiques de la défense*, La Documentation française, Les Champs de Mars, 2002/1 N°11, p. 259.

fondamental pour assurer une qualité de service rendu optimale. La mutualisation des moyens permise par une relation équilibrée entre les secteurs public et privé œuvre au renforcement des aspects organisationnels, humains et techniques¹¹⁵ de la résilience des armées et de la France.

Si la crise sanitaire a eu peu d'impact sur la capacité opérationnelle des armées, un retour d'expérience serait utile pour conforter la résilience de la Nation dans la perspective de crises de plus grande intensité. La mise en œuvre récente d'une fonction stratégique « protection-résilience »¹¹⁶ s'inscrit dans cette logique.

Dans un monde de plus en plus turbulent, la question de l'externalisation des fonctions de soutien des forces armées doit être envisagée tant au niveau national qu'international. Dans la perspective d'une Europe de la défense, l'identification d'une « base industrielle et technologique du soutien » européenne serait bénéfique pour affirmer et garantir l'autonomie stratégique de l'Europe.

¹¹⁵ Lettre n°D-20-000308/ARM/EMA/EMP.1/DR du 21 janvier 2020 relative à l'étude du GOSM - la résilience des armées à l'horizon 2030.

¹¹⁶ Actualisation stratégique 2021, janvier 2021, p. 42-43.

Bibliographie

Ouvrages

- FARDE (Guillaume), *Externaliser la sécurité et la défense en France: le cas des partenariats public-privé*. Editions Hermann, 2016, 363 p.
- FARDE (Guillaume), de CALBIAC (Romain), *Le continuum de sécurité nationale: quelles externalisations pour demain ?*, Editions Hermann, 2020, 276 p.
- FROT (Olivier), *Etat régalien et externalisation : l'exemple de la Défense*, Edition Presses Académiques Francophones (PAF), 2014, 636 p.

Articles

- BERT (Bruno), *Quelle contribution des armées à la résilience de la nation en cas de crise majeure ?*, Cahier de la Revue Défense Nationale (RDN) du 13 octobre 2020, La vision stratégique de l'armée de terre, pages 31 à 40. In : site de la RDN [en ligne]. Disponible sur : <https://fr.calameo.com/read/000558115d1875a71d486> (consulté le 21.02.2021).
- CYRULNIK (Boris), *Traumatisme et résilience*, Orspere-Samdarra - Observatoire Santé mentale et Vulnérabilités et Sociétés, Rhizomme, 2018/3 N°69-70, pages 28 à 29.

Disponible sur : http://www.ch-le-vinatier.fr/documents/Publications/RHIZOME_Orspere-Samdarra/RHIZOME_69-70.pdf (consulté le 21.02.2021).

- CHAPLEAU (Philippe), *L'externalisation n'est pas un obstacle à l'efficacité des armées*, Lignes de défense, 12 janvier 2021.
Disponible sur : <http://lignesdedefense.blogs.ouest-france.fr/archive/2021/01/11/externalisation-21781.html> (consulté le 21.02.2021).
- DANET (Didier), *Réussir l'externalisation des fonctions stratégiques de la défense*, La Documentation française, Les Champs de Mars, 2002/1 N°11, pages 259 à 273.
Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-les-champs-de-mars-ldm-2002-1-page-259.htm> (consulté le 21.02.2021).
- LATIL (Yann), *Une nouvelle forme de réserve pour renforcer la résilience de la Nation et élargir le réservoir de nos forces*, Cahier de la RDN du 9 octobre 2019, Regard du CHEM 2019, 68^{ème} session, pages 253 à 266.
In : site de la RDN [en ligne]. Disponible sur <https://www.defnat.com/e-RDN/vue-article-cahier.php?carticle=154> (consulté le 21.02.2021).
- PAJON (Christophe) et STOBBER (Jan), *L'économisation de la Bundeswehr : de la modernisation à l'externalisation, en passant*

par la privatisation ?, ESKA, Sécurité globale, 2009/2 N°8, pages 99 à 113.

Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-securite-globale-2009-2-page-99.htm>

(consulté le 21.02.2021).

- TUSET-ANRES (Frédéric), *La résilience de la nation, une leçon chèrement payée*, Cahier de la Revue défense nationale, Chocs stratégiques, Regards du CHEM, 69^{ème} session, pages 353-366.

In : site de la RDN [en ligne]. Disponible sur :

<https://www.defnat.com/e-RDN/vue-article-cahier.php?carticle=249>

(consulté le 21.02.2021).

Mémoires, rapports et travaux universitaires

- Agence pour la création d'entreprise (APCE), *Guide opérationnel d'essaimage - Favoriser la création et la reprise d'entreprises par les salariés*, 3^{ème} édition, 2012, 110 p.

Disponible sur : [https://docplayer.fr/9273128-Favoriser-la-creation-et-la-reprise-d-](https://docplayer.fr/9273128-Favoriser-la-creation-et-la-reprise-d-entreprises-par-les-salaries-guide-operationnel-d-essaimage-3-eme-edition-2012-en-partenariat-avec.html)

[entreprises-par-les-salaries-guide-operationnel-d-essaimage-3-eme-edition-2012-en-partenariat-avec.html](https://docplayer.fr/9273128-Favoriser-la-creation-et-la-reprise-d-entreprises-par-les-salaries-guide-operationnel-d-essaimage-3-eme-edition-2012-en-partenariat-avec.html)

(consulté le

21.02.2021).

- COMMINE (Quentin) sous la direction de M. SCHENK (Eric) et M. BARBAROUX (Pierre), *Définition d'une théorie de l'externalisation*

dans les armées : le cas de l'Aviation légère de l'armée de terre, 2020, 798 p.

- LEGLANTIER (Philippe) sous la direction du CRC1 SCHMIT (Denis), *La résilience du SCA, principal opérateur de l'administration général et du soutien commun*, 2020, 86 p.
- PEREZ (Mickaël) sous la direction de LE QUINIO (Alexis), *L'externalisation dans le secteur de la Défense*, 2018, 92 p.
- Rapport WEBHELP, *Contribution au débat national, L'externalisation dans les services publics : jusqu'à 25 milliards d'euros d'économie*, 2019, 112 p.
Disponible sur : <https://webhelp.com/wp-content/uploads/2020/11/Rapport-Webhelp-VDef.pdf> (consulté le 21.02.2021).

Documents institutionnels

- Actualisation stratégique 2021, janvier 2021, 56 p.
Disponible sur : <https://www.defense.gouv.fr/dgris/presentation/evenements/actualisation-strategique-2021> (consulté le 21.02.2021).
- Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, compte-rendu n°25, *Audition du commissaire général Stéphane Piat, directeur central du service du commissariat des armées*, 6 février 2019, 20 p.

In : site de l'Assemblée nationale [en ligne].
Disponible sur : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_def/l15cion_def1819025_compte-rendu.pdf (consulté le 25.02.2021).

- Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, compte-rendu n°43, *Audition du général François Lecointre, chef d'état-major des armées*, 22 avril 2020, 13 p.
In : site de l'Assemblée nationale [en ligne].
Disponible sur : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_def/l15cion_def1920043_compte-rendu# (consulté le 21.02.2021).
- Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, compte-rendu n°57, *Audition de M. Emmanuel Chiva, directeur de l'agence innovation de défense*, 3 juin 2020, 15 p.
In : site de l'Assemblée nationale [en ligne].
Disponible sur : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_def/l15cion_def1920057_compte-rendu.pdf (consulté le 24.02.2021).
- CORNUT-GENTILLE (François), *Rapport d'information N°4595 relatif au transport stratégique*, Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, 2017, 59 p.

In : site de l'Assemblée nationale [en ligne].
Disponible sur : <https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i4595.pdf>
(consulté le 21.02.2021).

- CORNUT-GENTILLE (François), *Rapport d'information n°2040 sur l'externalisation du soutien aux forces en opérations extérieures*, Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, 2019, 84 p.
In : site de l'Assemblée nationale [en ligne].
Disponible sur : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/l15b2040_rapport-information.pdf (consulté le 21.02.2021).
- Cour des comptes, *Le coût et les bénéfices attendus de l'externalisation au sein du ministère de la défense*, 2011, 135 p.
In : site de la Cour des comptes [en ligne].
Disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-coût-et-les-benefices-attendus-de-l'externalisation-au-sein-du-ministere-de-la>
(consulté le 21.02.2021).
- Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018, Tome 1 - Le projet « Balard » : une réussite opérationnelle, un pilotage à renforcer*, février 2018, 28 p.
In : site de la Cour des comptes [en ligne].
Disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2>

[018-01/09-projet-Balard-Tome-1.pdf](#) (consulté le 06.03.2021).

- Cour des comptes, *L'externalisation du soutien aux forces en opérations extérieures*, janvier 2019, 89 p.
In : site de la Cour des comptes [en ligne].
Disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-03/20190312-externalisation-soutien-forces-OPEX.pdf> (consulté le 21.02.2021).
- DASSEUX (Michel), *Rapport d'information n°3595 sur l'externalisation de certaines tâches relevant du ministère de la Défense*, Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, 2002, 65 p.
In : site de l'Assemblée nationale [en ligne].
Disponible sur : <https://www.assemblee-nationale.fr/legislatures/11/pdf/rap-info/i3595.pdf> (consulté le 21.02.2021).
- GISCARD d'ESTAING (Louis) et CAZENEUVE (Bernard), *Rapport d'information n°3624 sur les externalisations dans le domaine de la défense*, Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, 2011, 148 p.
In : site de l'Assemblée nationale [en ligne].
Disponible sur : <https://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3624.asp> (consulté le 21.02.2021).

- KRATTINGER (Yves) et de LEEGE (Dominique), *Rapport d'information n°673 sur les externalisations en opérations extérieures*, Commission des finances du Sénat, 2014, 53 p.
In : site du Sénat [en ligne]. Disponible sur : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-673-notice.html> (consulté le 21.02.2021).
- LECOINTRE (François), *Vision stratégique « pour une singularité positive »*, 2018, 9 p.
Disponible sur : <https://www.defense.gouv.fr/ema/chef-d-etat-major-des-armees/actualite/vision-strategique-du-chef-d-etat-major-des-armees> (consulté le 21.02.2021).
- Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, 2008, 404 p.
Disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/084000341.pdf> (consulté le 21.02.2021).
- Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, 2013, 160 p.
Disponible sur : <https://fr.calameo.com/read/000331627d6f04ea4fe0e> (consulté le 21.02.2021).
- Observatoire de l'armée de terre 2035, *L'impact de l'externalisation pour l'armée de terre*, Fondation pour la recherche stratégique, 2018, 79 p.

- Disponible sur :
<https://www.defense.gouv.fr/dgris/recherche-et-prospective/observatoires/observatoire-armee-de-terre-2035> (consulté le 21.02.2021).
- PARLY (Florence), *Vœux aux armées*, 21 janvier 2021, 17 p.
 In : site du ministère des armées [en ligne]
 Disponible sur :
<https://www.defense.gouv.fr/salle-de-presse/discours/discours-de-florence-parly/discours-de-florence-parly-ministre-des-armees-voeux-aux-armees-le-jeudi-21-janvier-2021-a-balard> (consulté le 09.03.2021)
 - Rapport Comité Action publique 2022 (CAP 2022), *Service public - Se réinventer pour mieux servir*, juin 2018, 152 p.
 Disponible sur :
https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/rapport_cap22_vdef.pdf (consulté le 03.03.2021).
 - Revue de défense et de sécurité nationale 2017, 74 p.
 In : site du ministère des armées [en ligne]
 Disponible sur :
<https://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/revue-strategique-de-defense-et-de-securite-nationale-2017> (consulté le 21.02.2021).
 - [SUEUR](#) (Jean-Pierre) et [PORTELLI](#) (Hugues), *Rapport d'information n°733 sur les partenariats publics-privés, Les contrats de*

partenariats : des bombes à retardement ?, Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale du Sénat, 2014, 99 p.

In : site du Sénat [en ligne]. Disponible sur : <https://www.senat.fr/rap/r13-733/r13-7331.pdf> (consulté le 21.02.2021).

Normes et documents de doctrine

- CICDE, *Concept exploratoire interarmées* CEIA-3.37_RESILIENCE (2011), n°202/DEF/CICDE/NP du 13 décembre 2011.
- CICDE, *Glossaire interarmées de terminologie opérationnelle*, document cadre DC-004_GIATO, n°212/DEF/CICDE/NP du 16 décembre 2013.
- CICDE, *Doctrine du soutien, Le soutien aux engagements opérationnels*, DIA-4(B)_SOUT (2013) n°040/DEF/CICDE/NP du 14 mars 2013.

Références réglementaires particulières

- Directive n°D-14-010133/DEF/EMA/PERF/PIL/SF/NP du 20 novembre 2014 relative au concept d'emploi de l'Economat des armées dans le cadre des OPEX et des forces de présence.
- Instruction n°7538/ARM/SGA/DAF/SDQEFI relative au processus ministériel de

préparation, de conduite et de suivi des projets d'externalisation ou de régie rationalisée optimisée du 12 mars 2018.

- Lettre n°D-20-000308/ARM/EMA/EMP.1/DR du 21 janvier 2020 relative à l'étude du GOSM - la résilience des armées à l'horizon 2030.
- Lettre n°D-20-003074/ARM/EMA/C3EMA/DRSF du 23 juin 2020 relative au retour d'expérience ministériel COVID-19.
- Loi n°59-869 du 22 juillet 1959 portant statut de l'économat de l'armée modifiée par la loi n°2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002.
- Loi n°63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963.
- Loi n°75-1534 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance.
- Loi n°2011-14 du 5 janvier 2011 relative à la reconversion des militaires.
- Note n°D-16-006353/DEF/EMA/PERF/BPSO/NP du 16 juin 2016 relative à la politique provisoire actualisée d'externalisation du soutien pour les engagements opérationnels hors du territoire national.
- Note n°0001D20012096/ARM/SGA du 26 juin 2020 relative au retour d'expérience ministériel.
- Note de synthèse n°25/ARM/IGA et n°20-0167/DEF/ARM/CGA du 17 septembre 2020

sur le retour d'expérience de la crise COVID
dans les armées, directions et services.

- Ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux
marchés publics.

Table des matières

Résumé.....	3
Abstract	4
 Introduction	 5
 1. L'externalisation des fonctions de soutien, garantie d'une meilleure résilience des armées.....	 13
a. Le recentrage sur le « cœur de métier » dans un contexte de fortes contraintes sur les ressources ..13	
<i>1. Une réponse à la professionnalisation des armées</i>	<i>13</i>
<i>2. Une solution pour faire face au manque de ressources financières.</i>	<i>16</i>
<i>3. Un dispositif permettant de répondre aux contrats opérationnels.</i>	<i>17</i>
b. Un mode de gestion inéluctable	21
<i>1. Un gage de professionnalisation rapide du soutien militaire.....</i>	<i>21</i>
<i>2. Un mode de gestion encouragé au sein de l'État.....</i>	<i>24</i>
<i>3. Une pratique largement développée chez les alliés de la France</i>	<i>28</i>

2. L'externalisation, un mode de gestion complémentaire mais non exclusif pour les armées	31
a. Un mode de gestion à manier avec précaution.....	31
1. <i>Des limites sur les théâtres d'opération extérieure.</i>	<i>31</i>
2. <i>Des risques éventuels sur l'obligation de continuité et de réactivité.....</i>	<i>34</i>
3. <i>Une complémentarité des modes de gestion confirmée par la crise sanitaire</i>	<i>37</i>
b. Un risque à long terme sur l'autonomie stratégique de la France	40
1. <i>Un coût difficile à maîtriser.....</i>	<i>41</i>
2. <i>Une dépendance stratégique accrue.....</i>	<i>44</i>
3. <i>Une perte de compétences irréversible pour les armées.</i>	<i>47</i>

3. Pour une externalisation encadrée et réfléchie	50
a. La prise en compte de l'externalisation dans le cadre d'une stratégie globale	50
1. <i>La nécessité d'une étude préalable au cas par cas.....</i>	<i>50</i>
2. <i>Un dispositif parmi d'autres pour garantir la résilience des armées</i>	<i>54</i>
3. <i>Une stratégie globale interministérielle pour renforcer la résilience de l'Etat.....</i>	<i>55</i>
b. Vers une plus grande maîtrise des externalisations	57
1. <i>L'indispensable renforcement du suivi des externalisations</i>	<i>58</i>
2. <i>Vers une BITD du soutien</i>	<i>59</i>
3. <i>Pour une conception élargie de la réserve opérationnelle</i>	<i>62</i>
 Conclusion	66
Bibliographie.....	68