

Pierre Ferran & Pierre Chaffard-Luçon (dir.)

**LE SOUTIEN DES FORCES ARMÉES :
L'ADMINISTRATION MILITAIRE
ET SA SINGULARITÉ
FACE AUX SITUATIONS DE CRISES
ET DE CONFLITS**

Actes du colloque du 8 décembre 2023

Organisé par la direction centrale
du service du commissariat des armées

SOMMAIRE

Préface	p. 5
CRG1 (2S) P. Ferran & CR2 (R) P. Chaffard-Luçon	

Ouverture

Mot d'accueil	p. 15
CRGHC P. Jacob	
Allocution d'ouverture	p. 17
AL P. Vandier	
Introduction du colloque	p. 33
Pdt B. Pêcheur	

Première partie

La singularité de l'administration du ministère des armées	p. 43
Pr O. Gohin	
L'administration militaire, champ singulier de réformes administratives	p. 75
Pr J.-C. Videlin	
L'organisation de l'administration militaire en droit comparé : entre suprématie civile et exigence d'efficacité	p. 99
Pr L. Klein	
La singularité militaire du soutien juridique des opérations extérieures : le conseiller juridique opérationnel	p. 113
CRC1 N. Durhin	

Deuxième partie

Spécificités des achats d'une direction opérationnelle : la direction de l'administration pénitentiaire	p. 137
M. P. Gicquel	

Sommaire

Mobilisation économique et économie de guerre : l'apport du commissariat des armées	p. 149
CRG1 (2S) J.-M. Mantin	
Les marchés de défense et de sécurité, un instrument perfectible au profit des besoins des armées	p. 161
Pr B. Warusfel	
Réquisitions de biens et de services : des deux guerres mondiales à la loi programmation militaire 2024-2030	p. 179
CRG2 (2S) P. Dupont	
L'Économat des Armées, un modèle de soutien intégré des forces armées	p. 187
CRG1 P. Pourquoi	
Les achats dans l'industrie en situation de crises	p. 195
Mme I. Delarbre	

Troisième partie

Une expérience d'administration en temps de crise, dans le cadre de l'opération Licorne et des actions civilo-militaires	p. 205
Pr J. Abens	
La pratique des cofinancements à travers l'exemple des <i>Trust funds</i> de l'OTAN	p. 243
CRC2 B. Michels	
Fonction achat : principes et mise en œuvre dans le service de santé des armées, les hôpitaux d'instruction des armées et les GHT	p. 255
CRC1. J-P. Marchi et <i>alii</i>	

Conclusion

Allocution de clôture	p. 269
M. C. Mauriet	
Postface	p. 279
CRGHC O. Marcotte	

PRÉFACE

Commissaire général de 1^{re} classe Pierre FERRAN
Chargé de mission¹

Commissaire de 2^e classe de réserve Pierre CHAFFARD-LUÇON
Maître de conférences en histoire du Droit
Institut catholique de Paris, UR RCS

Au sortir de la Première Guerre mondiale, l'intendant militaire Ferdinand Laporte présentait dans l'une de ses conférences une distinction cardinale pour appréhender l'organisation militaire, distinction encore aujourd'hui pleine d'actualité :

Les armées modernes comprennent deux éléments principaux que nous désignons en France par les noms caractéristiques de « Troupes » et de « Service ». Les Troupes ont, dans la bataille, la part glorieuse de lutter contre l'ennemi. Les Services ont un rôle beaucoup plus modeste, simplement utile : ils sont chargés de procurer aux troupes tout ce qui leur est nécessaire pour combattre et pour subsister.

Depuis, la considération pour l'action menée par tous les services a augmenté : les soutiens sont aujourd'hui reconnus comme essentiels. Ainsi, le général d'armée Thierry Burkhard, chef d'état-major des armées, s'adressa aux commissaires de la promotion Solférino en

¹ Le 8 décembre 2023, lors du colloque, le commissaire général de 1^{re} classe Ferran était chargé de mission après directeur du Service du commissariat des armées. Il a été admis le 31 décembre 2023 en 2^e section.

rappelant que « dès la compétition et jusqu'à l'affrontement de haute intensité, le SCA est indispensable à révéler et mettre en cohérence la puissance globale des armées »². Les expertises du commissariat font de ce service un acteur ayant vocation à se tenir là où les forces en ont besoin. Plus il en est proche et mieux il peut adapter son action. Ce constat le conduit à appliquer un principe essentiel : entrer en premier sur les théâtres d'opérations avec les forces, sortir en dernier toujours avec elles. Le service du commissariat des armées — le SCA — relève ainsi tous les défis auxquels la France et ses forces armées sont confrontées.

Plus qu'utile, il faut en effet observer avec le CEMA que la mission des services est indispensable. Le citoyen Le Noble, commissaire des guerres, soulignait cela en 1797 en écrivant au sujet de l'administration militaire que « son influence sur les armées peut être aussi grande que le sort des batailles »³. Hier, le succès des armées napoléoniennes reposait en partie sur leur capacité à réaliser des exploits logistiques et humains donnant aux soldats les meilleures conditions pour arriver à la bataille : le maréchal Berthier et son état-major général furent l'un des rouages essentiels de la réussite de la Grande Armée. Hier encore, les poilus de la Première Guerre mondiale bénéficièrent de la formidable mobilisation mise en œuvre par l'intendance de l'armée de Terre.

Hier comme aujourd'hui, l'administration militaire porte une relative originalité : davantage que spécifique, elle est un champ vaste et

² Ordre du jour n° 53 du général d'armée Thierry Burkhard, chef d'état-major des armées, à l'occasion de la cérémonie de fin de scolarité de la promotion Solférino (2022-2024) de l'École des commissaires des armées sur la base aérienne 701 de Salon-de-Provence, le 2 juillet 2024.

³ Pierre Le Noble, *Essai sur l'administration militaire*, Imprimerie de la rue du Bac, Paris, 1797, p. 2.

dual incarné par divers acteurs. Le service du commissariat des armées en est un, à n'en pas douter singulier tant par son histoire que par sa relation toute spéciale aux armées. Il y a plus de dix ans, ce service fut créé, héritier des trois commissariats d'armée⁴. Depuis, de nombreuses réformes sont intervenues pour élargir ses compétences, pour innover afin de toujours remplir sa mission au service de ceux allant jusqu'à payer le prix du sang.

Ce constat impose au SCA de ne pas se concentrer sur la seule production d'un soutien commissariat. Le contexte géostratégique dans lequel évoluent les forces armées et les politiques publiques qui encadrent leurs activités opérationnelles et logistiques rendent évidente la nécessité d'établir une pensée stratégique du service. Le commissaire général hors classe Stéphane Piat, alors directeur central du service du commissariat des armées, avait été à l'origine d'un mouvement en ce sens. Le 8 mars 2021, un colloque s'était ainsi tenu, à l'École militaire, sur une thématique essentielle pour le service : « administration militaire, élément constitutif de la singularité militaire ».

Les dix ans du corps et de l'école des commissaires des armées invitaient à renouveler l'événement. Mais un anniversaire ne justifie pas en lui-même l'organisation d'une manifestation scientifique : il fallait un axe de réflexion. Le colloque du 8 décembre 2023 s'inscrit dans la suite du premier, comme le deuxième temps d'une manœuvre intellectuelle engagée en 2021, voire avant si l'on y rapporte les articles publiés par des commissaires des armées dans des revues, au premier rang desquelles la *Revue de la Défense nationale*. Ainsi, le thème retenu pour ce colloque — *Le soutien des forces armées : l'administration militaire et sa singularité face aux situations de crises et de conflits* — le plaçait

⁴ Décret n° 2012-1029 du 5 septembre 2012 portant statut particulier du corps des commissaires des armées.

naturellement dans la continuité du précédent. Une telle thématique s'imposait : les crises qui peuvent aujourd'hui affecter profondément la sécurité de la France ne se déroulent plus nécessairement dans un ailleurs lointain et étranger, mais sur le continent européen quand elles ne frappent pas directement le territoire national. Les schémas ont indéniablement changé et il ne s'agit plus pour le SCA, avec toutes ses particularités, de se préparer pour des opérations extérieures, mais d'apporter dès maintenant son soutien aux engagements opérationnels d'« ici et ailleurs ».

Continuité n'est toutefois pas copie. Comme pour la rencontre de 2021, le format du colloque a été retenu pour permettre des échanges. Il a toutefois été décidé de le rendre le plus large possible, en vue de développer et, espérons-le, faire mûrir la pensée stratégique du service tant dans l'esprit des chefs d'aujourd'hui que de ceux qui demain et après-demain seront en responsabilités. À cette fin, la journée du 8 décembre 2023 a autant laissé la parole à des commissaires des armées qu'à des intervenants extérieurs au corps : l'ouvrage que vous tenez dans les mains en est le fruit, mélangeant les contributions de personnalités du ministère, d'universitaires reconnus, de commissaires expérimentés mais aussi d'agents d'autres administrations publiques ainsi qu'une cadre dirigeante du privé. Cette pluralité des voix a permis de poser des regards différenciés, de comparer les pratiques et de questionner l'agilité de chacun à faire face à un monde de mutation rapide pour s'adapter et atteindre les objectifs nécessaires à la réussite de toutes les missions.

Trois temps ont structuré la journée du 8 décembre 2023. Son ouverture par les différentes autorités a introduit le cadre et la finalité de la rencontre que ces actes reprennent : nourrir une pensée

stratégique du SCA pleinement insérée dans celle des armées, pour que le service puisse demain toujours répondre aux missions que lui confient ses chefs.

La matinée a été ensuite consacrée à la réflexion autour de l'adaptation de l'administration militaire au soutien des forces : la singularité de l'organisation du ministère (Pr Olivier Gohin) et sa capacité à se réformer (Pr Jean-Christophe Videlin) ont été relevées, comparées avec des régimes étrangers (Pr Luc Klein) avant que la spécificité d'un des soutiens opérés par le SCA, le conseil en droit des conflits armés, ne soit présenté plus avant (CRC1 Nahtalie Durhin).

L'après-midi fut consacrée à l'engagement économique de l'administration militaire permettant aux forces d'accomplir leur mission, notamment en la comparant avec d'autres acteurs publics ou privés. Des aspects très contemporains comme les pratiques de l'administration pénitentiaire dans sa mise en œuvre des achats (M. Philippe Gicquel), le droit européen et ses marchés publics de défense et de sécurité (Pr Bertrand Warusfel), l'activité du singulier Économat des Armées (CRG1 Philippe Pourquoié) ou encore la pratique des achats dans de grands groupes privés (Mme Isabelle Delarbre) furent mis en regard avec des études sur un temps plus long s'attachant à la mobilisation par l'État des différents acteurs économiques en cas de conflit (CRG1 [2S] Jean-Michel Mantin) et les réquisitions de biens et de services (CRG2 [2S] Pascal Dupont).

À ces deux temps — organisation et économie — est ajouté dans ces actes un axe supplémentaire, offrant quelques expériences particulières de l'action des commissaires d'active et de réserve que les contraires de l'exercice n'avaient permis d'intégrer à la journée : la spécificité du soutien en opération extérieure (Pr Jacques Aben) ; le défi de la formation des élèves-commissaires, entre officiers, militaires et administrateurs (CRC1 Maxime Gillet) ; les défis des achats dans le service de santé des armées, entre le monde hospitalier civil et les

impératifs de la mission militaire (CRC1 Pierre-Paul Marchi & *alii*) ; l'action avec les partenaires internationaux au moyen de co-financement au sein de l'OTAN (CRC2 Bertrand Michels). En apparence mélange hétéroclite d'expériences, ce troisième temps est bien plutôt la preuve de la riche diversité des carrières et des visages qu'offre le corps des commissaires des armées.

Le SCA participant de l'administration du ministère sans pour autant l'épuiser, la rencontre s'est clôturée sur une intervention du secrétaire général pour l'administration du ministère des armées, Monsieur Christophe Mauriet. Celui-ci questionna les commissaires sur leur singularité, proposant une mise en regard du corps avec les autres administrations/administrateurs de l'État.

Toutes ces contributions permettent, entre hier et aujourd'hui, de poser des éléments essentiels pour mettre en perspective l'avenir et ses enjeux. Au terme de cet ouvrage, chacun pourra s'interroger sur ce qui peut être retenu comme source de la singularité des administrateurs militaires, souvent résumé aux commissaires des armées depuis la création du corps en 2013, renforcée par les différentes réformes depuis. La singularité du commissaire est certaine : parmi tous les militaires, il est singulier par sa fonction ; parmi tous les administrateurs, il est singulier par son statut. Relever cette singularité ne doit pas avoir pour objectif de le positionner seul contre tous, mais bien au contraire de toujours mieux comprendre ce qui fait sa spécificité et les forces qu'il peut mettre au service de sa mission et de son chef.

Cet ouvrage, comme évoqué, s'inscrit dans la continuité de travaux précédents et se veut comme un jalon dans l'établissement d'une réflexion, déjà appelée à sans cesse se renouveler. Il ne vient cependant pas seul : lors de la journée du 8 décembre, un livret présentant

des extraits des conférences prononcées dans l'entre-deux-guerres, par l'intendant militaire Laporte dans le cadre de l'enseignement militaire supérieur a été remis aux intervenants et au public. L'idée d'une réédition de cet ouvrage — *Mobilisation économique* — avait été suggérée dans un article publié dans la *Revue de la Défense nationale*⁵ : l'actualité des réflexions qu'il contient sur l'économie de guerre et les moyens et méthodes permettant de ravitailler et de soutenir des forces armées engagées dans une guerre justifie pleinement ce projet. Il a été mis en œuvre et devrait se finaliser à l'automne 2024. Les actes et cette réédition constitueront ensemble comme un trait d'union entre l'héritage reçu par le commissariat — et à travers lui les armées — et ses perspectives d'évolution.

Ainsi renforcée, la réflexion stratégique des soutiens doit continuer de s'étoffer et conduire le SCA à ne pas simplement ambitionner de répondre aux missions du présent, mais aussi inventer les solutions aux défis de l'avenir.

⁵ Jean-Michel Mantin, « La mobilisation économique en France : leçons et perspectives », *Revue Défense nationale*, 2023/3 (N° 858), p. 25-30.

OUVERTURE

MOT D'ACCUEIL

Commissaire général hors classe Philippe JACOB
Directeur central du Service du commissariat des armées¹

Amiral,
Monsieur le président,
Madame la directrice des affaires juridiques,
Messieurs les professeurs des universités,
Messieurs les officiers généraux,
Mesdames, Messieurs,

Après un premier colloque en mars 2021 consacré à l'administration militaire en tant qu'élément constitutif de la singularité militaire, j'ai souhaité profiter de l'occasion de clôturer les manifestations consacrées aux dix ans de la création du corps des commissaires des armées pour vous proposer ce deuxième rendez-vous.

Alors que le premier était plutôt intime et était resté confiné entre commissaires, j'ai souhaité quand même élargir la perspective cette année. Je remercie donc les éminentes personnalités qui ont

¹ Le 8 décembre 2023, lors du colloque, le commissaire général hors classe Jacob était directeur central du Service du commissariat des armées. Depuis le 1^{er} août 2024, il est conseiller du gouvernement pour la défense.

répondu favorablement à mon invitation : leur présence et leurs interventions permettront d'enrichir considérablement la réflexion.

Il est bon, je pense, pour une institution, de se confronter à un regard extérieur, voire critique, qu'il s'agisse de l'Université, ou d'autres institutions étatiques et le monde de l'entreprise privée. Il est aussi indispensable pour un service qui assure la production du soutien commissariat d'avoir un moment de réflexion sur la stratégie qu'il convient de développer pour s'adapter au contexte géostratégique et à ses évolutions, ainsi qu'à la mise en œuvre des politiques publiques : le SCA ne doit pas se positionner comme un simple exécutant, mais, à tout niveau, doit être force de proposition pour permettre aux armées d'atteindre au mieux leurs objectifs. Notre temps de réflexion s'inscrit dans cette ambition.

Avant de laisser au major général des armées, à l'amiral Pierre Vandier puis à monsieur Bernard Percheur, président du comité d'éthique de la Défense, le soin d'ouvrir ce colloque, je me permets deux mots sur le programme de la journée.

La matinée sera consacrée au thème de l'adaptation de l'administration au soutien des forces armées ; l'après-midi traitera du sujet de l'engagement de l'administration dans le soutien des forces armées. Enfin, en fin d'après-midi, le secrétaire général pour l'administration, Monsieur Christophe Mourier, nous fera l'honneur de venir clore ce temps de réflexion.

Merci à tous pour votre présence. Je vous souhaite un bon colloque.

ALLOCUTION D'OUVERTURE

Amiral Pierre VANDIER
Major général des armées¹

Monsieur le directeur, Madame la directrice,
Mesdames et messieurs les officiers généraux,
Mesdames et messieurs,

Je suis heureux d'être parmi vous pour ouvrir ce colloque dont le libellé arrive à point nommé dans notre horizon stratégique : « Le soutien des forces armées : l'administration militaire et sa singularité face aux situations de crises et de conflits ».

Dans l'histoire des institutions, l'administration militaire occupe — en tout cas a occupé, mais je crois que nous pouvons dire occupe — une place singulière. Elle a été dans bien des pays, dont le nôtre, la matrice de l'administration moderne et les figures tutélaires du commissariat des armées sont de grandes figures d'homme d'État.

L'histoire des services de soutiens et de l'administration est une histoire qui a à peu près les mêmes chaos que l'histoire militaire. Des

¹ Le 8 décembre 2023, lors du colloque, l'amiral Vandier était major-général des armées. Depuis le 23 septembre 2024, il est à la tête du commandement suprême allié pour la transformation de l'OTAN.

fermiers généraux de Colbert² au rapport Bouchard³, les affaires n'ont jamais été complètement simples. L'intrication entre les opérations militaires, l'administration et les soutiens est totale : d'aucuns auraient pu penser que ce monde-là rejoindrait le droit commun, la situation internationale nous replace toutefois face à des questions qui avaient été peut-être un peu trop vite évacuées.

Citons le général de Gaulle qui, entre les deux tours de l'élection présidentielle de 1965, s'exprime ainsi : « On m'a prêté en effet ce mot que je n'ai jamais dit, et à plus forte raison que je n'ai jamais pensé : "l'intendance suit". Ça, c'est des blagues pour les journaux ».

Tout cela pour rappeler que ce dont nous parlons aujourd'hui est absolument au cœur du contexte stratégique.

Mon propos sera en deux points, assez brefs : un petit rappel du contexte stratégique, puis un retour sur l'état d'esprit qui doit être le nôtre à l'heure où l'horizon de notre sécurité apparaît beaucoup plus incertain qu'il ne l'a été dans les dix dernières années.

« Un mot sur le contexte stratégique »

S'il est possible de dire que les trente dernières années ont été marquées par la stabilité, celles qui sont devant nous le sont par la volatilité et probablement aussi par l'instabilité. Ceux qui ont étudié la physique savent comment décrire un univers stable et un univers instable. Un univers stable est un vase avec une bille où, où que vous

² Pour quelques éléments sur les fermiers généraux de Colbert, voir Marie-Laure Legay, *La banqueroute de l'État royal : la gestion des finances publiques de Colbert à la Révolution française*, 2008 2011.

³ Faisant suite à la défaite de 1870, le rapport rédigé par le conseiller référendaire à la Cour des comptes Léon Bouchard en 1874 conduisit à la réforme de l'armée par la loi du 16 mars 1882 relative à l'administration de l'armée : elle posa le cadre général que mirent en œuvre les intendants et/puis les commissaires de chacune des armées jusqu'en 2009 — Léon Bouchard, *Rapport à M. le ministre de la Guerre, fait au nom de la Commission mixte chargée de préparer un projet de loi sur l'administration de l'armée*, 1874, en ligne <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k1337290> (consulté le 27 avril 2024).

mettiez la bille dans le vase, elle va toujours revenir au centre. Prenez le vase à l'envers, posez la bille sur son sommet et soufflez sur la bille : elle va partir et rouler sur le tapis, vous ne savez pas où elle va arriver. Cela va dépendre de tout ce qu'il y a autour. Tel est le prototype d'un monde instable. Il est assez probable — voire il est même certain — que le vase de notre monde s'est retourné au cours de ces dernières années. Là où il va est beaucoup moins sûr aujourd'hui, beaucoup moins prédictible, beaucoup moins linéaire qu'il ne le fut auparavant.

Nos modes de pensées, nos façons d'agir vont donc être profondément éprouvés puisque nous étions dans un monde de la prévision et que nous rentrons dans le monde de la surprise. Nous l'avons vu avec le Covid, ce fut un bon exemple, car il s'est passé ce qui n'avait pas été pensé. Nous avons évacué une telle pandémie de notre système en nous disant : « cela n'arrivera pas ».

Aujourd'hui, ce qui caractérise le modèle de compréhension du monde, c'est le passage de la crise au choc. Nous avons construit un outil militaire pour gérer des crises. La crise sous-entend un retour au *statu quo ante* qu'une fois qu'elle est passée. Il est possible de faire une crise de nerfs, une crise de foie parce qu'on a fait une trop bonne soirée : prendre un médicament permet, normalement, de reprendre sa vie. Ce qui se passe aujourd'hui, ce sont des chocs. C'est-à-dire qu'il n'y aura pas de retour à l'état antérieur. Ce qui s'est passé en Crimée et en Ukraine va marquer durablement la sécurité européenne. Le problème n'aura pas été résolu parce que nous aurons arrêté de nous bombarder tous les jours : les meurtrissures et les traces profondes que cette situation emporte n'auront pas été balayées pour autant.

Il y a en plus un phénomène de contamination. Non contents d'avoir une crise, une guerre, un choc en Ukraine, nous voyons l'instabilité que provoque cette confrontation : elle s'étend à l'Europe

centrale. Vous avez vu la problématique de l'Arménie⁴. Des jeux d'alliance sont en train de se faire : la Corée du Nord⁵ et la Chine⁶ se positionnent en soutien plus ou moins discret de la Russie. Des conflits explosent au Proche-Orient⁷ : s'ils ne sont pas directement causés par l'Ukraine, ils sont sans aucun doute facilités, amplifiés par celui-ci. Les points de sortie de ces crises prennent une dimension beaucoup plus négative compte tenu de ce qui se passe déjà en Europe de l'Est.

L'ambiguïté stratégique et la surprise deviennent la norme dans un espace où dès aujourd'hui nous sommes en situation de compétition et de contestation. Il y a des gens qui travaillent avec ardeur et planification pour détruire ce que nous sommes, pour mettre la main sur notre prospérité, qui considère que notre système politique est obsolète. Nous faisons ainsi face à des gens qui ont un agenda, ce qui n'est pas encore le cas complètement pour nous. Le défi est donc d'adapter nos armées à cette nouvelle donne stratégique.

Pour vous donner un peu l'ampleur de ce que nous avons à faire — et là je vais revenir dans votre espace à vous — nous avons *grosso modo* un ministère des armées de 270 000 civils et militaires. Ceux-ci avaient pour mission de projeter 20 000 hommes en OPEX, dans un « ailleurs absolu » où les règles, le fonctionnement ne correspondaient

⁴ Vicken Cheterian, « Solitude arménienne », *Le Monde diplomatique*, Paris, décembre 2023, en ligne <https://www.monde-diplomatique.fr/2023/12/CHETERIAN/66365> (consulté le 27 avril 2024).

⁵ Philippe Pons, « Corée du Nord-Russie, un rapprochement préoccupant », *Le Monde.fr*, Paris, 11 décembre 2023, en ligne https://www.lemonde.fr/international/article/2023/12/11/coree-du-nord-russie-un-rapprochement-preoccupant_6205067_3210.html (consulté le 27 avril 2024).

⁶ Pierre Andrieu, « Entretien : La Russie et la Chine sont de vrais faux alliés », *Le Figaro*, Paris, 21 septembre 2023, en ligne <https://www.lefigaro.fr/vox/monde/pierre-andrieu-la-russie-et-la-chine-sont-de-vrais-faux-allies-20230921> (consulté le 27 avril 2024).

⁷ Le 7 octobre 2023, une attaque du Hamas sur le territoire israélien et la capture d'otages a déclenché une guerre de plusieurs mois dans la bande de Gaza, menaçant de s'étendre à des pays avoisinants, notamment le Liban d'où le Hezbollah mène des actions contre les forces israéliennes.

pas à grand-chose de ce que nous faisions en métropole. C'était une espèce d'île enchantée où nous retrouvions les bonnes lois connues : un chef, une mission, des moyens. Il suffisait de demander pour avoir : en claquant des doigts, il y avait des urgences opérationnelles. Il y avait des règles d'engagement.

Tout cela n'est pas fini, mais aujourd'hui, ce qu'il nous est demandé de prendre en compte, c'est autre chose. C'est probablement un rapport de 3 ou 4 en termes d'implication, en termes de force projetée, en termes d'effort de munitions, en termes d'engagement, pour pouvoir répondre à des situations qui n'ont pas été prévues depuis trente ans. Il y a donc tout un vocabulaire qui se développe autour de la haute intensité, de l'hypothèse d'engagement majeur, de la guerre, etc. Un vocabulaire que les politiques s'approprient de manière assez large.

La grosse différence est que les opérations des dernières années ont toujours été des guerres choisies, c'est-à-dire des guerres dans lesquelles nous avons le choix d'y aller ou pas, d'y aller seul ou accompagné. Quand nous étions accompagnés, nous avons le choix d'y aller — un peu comme dans un conseil d'administration — avec des actions, à 5 %, à 10 %, à 30 % et en fonction de cela nous anticipions tel et tel bénéfice politique.

En Libye : y aller, ne pas y aller ? Nous avons commencé avec les Américains et continué avec l'OTAN. Nous pouvions dire : « je mets quatre avions de plus, quatre avions de moins », etc. Le sort du conflit n'en était pas pour autant modifié. C'est cela les guerres choisies, c'est l'univers facile où vous faites le lien entre l'implication sans risque et le bénéfice politique éclair. La surprise et la guerre non choisie sont celles que vous impose le type d'en face, qui a un agenda. À ce moment-là est testé ce que vous avez vraiment au fond des tripes, dans les armoires et dans les stocks.

« Revenons en maintenant à nos affaires de soutien et d'administration. »

Ce qu'il nous est demandé de faire — le chef d'état-major des armées et moi en sommes profondément convaincus — n'est pas réellement ce qu'il nous a été demandé dans les 30 dernières années. Là se trouve toute la difficulté : ce virage en termes d'ambition et de mission vient challenger tous les efforts qui ont été produits depuis des années en termes d'administration et d'organisation des armées.

Le service du commissariat des armées est né en 2010. Ce sera mon deuxième point.

Le service du commissariat des armées a fait face à une réforme absolument considérable, aussi considérable que celle de 1817 qui créa l'intendance avec le retour d'expérience des campagnes napoléoniennes. C'est une réforme d'ampleur sans précédent, qui a présenté, à mon sens, plusieurs vertus cardinales. Elle a d'abord été l'occasion d'une modernisation de très grande ampleur, tant sur le plan technique que managérial ou organisationnel. Tout cela s'est réalisé sous fortes contraintes RH et financières.

Le travail que vous avez accompli, que les anciens directeurs centraux — le commissaire général Coffin (2010-2016) et le commissaire général Piat (2016-2021) — ce que vous, en tant que corps, avez accompli mérite le respect et l'admiration. Le virage que vous avez fait a été rondement mené, et pendant toutes ces années, vous avez globalement été au rendez-vous. Je dis globalement non pour faire droit à des gens qui se plaignent, mais dans un sens positif : vous avez répondu aux missions, à commencer par celles des opérations extérieures et, dans l'ensemble, les gens ont été correctement nourris, habillés, administrés, et ce malgré des crises. Peuvent être citées la crise

Louvois⁸ ou la crise COVID qui ont été de grands moments de challenge, où il a fallu sortir ce qu'on avait dans les tripes pour faire fonctionner le système malgré de très grosses difficultés.

Ce qui change, et c'est un peu la mauvaise nouvelle du jour, c'est que pour ceux qui pensaient que nous approchions tendanciellement de la perfection et que le directeur du SCA — peut-être pas ce directeur, mais son successeur — accrocherait le dernier cadre de la maison et pourrait prendre des vacances, voire aller à la piscine... c'est raté.

Il va falloir remettre l'ouvrage sur le métier pour répondre au contexte que je vous ai décrit. Les équations sont en train de changer, il faudra répondre à ce qu'il est possible d'appeler en énergie nucléaire des « appels de puissance », c'est-à-dire demander de l'énergie au réacteur avec des proportions qui n'ont pas été celles des décennies précédentes. Tout l'enjeu est de réfléchir — ce séminaire arrive donc à point nommé — pour que, collectivement, vous vous posiez les questions permettant de répondre à ces défis : comment répondre à ces appels de puissance extrêmement importants alors que nous sommes toujours sous contraintes RH, financières ou réglementaires ? Lors du comité d'orientation et de gestion du service du commissariat des armées, j'ai été assez saisi par la présentation qui a été faite de l'impact des politiques publiques sur la liberté d'action du service du commissariat des armées et donc des armées. Il y avait une douzaine de lignes, dont huit ou neuf étaient avec des politiques publiques dont la mise en œuvre nous pose de sérieux problèmes. Dans un pays qui se (re)prépare à des circonstances un peu difficiles, il y a là une question absolument cruciale.

⁸ LOUVOIS : LOGiciel Unique à VOcation Interarmées de la Solde. Projet développé par le ministère des armées dès 1996, mis en service en 2011 et finalement abandonné suite à des dysfonctionnements entraînant des erreurs de soldes.

« Comment faire ? »

Le conseil que je vous donne, celui que je martèle depuis que j'ai pris mes fonctions, est celui de l'état d'esprit. Tout commence là, en ne se laissant pas déborder par la peur, par un *doomsday briefing*, par un « comment cela va aller mal ». Il ne faut pas se dire « on n'a pas les moyens, on ne va pas y arriver ». Qu'est-ce que la guerre ? C'est quand on manque de tout, sauf d'ennemi. C'est ce qu'expérimentent les Ukrainiens, et quelquefois les Russes. C'est ce que nous avons expérimenté dans les grandes guerres que nous avons subies ou que nous avons faites. Donc, quelque part, rien d'anormal à être en difficulté. Comme je le disais aux officiers de marine que j'avais réunis avant de quitter mes fonctions de chef d'état-major de la Marine, « se plaindre n'aide pas à gagner ».

L'état d'esprit à développer doit s'articuler en son centre sur la mission. Le cœur de la discussion, c'est la mission : quelle est la mission et comment allons-nous l'accomplir ?

« Quelle est la mission ? »

Cette question revient au chef d'état-major des armées : il lui revient de la définir. Vous avez probablement vu — si ce n'est pas le cas, je vous conseille de le lire — le petit document de 5 pages qui s'appelle *La stratégie militaire générale*, cela dessine à peu près le cadre dans lequel le chef d'état-major des armées souhaite que l'on évolue. Cette centralité de la mission est celle qui rassemble l'ensemble des gens qui œuvrent pour la mission. Le point clef est finalement de mettre fin à une vision technico-administrative de la relation entre les souteneurs et les soutenus. Dans ce cadre, elle n'a aucun sens. Vous n'êtes pas des *providers* de *welfare* ou de je-ne-sais-trop-quoi, vous êtes des acteurs essentiels au résultat de la mission. Si le *Dixmude* est parti à l'heure avec une charge utile santé pour aller en Égypte secourir des

blessés de la guerre dans la zone de Gaza, c'est grâce à un service du commissariat qui s'est mobilisé pendant un week-end et qui a mis à bord tout ce qu'il fallait pour que le bateau parte à l'heure. C'est cela la centralité de la mission. Il n'y a pas de relation client-fournisseur. Il n'y a pas d'indice de qualité avec des petites étoiles indiquant que si l'on est vraiment content, on reviendra chez vous. Aucun militaire n'a le choix du magasin. Personne ne peut dire « bon, ils ont été mauvais ce coup-là, donc on va demander à un autre ensemble logistique de nous remplir le bateau ». Nos destins sont complètement liés.

**« Votre performance est la performance
de la mission. »**

Deuxième axe dans notre manière de voir les choses. S'il y a une mission, il y a un chef. Vous devez donc identifier les chefs avec lesquels vous discutez. Je pense que la réforme précédente, ce qui a été appelé le « bout en bout » a eu énormément de bénéfices dans le sens où elle a permis de structurer les chaînes métiers. Elle a permis de professionnaliser, de mettre des systèmes d'information, de se poser des questions de rationalisation des efforts. Le lierre de l'arbre a été arraché pour pouvoir justement le mettre debout de manière propre.

Mais le retour de la mission fait qu'aujourd'hui il faut parler à un chef. Le bout du « bout en bout », c'est un chef, quelqu'un qui accomplit une mission. Ce point extrêmement important : cette question-là n'allait pas complètement de soi. Est-ce que le bout du « bout en bout » était un soldat à qui il fallait fournir du Wi-Fi ou une chambre, ou qu'il fallait nourrir ? Fallait-il le voir comme un monôme, vivant assez isolé avec pour objectif qu'il soit satisfait et remplisse sa QSR⁹ ? Il serait alors un client comme il peut l'être aussi d'Amazon. Or, ce

⁹ QSR : qualité du service rendu.

soldat a un chef qui lui donne une mission. Il peut lui dire « tu te lèveras à 5h du matin pour aller chercher un tel à la gare » ou « tu monteras dans un camion, tu iras prendre un avion à Istres, puis tu iras en Roumanie ». Ce soldat, qui a un chef, n'est pas un abonné à une base de défense.

Le chef est donc essentiel. Je cite souvent une phrase du général Colin Powell¹⁰ : « le jour où les soldats cesseront de vous exposer leur problème sera le jour où vous arrêterez de les commander. Ils auront soit perdu la confiance en votre capacité à les aider, soit conclu que cela vous est égal ».

Qui dit mission, dit chef ; qui dit chef, dit commandement. Cela veut dire que notre système ordonné à la mission est un système centralisé sur le commandement. C'est par cela que se fédéreront les énergies, qu'apparaîtra la cohérence de ce que vous faites et que nous ferons des choix. Cette perspective d'engagement majeur — qui peut devenir une réalité beaucoup plus vite que ce que l'on croit — nous obligera à faire des choix. Les choix des chefs, ce sont des allocations de ressources, c'est de dire : « toi tu es prioritaire, toi tu ne l'es pas » ; « toi tu vas courir en survêtement et les treillis seront donnés à ces mecs-là ». Au Mali, avec le commissaire général Monvoisin, nous avons fait face à des histoires de chaussures. Des soldats qui étaient dans l'Adrar des Ifoghas avaient des chaussures sable avec des semelles collées : il faisait tellement chaud que la colle fondait et que nos hommes finissaient par combattre pieds nus. Il a fallu faire des choix. On a mis en place des norias de Boeing C17¹¹ et de logistique pour amener en urgence des chaussures qui résistaient à la chaleur. Des

¹⁰ Chef d'état-major des armées américaine durant la première guerre du Golfe (1990-1991), il fut aussi secrétaire d'État (ministre des Affaires étrangères) de l'administration de George W. Bush (2001-2005).

¹¹ Lors de l'opération Serval (janvier 2013 — juillet 2014), la Royal Air Force a mis à disposition des armées françaises des Boeing C17 pour le transport de matériel depuis le territoire français vers le Mali.

régiments ont été dépouillés parce que « ce sont ceux qui combattent qui vont avoir ces chaussures en premier ». Voilà ce qu'est la guerre, c'est la capacité du système que vous construisez chaque jour de répondre à ces questions en discutant avec des chefs militaires pour pouvoir dire : « là on laisse tomber, là on fait des efforts ».

Tout cela va amener un grand mouvement de rapprochement des soutiens et des formations. En disant que le bout du « bout en bout » est un chef, cela va vous donner l'occasion d'être au contact de la mission dès le plus bas du système. Vous l'étiez en haut grâce à l'EMO-SCA¹², grâce à l'état-major des armées. Nous sommes en train de renouer les fils vers le bas en permettant à l'ensemble des gens qui sont au contact des unités de vivre cette centralité de la mission.

Pour mettre cela en œuvre, et pour donner un horizon palpable à cette ambition, ce sont les travaux d'adaptation du C2 — du *Command and Control* — et ce mouvement a débuté au niveau local. Vous avez sans doute entendu parler des travaux de l'instruction ministérielle 145 qui sont en train de s'achever. Le secrétaire général pour l'administration nous a apporté sa contribution. Il a été reconnu, ce point est extrêmement important, que les armées ne sont pas égales face à l'IM145 : chacune a ses spécificités. Un grand port comme Toulon n'est pas le régiment de Saint-Christol et donc les problèmes qui leur sont posés ne sont pas exactement les mêmes. Ces travaux avancent bien, et je note la très bonne collaboration du service du commissariat des armées comme celle des armées qui abordent cela avec un œil très positif.

¹² EMO-SCA : état-major opérationnel du service du commissariat des armées, créé en 2014, assure la contribution du service aux engagements opérationnels des forces armées françaises à l'étranger ou sur le territoire national.

Pour compléter mes propos, un petit mot sur la simplification, parce que c'est la grande marotte actuelle. Je pense que la simplification dans notre société, c'est Sisyphe¹³. C'est-à-dire que nous avons une gouvernance par la norme et l'idée est d'orienter les politiques publiques en normant, parce que la norme va s'imposer, notamment par l'intermédiaire du juge. Aujourd'hui, sur ces affaires de normes, je constate qu'on a une complexification absolument insensée. Entre la méconnaissance juridique des uns, la peur des autres et la complexité du système, à peu près tous les ingrédients pour ne rien faire se trouvent réunis.

Je suis donc très content que la directrice des affaires juridiques du ministère, Laurence Marion, soit là pour vous apporter cet éclairage. Parce que là encore, il ne faut pas être fataliste : d'abord il y a des moyens à droit constant et donc derrière une bonne connaissance des règles de droit et une certaine prise de risques, il y a la possibilité de faire beaucoup. Il n'y a pas que celle de se plaindre ! Ensuite, il y a un véritable combat de prise de conscience en dehors du ministère des armées qui ne pèse pas si lourd dans l'État pour dire : « attendez, si vous voulez qu'on fasse ce que vous escomptez de notre part, il va falloir quand même gérer quelques adaptations ». L'exception reste donc nécessaire dans beaucoup de domaines. Sur ce sujet, vous les experts du droit, nous comptons sur vous pour nous aider.

Cette simplification est l'une des batailles à livrer.

Enfin, je terminerai mon propos sur les affaires de risques.

Je suis convaincu d'une évolution collective face aux risques. Cela correspond à la différence entre le *fail-safe* et le *safe to fail*. Le *fail-*

¹³ Dans la mythologie grecque, Sisyphe est condamné par Zeus à rouler sans fin un rocher en haut d'une colline : lorsque la pierre atteint le sommet, elle dévale la colline de l'autre côté...

safe se retrouve dans l'industrie de l'aéronautique. S'il y a un risque que le moteur tombe en panne, il suffit d'en mettre deux. Les commandes de vol sont doublées, voire triplées. Il y a quatre batteries dans l'avion, etc. Ainsi, quoi qu'il arrive, ce n'est pas grave ! Cela veut dire que l'ingénierie a mis en place un système de gestion de risques dans le dimensionnement même de l'avion. Cela fonctionne : en trente ans, les accidents aériens ont été divisés par un facteur cent. Aujourd'hui, même quand un moteur explose, même quand un pare-brise se détache, les gens arrivent relativement à bon port. Ce qui tue beaucoup plus certainement, ce sont les erreurs cognitives des pilotes. Mais techniquement, le *fail-safe* a permis de circonscrire le risque. Dans nos sociétés, se pensant quelque part à terminaison, imaginant arriver à la perfection à un horizon à peu près visible, l'idée était que la norme éjecterait le risque du problème.

Ce qui est en train de se passer dans le plan géopolitique est l'inverse : des risques hors dimensionnement arrivent. Les corpus de traités, l'équilibre des forces, la dissuasion nucléaire, beaucoup pensaient que tout cela nous protégerait de ces risques. Aujourd'hui, nous sommes obligés de les réappréhender. Il faut alors aller vers le *safe to fail* : mettre en place une organisation qui sait faire face à la catastrophe.

L'épidémie COVID a été la première expérimentation, disons mondiale, du *safe to fail* : nous ne savions pas ce qu'est ce virus, nous ne savions pas comment y faire face, nous n'avions pas les masques, les labos, les vaccins, il était possible que ceux ayant ces compétences meurent, etc. Mais nous savons organiser : cela a pris du temps, cela a été douloureux, cela fut politiquement assez désagréable, mais au bilan le boulot a été fait, collectivement. Je discutais la semaine

dernière avec le patron de l'INRIA¹⁴. J'avais collaboré avec lui quand j'étais au cabinet de Madame Parly¹⁵ sur *TousAntiCovid*¹⁶. Pour faire converger *TousAntiCovid* deux fois plus vite, avec le gouverneur militaire de Paris, nous lui avons « prêté » 300 militaires : ceux-ci firent des simulations dans le métro, dans des bus, etc. Cela a permis de calibrer l'application pour les questions de Wi-Fi et de Bluetooth avec trois mois d'avance.

C'est ainsi que nous pouvons y arriver : avec le *safe to fail*. Cela veut dire que dans l'esprit général, le but n'est pas d'avoir des grimoires bien rangés d'administration, c'est d'avoir au fond du cerveau la capacité à réagir quand la situation qui se présente est hors dimensionnement. Cela nous ramène à la mission, et donc au chef. Tel est le monde dans lequel nous sommes, dans lequel vous êtes attendus.

En conclusion, le changement que le chef d'état-major des armées appelle de ses vœux doit être visible dans la vie quotidienne par l'état d'esprit avec lequel les affaires sont abordées. Si tout ne peut pas être fait tout de suite, ne rien faire n'est pas une option. Telle est l'idée que je rabâche à mon niveau : il vaut mieux faire un pas tout de suite que passer un an pour savoir s'il est possible de faire 10 mètres en avant. Tout ce qui peut être fait tout de suite doit l'être. Il y a plein de choses où il n'est pas nécessaire d'aller voir les chefs. Si je sais ce que j'ai à faire et que c'est dans mes responsabilités, je le fais. À partir de ce moment-là, lorsque mille mecs font un pas en avant, l'ensemble est tout de même assez efficace.

¹⁴ L'Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique (INRIA) est un établissement public à caractère scientifique et technologique créé en 1967 et spécialisé en mathématiques et informatique. Il a pour mission de construire la souveraineté numérique et d'appuyer sur ce sujet les politiques publiques. Voir <https://www.inria.fr/fr>.

¹⁵ Ministre des armées du 21 juin 2017 au 20 mai 2022.

¹⁶ *TousAntiCovid* est une application mobile permettant, dans le cadre de l'épidémie de Covid-19, de lutter contre la propagation du virus en permettant d'identifier et d'informer les personnes potentiellement contaminées, les « cas contacts ». Succédant à *StopCovid*, lancée le 2 juin 2020, elle fut déployée à partir du 22 octobre 2020.

Au bilan, je vous recommande de ne pas dissiper votre énergie, de travailler à votre état d'esprit. Cet état d'esprit est, au quotidien, celui de la gagne, celui des petites victoires, celui de se dire « à la fin de ma journée, qu'ai-je gagné, qu'ai-je fait ? Qu'est-ce que j'ai changé à mon niveau ? » C'est l'injonction de se dire que si quelqu'un veut changer le monde, il doit se changer lui-même.

Je terminerai alors par cette citation attribuée à Marc Twain : « Ils ne savaient pas que c'était impossible, alors ils l'ont fait ».

INTRODUCTION DU COLLOQUE

Bernard PÊCHEUR

Président de section (h) au Conseil d'État

Président du Comité d'éthique de la défense

N'étant pas militaire et moins encore un chef militaire, je me contenterai ce matin d'apporter le témoignage d'un civil qui a pu prendre à quelques moments de sa carrière — sans qu'il y ait conflit d'intérêts et je pourrais sur ce point vous rassurer si besoin était — la mesure de l'importance des transformations nécessaires ou engagées dans le domaine de l'administration générale et des soutiens communs.

J'aborderai ainsi la transformation du service du commissariat des armées (I), puis la création d'un nouveau corps d'administrateurs militaires (II). Je présenterai enfin un volet original de l'administration militaire : la fonction de LEGAD assurée par les commissaires (III).

I — LA TRANSFORMATION DU SERVICE DU COMMISSARIAT DES ARMÉES (SCA)

A) Le Livre blanc de 2008¹

La transformation du service du Commissariat des armées (SCA) a été présentée par le Commissaire général Jean-Marc Coffin

¹ Jean-Claude Mallet (dir.), *Défense et Sécurité nationale : le livre blanc*, Odile Jacob, coll. La documentation française, Paris, juin 2008, 350 p.

comme le « fruit de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) et du Livre Blanc de 2008 »². De fait, la Commission du Livre Blanc, dont j'ai été l'un des membres, a souligné l'importance du soutien combattant en opération, combattant « engagé loin de chez lui dans des conditions souvent précaires, parfois confronté à l'adversité, voire à l'hostilité ». Ce qui faisait du soutien « une composante de la capacité opérationnelle au même titre que l'armement »³.

Dans ses conclusions, la Commission du Livre Blanc fit d'ailleurs écho à la RGPP en faisant de la transformation du soutien un des leviers de la nouvelle stratégie de sécurité nationale : « Le dimensionnement de nos capacités a été modifié pour répondre aux priorités stratégiques et au souci légitime d'économie de la dépense publique. Avec elles, la France figurera dans le peloton de tête des puissances stratégiques à vocation mondiale. Elle ne le pourra cependant que si elle réussit la restructuration indispensable du soutien général et de l'administration de ses forces armées et si elle consent les modifications de structures et de mode de gestion qui permettront de dégager les économies nécessaires au financement de son effort d'investissement, d'entretien du matériel et des activités d'entraînement »⁴.

N'était-ce pas exiger beaucoup, trop rapidement et surtout beaucoup trop que de faire du soutien un des leviers de la nouvelle stratégie de sécurité nationale en même temps que le foyer des redéploiements budgétaires ?

² Jean-Marc Coffin, « Vers le Service du commissariat des armées du XXI^e siècle », RDN, 2015, n° 778, p. 54-57.

³ Jean-Claude Mallet (dir.), *Défense et Sécurité nationale : le livre blanc*, op. cit., p. 218.

⁴ *Idem*, p. 311

B) Le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire

Le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM)⁵, dont j'étais entretemps devenu le vice-président aux côtés du président Michel Pinault, fut conduit quelques années plus tard, dans son 8^e rapport (mai 2014)⁶ consacré à l'administration des militaires, à dresser un premier bilan en demi-teinte, soulignant à la fois la nécessité de la réforme, le caractère précipité de sa mise en œuvre, le remarquable engagement des personnels :

§1.2.2.3 Des conditions de réussite difficiles à réunir :

Le concept de base de défense ne pouvait donner son plein effet que si deux conditions étaient remplies :

Le regroupement géographique des unités — particulièrement celles de l'armée de terre qui restaient très dispersées — sur de grandes emprises ou au moins sur des emprises de taille moyenne à proximité immédiate les unes des autres ;

L'harmonisation et la simplification des procédures qui seules permettent la création de véritables services communs, la diminution de la charge globale de travail et, ensuite, celle des effectifs de soutien.⁷

Ces conditions n'ont pu être pleinement réalisées à temps.

Les formations sont trop rarement réunies sur un même site, au contraire, par exemple, des unités américaines. Le Haut Comité observe cependant que la recherche d'un plus grand regroupement des formations aurait nécessité les

⁵ Organisme indépendant créé par l'article 1^{er} de la loi du 24 mars 2005 ayant pour mission « d'établir un rapport annuel adressé au Président de la République et transmis au Parlement. La composition du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire et ses attributions sont fixées par décret ». Voir <https://www.defense.gouv.fr/haut-comite-devaluation-condition-militaire>.

⁶ En ligne : https://archives.defense.gouv.fr/content/download/276425/3503048/file/HCECM_8_eme_rapport_2014.pdf

⁷ HCECM, 8^e rapport : *l'administration des militaires*, Paris, mai 2014, p. 33.

investissements dans le domaine de l'infrastructure difficilement envisageables, compte tenu de leur coût.⁸

Le HCECM concluait :

Après une phase d'expérimentation de deux ans (2009-2011) destinée à identifier les bonnes pratiques et à relever les difficultés à résoudre, le ministère de la Défense décide, avec deux ans d'avance par rapport au calendrier initial, la généralisation du système des bases de défense. Cinquante et une BdD en métropole et neuf outre-mer et à l'étranger sont ainsi créées le 1^{er} janvier 2011.

Les activités de soutien assurées jusqu'alors dans le cadre organique de chaque armée et dans celui de l'administration intérieure de chaque formation sont désormais réalisées de manière mutualisée par des organismes interarmées. Le Haut Comité souligne la nécessité de cette réforme difficile, qui a permis de rationaliser les soutiens et d'en réduire les coûts. Il souhaite également insister, à ce stade du rapport, sur la qualité des hommes et des femmes qui l'ont mise en œuvre, à tous les niveaux. Ils ont continué à assurer le soutien de proximité dans des conditions souvent précaires.⁹

Lors de la restitution des travaux ultérieurs du HCECM, dont j'étais alors devenu président, il m'est revenu de dresser un constat plus rassurant, tout en soulignant encore la « lassitude des soutenus et des souteneurs » et de dire aussi « qui soutiendra les souteneurs ? ».

J'ai quitté ma présidence du HCECM en septembre 2018 en remettant au Président de la République, chef des Armées le 12^e rapport thématique, consacré à la vie des militaires et de leur famille, dont la synthèse se terminait néanmoins sur une note plus optimiste :

La transformation en cours qui conjuguera un renforcement des pôles de soutien de proximité avec une mise en

⁸ *Idem*, p. 32.

⁹ *Idem*, p. 33.

cohérence des bases de défense et des zones de défense et de sécurité permet d'augurer de meilleurs résultats.¹⁰

Qu'en est-il aujourd'hui après un peu plus d'une dizaine d'années de recul ? Le présent colloque apportera sans doute une réponse.

II — LA CRÉATION DU SCA ET LA CRÉATION DU NOUVEAU CORPS

J'aurai encore à connaître du second volet de la réforme, cette fois au titre de mes fonctions au Conseil d'État, d'abord en tant que président adjoint puis président de la section de l'administration, la section qui fut chargée de l'examen des deux décrets portant respectivement création du service du commissariat des armées¹¹ et statut particulier du corps des commissaires des armées¹².

Pour qui connaît l'histoire du soutien depuis les commissaires de guerre en passant par les commissaires de la marine, ces deux textes marquent un tournant décisif, ce que les rapporteurs de la section ne manquèrent pas de souligner. Il y eut d'ailleurs quelques « remous » dont l'écho était parvenu jusqu'à nous, remous provoqués par la perspective de la disposition du corps des commissaires de la marine. Cependant, même si le Conseil d'État n'est pas juge de l'opportunité, il est de son devoir d'attirer, toutes les fois que nécessaire, l'attention du gouvernement sur les questions de bonne administration soulevées par les projets de texte dont il est saisi. En l'espèce, trois caractéristiques de réforme firent beaucoup pour apaiser les craintes de nombre de mes collègues :

¹⁰ HCECM, *12^e rapport : la vie des militaires et de leur famille selon le lieu d'affectation*, Paris, juin 2018, p.6

¹¹ Décret n° 2009-1494 du 3 décembre 2009 portant création du service du commissariat des armées.

¹² Décret n° 2012-1029 du 5 septembre 2012 portant statut particulier du corps des commissaires des armées.

- Le service d'administration générale des armées qu'est le SCA fait partie des forces armées ;
- Il est subordonné au CEMA ;
- Le nouveau corps des commissaires, corps unique à caractère interarmées, conserve des ancrages de milieu grâce à l'excellente formule des formations spécifiques d'armée.

À ce moment-là, le principe constitutionnel de nécessaire libre disposition de la force armée n'avait pas encore été dégagé par le Conseil constitutionnel¹³, mais si tel avait été le cas, peut-être aurions-nous pris soin de noter que la réforme était bien en ligne avec les principes régissant la fonction militaire : un soutien subordonné au commandement et des personnels de soutien régis par l'état militaire.

III — LES FONCTIONS JURIDIQUES ET LA FONCTION DE LEGAD ASSURÉES PAR LES COMMISSAIRES

Un dernier volet de la réforme me tient particulièrement à cœur — vous le comprendrez eu égard à mes fonctions actuelles de président du Comité d'éthique de la défense et à mes fonctions antérieures au Conseil d'État. Il concerne l'expertise des commissaires dans le droit des conflits armés et plus généralement en matière juridique, des fonctions qui entrent naturellement et pleinement dans les missions du corps telles qu'énoncées à l'article 1^{er} du statut du 5 septembre 2012.

J'ai pu en effet à maintes reprises éprouver les qualités en ces matières de mes interlocuteurs :

¹³ Ce principe ne fut dégagé par le Conseil constitution lors de la décision n° 2014-432 QPC du 28 novembre 2014 relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du premier alinéa de l'article L. 46 et du dernier alinéa de l'article L. 237 du code électoral.

- Au Conseil d'État, bien sûr, parmi les commissaires du Gouvernement qui venaient présenter les textes dont nous étions saisis ;
- En OPEX, également, au cours d'une mission que j'ai effectuée en 2016 en BSS, mission au cours de laquelle le général commandant du théâtre me dit, après l'exposé magistral du commissaire LEGAD, « c'est l'un des officiers de mon état-major que je consulte le plus », ce qui est un beau témoignage du caractère essentiel de la mission et de la qualité des officiers du commissariat ;
- Depuis 2020, enfin à l'occasion des travaux du Comité d'éthique de la défense, tant lors de nos auditions que lors de nos délibérations.

Napoléon a dit que « la guerre est un art simple et tout d'exécution ». Il me semble que dans le monde tel qu'il est et dans les conflits à venir il ne peut y avoir de manœuvre des forces réussie si la manœuvre du soutien n'est pas bien exécutée.

PREMIÈRE PARTIE

LA SINGULARITÉ DE L'ADMINISTRATION DU MINISTÈRE DES ARMÉES

Olivier GOHIN

Professeur émérite de l'Université Paris-Panthéon-Assas
Président d'honneur de l'Association française de droit
de la sécurité et de la défense (AFDSD)

Si le Roi ne pouvait mal faire, il ne pouvait tout faire et, au terme de la Monarchie absolue en France, on parvient à dénombrer six ministres, à proprement dire « régaliens » : le chancelier de France, le contrôleur général des finances et les secrétaires d'État aux affaires étrangères, à la guerre, à la marine et à la maison du roi, origine du ministre de l'intérieur qui produira, par scissiparité, tous les autres ministères français.

Depuis janvier 1959, il y a bien, enfin, un seul ministre compétent en charge des trois armées françaises à la fois. Mais, son titre a pu varier sous la V^e République, car il n'a plus été dénommé ministre des armées, mais, à tort, ministre de la défense : d'abord entre juin 1969 et avril 1973¹, puis entre mai 1974 et juin 2017, soit pendant quarante-sept ans, les deux tiers tout de même d'une période de soixante-cinq ans, à ce jour, sous six présidents de la République,

¹ Michel Debré, ancien Premier ministre du général de Gaulle (janv. 1959 – avr. 1962), est paradoxalement ministre d'État chargé de la défense nationale du Président Georges Pompidou dans le Gouvernement Chaban-Delmas (juin 1969 – juil. 1972) ainsi que dans le premier Gouvernement Messmer (juil. 1972 – avr. 1973). Le Secrétaire général de la défense nationale (SGDN), service du Premier ministre depuis le décret n° 62-808 du 18 juillet 1962, lui était alors rattaché avant de revenir et de demeurer sous l'autorité du Premier ministre, à commencer par Pierre Messmer, à partir d'avril 1973.

chefs des armées (Const., art. 15) et dans pas moins de trente et un gouvernements formés par dix-huit Premiers ministres différents, responsables de la défense nationale (*ibid.*, art 21, al. 1^{er})².

Cette dénomination inexacte contrevenait alors à la différenciation nécessaire entre armées et défense, établie par l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, avec une défense globale, intégrant la sécurité³, de la responsabilité de tous les ministres dont celui des armées⁴.

Que, depuis le *Livre blanc* de 2008, la perspective soit inversée, au profit d'une stratégie de sécurité nationale incluant la politique de défense⁵, ne change rien à l'affaire : l'article 15, alinéa 1^{er} de l'ordonnance de 1959 abrogée est repris, en termes identiques, dans la version initiale de l'article L. 1141-1 du code de la défense de 2004, à peine modifiée par la loi du 29 juillet 2009 : « chaque ministre est responsable de la préparation et de l'exécution des mesures de défense et de

² On observera que pas moins de 25 ministres des armées ou de la défense se sont succédés à l'hôtel de Brienne depuis janvier 1959 — dont 3 femmes, entre 2002 et 2022 — soit une moyenne de l'ordre de 3 ans par ministre, mais selon des durées fort variables : hors intérim du Premier ministre Pierre Bérégovoy pendant vingt jours en mars 1993, un peu plus de 1 mois pour Sylvie Goulard (mai – juin 2017), de 3 mois pour Alain Juppé (nov. 2010 – févr. 2011) et de 7 mois pour Jacques Soufflet (mai 1974 – janv. 1975) ; mais, près de 9 ans et demi pour Pierre Messmer (févr. 1960 – juin 1969), plus de cinq ans et demi pour Yvon Bourges (janv. 1975 – oct. 1980) et cinq ans pour Jean-Yves Le Drian. Les militaires sont attentifs au rang protocolaire du ministre : dans le Gouvernement Borne, formé en mai 2022, Sébastien Lecornu est en 7^e rang. Il remonte en 5^e rang lors du remaniement de juillet 2022 et reste à ce rang dans le Gouvernement actuel, remanié en juillet 2023, alors que ministre de l'Intérieur est constamment en 2^e rang.

³ Ord. du 7 janvier 1959, art. 1^{er}, al. 1^{er} : « La défense a pour objet d'assurer en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population ».

⁴ Ord. du 7 janvier 1959, art. 15 et 16.

⁵ C. déf., art. L. 1111-1 dans la rédaction résultant de l'art. 5 de la loi du 29 juillet 2009 : « La stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation (...) » (al. 1^{er}) ; « L'ensemble des politiques publiques concourt à la sécurité nationale » (al. 2) ; « La politique de défense (...) contribue à la lutte contre les (...) menaces susceptibles de mettre en cause la sécurité nationale (...) » (al. 3, 2^e phrase).

sécurité nationale incombant au département dont il a la charge ». Il y a la sécurité nationale dont la défense⁶.

Le retour tardif, en juin 2017, à l'exacte dénomination de janvier 1959 a donc renforcé la singularité de ce ministère, déjà bénéficiaire, en ce sens, de l'importante réforme opérée par la loi du 3 août 2009 : la Gendarmerie nationale est placée « sous l'autorité du ministre de l'intérieur »⁷ et sont alors transférés quelque 100 000 personnels de statut militaire, mais de fonction policière, au ministère en charge de la sécurité intérieure.

Mais, on ne saurait dire, en premier lieu, que le ministère des armées soit parfaitement étranger à la gendarmerie nationale, composante des forces armées à statut militaire⁸, pour trois raisons concourantes : d'abord, le code de la défense prévoit que « le ministre de la défense » — comprendre des armées — « participe à la gestion des ressources humaines de la gendarmerie nationale », et ce dans le cadre de la direction des ressources humaines de la gendarmerie nationale⁹, de même qu'il « exerce à l'égard des personnels militaires de la gendarmerie nationale les attributions en matière de discipline »¹⁰ puisque la gendarmerie nationale est une force armée à statut militaire¹¹.

⁶ Néanmoins, le code de 2004, qui est toujours celui de la défense, se réfère encore au « ministre de la défense » dans sa partie tant législative que réglementaire (art. L. 1142-1, al. 1^{er} et R. 3111-1, par ex.) et continue à prévoir une défense civile, d'abord (art. L. 1321-1 à 1324-1 et R. 1321-1 à 1324-1), économique, ensuite (art. L. 1331-1 à L. 1336-1 et R. 1332-1 à D. 1338-6) et militaire, enfin et surtout (art. L. 1411-1 à -10 sur la dissuasion nucléaire et R. 1411-1 à D. 1443-4 qui inclut aussi, en dehors de la dissuasion nucléaire, la défense opérationnelle du territoire, la défense maritime du territoire et la défense aérienne).

⁷ C. déf., art. L. 3225-1, al. 1^{er} ; CSI, art. L. 421-2.

⁸ *Ibid.*, art. L. 3211-1-2^o et dernier al.

⁹ Décret du 22 septembre 2023 modifiant le décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer.

¹⁰ C. déf., art. L. 3211-3, al. 1^{er}, en ce sens.

¹¹ *Ibid.*, art. L. 3211-1- al. 1^{er}-2^o et al. 2, art. L. 3211-3 et art. R. 3225-1 ; CSI, art. L. 421-1, al. 1^{er} et L. 421-4. Selon une pratique ininterrompue depuis décembre 2004, son commandement est assuré par un officier général.

Ensuite, la gendarmerie nationale reste placée sous l'autorité du ministre des armées « pour l'exercice des missions relevant de ses attributions »¹², c'est-à-dire « pour l'exécution de ses missions militaires, notamment lorsqu'elle participe à des opérations des forces armées à l'extérieur du territoire national »¹³ : missions de prévôté ou de maintien de l'ordre public ou de formation à la sécurité publique.

Enfin, la gendarmerie nationale comprend, parmi d'autres, ces deux formations spécialisées qui touchent à la défense ou à la sécurité militaire :

- D'une part, la gendarmerie de l'armement qui assure la protection des sites sensibles et des hautes autorités de la direction générale de l'armement (DGA) du ministère des armées. Placée pour emploi auprès du délégué général pour l'armement qui en dispose¹⁴, elle participe, en particulier, à la protection des points d'importance vitale relevant de son autorité. Elle est aussi chargée de contribuer à la lutte contre la compromission du secret de la défense nationale¹⁵ ;
- D'autre part, la gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires qui participe, quant à elle, au contrôle gouvernemental de l'arme nucléaire, et, à ce titre, assure, notamment, la protection de la base navale de l'Île-Longue et de ses abords, la sécurité des armements nucléaires, embarqués ou aéroportés, ainsi que le transport des armes nucléaires¹⁶.

¹² Décret n° 2009-1178 du 5 octobre 2009 portant organisation de l'administration centrale du ministère de la défense, art. 1^{er}-V.

¹³ C. déf., art. L. 3225-1, al. 1^{er}, préc.

¹⁴ Décret n° 2009-1180 du 5 octobre 2009 fixant les attributions et l'organisation de la direction générale de l'armement, art. 3-a.

¹⁵ Arrêté interministériel (défense et intérieur) du 25 janvier 2010 portant organisation de la gendarmerie de l'armement.

¹⁶ Le décret du 20 avril 2017 crée le service à compétence nationale, dénommé « Commandement spécialisé pour la sécurité nucléaire », relevant du ministre chargé de l'énergie et

Dès lors, le ministère des armées, gère — et lui seulement — les quelque 200 000 militaires de statut et de fonction militaires des trois armées françaises : terre, marine nationale, air et espace, la loi dit magnifiquement — mais rarement — « l'armée de la République »¹⁷. Ces personnels sont répartis entre les forces¹⁸, plus précisément les armées¹⁹, mais aussi les services de soutien²⁰ et les organismes interarmées²¹, ou bien entre directions générales, directions et services²² ou encore entre organismes militaires et organismes à caractère civil²³.

À lire la codification du décret n° 2009-869 du 15 juillet 2009 relatif aux attributions du ministre de la défense, du chef d'état-major des armées et des chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine nationale et de l'armée de l'air, ce n'est pas, en effet, le vocabulaire qui fait défaut au MINARM, bien loin des canons classiques de l'administration française, avec, d'une part, ses directions générales d'administration centrale à services déconcentrés, structurées, elles-mêmes, en directions qui se décomposent en services et, eux-mêmes, en bureaux et, d'autre part, ses directions qui ne sont que d'administration centrale, avec leurs services et bureaux aussi.

du ministre de l'intérieur et rattaché au directeur général de la gendarmerie nationale, qui « apporte également son concours au ministre de la défense » (art. 1^{er}, al. 3).

¹⁷ C. déf., art. L. 3211-2 ; également art. L. 4111-1, al. 1^{er}.

¹⁸ *Ibid.*, art. L. 3211-1-1^o et 3^o et R. 3121-1, al. 1^{er}.

¹⁹ *Ibid.*, art. L. 3211-1-1^o, préc. et R. 3222-1 et s. pour l'armée de terre, art. R. 3223-1 et s. pour la marine nationale et R. 3224-1 et s. pour l'armée de l'air et de l'espace.

²⁰ *Ibid.*, art. R. 3231-1 à R. 3232-43 alors que la loi dit : « services et organismes de soutien » (art. L. 3211-1-3^o préc.).

²¹ *Ibid.*, art. L. 3211-1-3^o, préc. et D. 3241-1 à -37.

²² Le décret n° 2009-1178 mentionne, à l'art. 1-I-6^o : « directions générales, directions et services ».

²³ *Ibid.*, art. 1-I-2^o et art. 2, al. 1^{er} : « organismes militaires » et art. 3, al. 1^{er} : « organismes à caractère civil ».

Voilà donc, au titre d'une notable originalité, un ministère de désordre inattendu, mais seulement linguistique : des directions générales sans services déconcentrés ni directions, des directions, centrales ou non, sans sous-directions, des sous-directions sans services, des services, centraux ou non, sans bureaux, un bureau isolé (celui des officiers généraux)²⁴, des délégations isolées, des structures d'appellation variable ou même sans texte, un délégué général qui a autorité sur une direction générale, un secrétaire général qui n'est pas le second du ministère, tout se lit ou s'entend dans ce ministère. Mais, cela signifie seulement que l'organique y est de peu d'importance, car c'est le fonctionnel ou l'opérationnel qui est privilégié.

On ne saurait dire non plus, en second lieu, que le ministère des armées soit parfaitement militaire, ce qui est faux fonctionnellement, car les militaires du ministère des armées, pour être, d'abord, de fonction militaire, peuvent aussi, même exceptionnellement, être de fonction civile — état de siège exclu²⁵ — en cas de participation militaire à la défense et à la sécurité civiles, sur réquisition de l'autorité civile compétente²⁶, ou en cas d'emploi de la marine nationale par le préfet maritime, autorité civile en charge de l'action de l'État en mer²⁷.

C'est aussi faux organiquement, car, à cet égard, le ministère des armées comprend une minorité de civils, mais de fonction militaire, en principe, de l'ordre de 63 000 personnels, soit environ un quart, tout de même, de l'effectif total. Et quand, par exemple, on considère la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), comment ne pas noter que plus de 60 % de ses agents centraux ou déconcentrés sont des civils ?

²⁴ *Ibid.*, art.1-III-2°.

²⁵ Const., art. 36 et C. déf., art. 2121-1 à 8.

²⁶ C. déf., art. L. 1321-1 à 4 et R. 1321-1 à 25 ; CSI ; art. L. 242-5

²⁷ *Ibid.*, art. L. 1521-1 à 18 et R. 1511-1 à R. 1522-1.

Il y aurait beaucoup à préciser, d'ailleurs, sur ces personnels civils du ministère des armées dont les caractéristiques le décalent sensiblement des autres ministères dès lors que la comparaison est ici possible. Car, la singularité de ce ministère n'est pas seulement de science administrative. Elle est aussi de sociologie militaire. On se contentera de renvoyer, à ce sujet au récent rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale. On y lit que « la singularité de la mission de défense nationale dévolue au ministère des armées (...) commande non seulement la coprésence de personnels militaires et civils, aux logiques statutaires différentes (...), mais aussi une très grande diversité de métiers au sein même de la composante civile du ministère »²⁸.

Or, la singularité de l'administration du ministère des armées²⁹ est aussi juridique, légale et réglementaire, et elle peut être caractérisée, à cet égard, par trois adjectifs : une administration globalisée (I), ajustée (II) et mondialisée (III).

I — UNE ADMINISTRATION GLOBALISÉE

Il y a, dans l'institution militaire, une solidarité que l'on peut dénommer fraternité d'armes, au combat. Elle est le gage de son uniformité, telle que précisément réglementée et fièrement extériorisée, quand, après tout, les grades ne sont pas l'exclusivité de la fonction militaire reposant sur un triptyque qui n'est pas sans relation avec celui auquel tout se ramènerait : une mission, un chef, des moyens. Cette

²⁸ Alexis Corbière et Jean-Charles Larssonneur, *Rapport d'information n° 4076 sur les personnels civils de la défense*, Ass. nat. 12 avril 2021.

²⁹ On laisse ce côté — car, hors administration du ministère — les institutions consultatives qui sont placées sous la présidence du ministre, et non sous son autorité : le Conseil général de l'armement (CGArm – C. déf., art. D. 3331) ainsi que les Conseils supérieurs interarmées (CSI), de la fonction militaire (CSFM) et de la réserve militaire (CSRM ; *ibid.*, art. R. 3321-1 et 2, art. L. 4124-1 et R. 4124-1 à 5-1 et art. D. 4261-2, respectivement), en liaison avec le référent ministériel déontologie et alerte (RMDA), la commission de déontologie des militaires (CDM) ainsi que le comité d'éthique de la défense.

administration est globalisée en tant qu'elle est civilo-militaire (A), hiérarchisée (B) et « transversalisée » (C).

A) Une administration civilo-militaire

Que l'administration du ministère des armées soit militaire tombe sous le sens dans un ministère qui, dans tous ses organismes, militaires ou à caractère civil, et pour tous ses personnels, militaires ou civils, poursuit, avant tout, la mission fixée par la loi dans laquelle tient la singularité militaire³⁰ : assurer l'intégrité du territoire national, en métropole comme outre-mer, et de la population, en France comme, le cas échéant, à l'étranger contre toute agression armée, y compris contre des intérêts français, et ce quelle que soit cette assurance, de la lutte asymétrique contre le terrorisme à la garantie de la sanctuarisation nucléaire, en passant par le combat de haute intensité.

Pour autant, cette administration d'exception, car militaire, n'est pas seulement militaire parce que son chef assure le primat, dans une démocratie politique, du civil, au sens de la société civile, sur le militaire, au sens de l'institution militaire. Il en résulte une conjonction civilo-militaire qui, en droit, s'exprime en deux dispositions à conjuguier : d'une part, « le ministre de la défense » — entendre des armées — « prépare et met en œuvre la politique de défense conformément aux directives générales du Premier ministre »³¹, formule qui tente de sauvegarder le caractère parlementaire du régime en place quand c'est, en réalité, du Président de la République, chef fonctionnel des armées par la coutume constitutionnelle³², que le ministre des armées reçoit ses instructions ; d'autre part, c'est « sous l'autorité du ministre de la

³⁰ C. déf., art. L. 1111-1, al. 3 - 1^{re} phrase : « La politique de défense a pour objet d'assurer l'intégrité du territoire et la protection de la population contre les agressions armées ».

³¹ C. déf., art. R. 1142-1, al. 1^{er}-1^{re} phrase.

³² Olivier Gobin, « Les fondements juridiques de la défense nationale », *Droit et défense*, n° 93/1, juin 1993, pp. 4-13 ; en ligne sur le site afdsd.fr

défense » — entendre des armées — que « le chef d'état-major des armées est responsable de l'organisation interarmées et de l'organisation générale des armées »³³.

Du reste, à l'appui de la politique de défense qu'il a, non pas à concevoir, mais à mener, de sa préparation à son exécution, le ministre des armées doit s'appuyer, lui aussi, sur un cabinet composé d'hommes et de femmes de compétence et de confiance qui assurent, notamment, la liaison entre le politique et l'administratif, en rapport, parmi les pouvoirs publics constitutionnels : d'une part, avec le Président de la République, le Premier ministre et le ministre chargé du budget, en particulier qui siègent ensemble au conseil de défense et de sécurité nationale en formation plénière³⁴ ou au conseil des ministres³⁵ dont ils sont, tous les quatre, membres de droit ; d'autre part, avec les assemblées, en particulier, leur commission permanente en charge de suivre les questions de défense ainsi que les députés ou les sénateurs qui la composent³⁶.

Ainsi, le ministre des armées s'appuie, à l'hôtel de Brienne, sur un cabinet qui présente cette particularité d'être civil et militaire — il est sans équivalent, à cet égard, dans le Gouvernement — qui réunit donc deux cabinets, l'un civil et l'autre militaire. Et, ce cabinet militaire — sans équivalent, quant à lui, en dehors de Matignon, à ce jour³⁷ — est coordonné par un chef du cabinet militaire, officier général assurant l'interface avec le chef du cabinet militaire de la Première ministre et avec les autres hauts fonctionnaires de défense et de

³³ C. déf., art. R. 34121-2, al. 1^{er} et -1^o.

³⁴ *Ibid.*, art. R 1122-2.

³⁵ Const., art. 10.

³⁶ À ce sujet, Téomé Pascal, *Le Parlement et les armées*, coll. Logiques juridiques, Paris, L'Harmattan, 2024.

³⁷ Il a existé un cabinet militaire auprès du membre du Gouvernement en charge de l'outre-mer, de 1959 à 2008.

sécurité³⁸. On notera, au surplus, l'existence, également spécifique, de la sous-direction des cabinets³⁹.

Quant à l'organisation de l'administration centrale du ministère des armées, elle repose, pour commencer et conformément au décret n° 2009-1178 du 5 octobre 2009, repris à l'article D. 3111-2 du code de la défense, sur le rattachement direct au ministre de fort nombreux et importants organismes, tant à caractère civil que militaires.

En premier lieu, parmi les organismes à caractère civil, on dénombre deux directions générales et une délégation :

- La direction générale des relations internationales et de la stratégie⁴⁰ (DGRIS) contribue à donner au ministère la dimension internationale qui doit être aussi la sienne, tout comme la vision prospective qui lui permet d'inscrire son action dans le moyen terme. La DGRIS réalise ainsi ou coordonne des rapports ou des études, tels que le *Livre blanc sur la défense et de sécurité nationale* de 2008 et son actualisation régulière depuis lors, avec le *Livre blanc* de 2013 et les *Revues stratégiques* de 2017 et de 2022 ;

³⁸ En tant qu'il est haut fonctionnaire correspondant pour la défense et la sécurité (HFCDS), le chef du cabinet militaire se coordonne avec les autres hauts fonctionnaires de défense et de sécurité qui, sous des appellations diverses, sont le secrétaire général du Gouvernement à Matignon ou les secrétaires généraux dans les principaux ministères, dont, par exemple, Beauvau ou Bercy, dans un ou plusieurs ministères. Un autre officier général est HFCDS adjoint et directeur de la protection des installations, moyens et activités de la défense (DPID).

³⁹ Cette sous-direction, mentionnée par le décret n° 2009-1178, art. 1-III-3°, est un organisme civilo-militaire rattaché directement, lui aussi, au ministre des armées. Elle est composée du bureau des cabinets, en charge au soutien administratif et légistique, mais aussi logistique et protocolaire du ministre ou des membres des cabinets civils et/ou militaires du ministère ou encore de la communication ministérielle, du centre de veille, en charge des informations à l'intérieur ou à l'extérieur du ministère et à destination ou en provenance d'autorités subordonnées ou homologues, et de la mission des archives de France, en charge de l'archivage de la documentation ministérielle.

⁴⁰ Décret n° 2009-1178, art. 1^{er}-II-1°.

- La direction générale du numérique et des systèmes d'information et de communication⁴¹ (DGNUM) est en charge de la transformation numérique du ministère et d'assurer la cohérence du système d'information et de communication de la défense ;
- La délégation à l'information et à la communication de la défense⁴² (DicoD), sans être une direction générale ou même une direction, est au service de la gestion ancienne, diversifiée et efficace des relations publiques des armées, par tous supports, hors information et communication du secrétariat général pour l'administration (DGA)⁴³. En particulier, dans un contexte de professionnalisation qui doit recruter ses personnels et stabiliser ses effectifs, il appartient à la DicoD d'exposer et de faire valoir les opérations tant extérieures qu'intérieures des armées françaises de même que la connaissance des personnels, des matériels ou des sites militaires et de contribuer, en général, à entretenir et même à renforcer le lien armées-nation par de nombreux reportages écrits ou audio-visuels ou sur les réseaux sociaux relatifs, par exemple, aux préparations militaires, aux programmes civiques, aux services nationaux ou aux réserves opérationnelles.

En second lieu, parmi les organismes militaires, on peut distinguer les institutions d'action et celles de contrôle. Les institutions d'action sont deux importantes directions : la direction générale de la

⁴¹ *Ibid.*, art. 1^{er}-II-2°. La DGNUM est créée par le décret du 2 mai 2006.

⁴² *Ibid.*, art. 1-III-1°. La DicoD est créée par le décret du 27 juillet 1998.

⁴³ Décret n° 2009-870 du 15 juillet 2009 relatif aux attributions du délégué général pour l'armement et du secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense, art. 2-II-7°.

sécurité extérieure⁴⁴ (DGSE) et la direction du renseignement et de la sécurité de la défense⁴⁵ (DRSD). Toutes deux sont incluses dans le premier cercle de la communauté du renseignement⁴⁶.

La DGSE est un organisme militaire qui assure la protection et la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation à l'extérieur de ses frontières, et, dès lors, l'influence de la France dans le monde ainsi que sa sécurité à distance contre le terrorisme lié, principalement à l'islamisme radical, contre la prolifération des armements, contre les ingérences étrangères ou contre les menaces d'origine cyber à l'étranger. Dès lors, le DGSE se situe non seulement dans l'anticipation géopolitique, mais également, sur ordre et, si nécessaire, dans l'action clandestine à l'étranger par raison d'État.

Si la DGSE est seule en charge l'ingérence française à l'étranger, la DRSD est en charge, à l'inverse, de la contre-ingérence, mais dans le seul champ militaire, eu égard, dans l'un et l'autre cas, de l'importance du secret de la défense nationale. Pour la DRSD, il s'agit d'identifier, en amont, les menaces sur le personnel, le matériel, les informations et les installations sensibles de défense et de contribuer, en aval, à les protéger de ses menaces. Cette contre-ingérence, qu'elle soit d'origine étrangère ou interne, est donc celle des forces déployées sur ou hors le territoire national, et contre les menaces liées au terrorisme, à l'espionnage, à la subversion ou à la criminalité organisée à l'encontre du ministère, notamment de ses agents militaires ou civils.

⁴⁴ Décret n° 2009-1178, art. 1-II-3° ; C. déf. art. D. 3126-1 à 4.

⁴⁵ *Ibid.*, art. 1-III-4° ; C. déf., art. D 3126-5 à 9.

⁴⁶ CSI, art. R. 811-1, al. 1^{er}. Les six composantes de ce premier cercle, dit « services spécialisés de renseignement », sont soumises au régime juridique d'encadrement des services de renseignement en faveur de la protection de la vie privée qui suppose contrôle parlementaire, revu par la loi du 9 octobre 2007 instaurant la délégation parlementaire au renseignement (DPR) et juridictionnel, repris depuis la loi du 24 juillet 2015 créant une formation spécialisée au sein du Conseil d'État statuant au contentieux.

Mais, cette contre-ingérence est aussi, dans le cadre de la défense, économique et cyber.

Les institutions de contrôle tiennent leur singularité de la spécificité militaire qui suppose un endo-contrôle de l'institution, assuré par des officiers de haut grade. Il s'agit, à cet égard, sous l'autorité du ministre des armées, du contrôle général des armées (CGA), « en matière d'inspections, de contrôle, d'audits, d'études, de conseil et d'évaluation »⁴⁷, et des inspecteurs généraux des armées (IGA) pour chacune des trois armées et de l'inspecteur général du service de santé des armées⁴⁸.

B) Une administration hiérarchisée

Il est connu et admis, sur la base de textes anciens, que « la force publique est essentiellement obéissante », « la discipline faisant la force principale des armées »⁴⁹. En droit positif, le statut général des militaires, après avoir associé « l'état militaire », à la « discipline », élément de sa constitutionnalisation⁵⁰, rappelle que « la discipline

⁴⁷ Décret n° 2009-1178, art. 1-IV, al. 1^{er} et art. 2-II. ; C. déf., art. D. 3123-1 à 20. C'est, par exemple, un contrôleur général des armées qui préside la commission de recours des militaires (CRM), mais aussi la commission de recours de l'invalidité (CRI) qui traitent, l'une et l'autre, des recours administratifs préalables obligatoires (RAPO) dans le champ du code de la défense, ou du code des pensions militaires et des victimes de guerre (CPMIVG), respectivement. Il est précisé que « dans leur domaine d'attribution, le chef d'état-major des armées, le délégué général pour l'armement, le secrétaire général pour l'administration peuvent proposer au ministre de faire exécuter des enquêtes par le contrôle général des armées » (*ibid.*, al. 2)

⁴⁸ Décret n° 2009-1178, art. 1-IV, al. 3 ; C. déf., art. D. 3124-1 à 6 : IGA et art. D. 3124-7 à 11 : IGSSA. Ils sont médiateurs militaires (C. déf., art. D. 3124-12. De plus, auprès de chacun des officiers généraux qui sont inspecteurs généraux des trois armées, est placé, le bureau enquêtes accidents de chaque armée (Décret n° 2009-1178, art. 2-IV et C. déf., art. R. 3125-1 à 28).

⁴⁹ Respectivement, la loi du 14 septembre 1791, art. 12 et l'ord. du 13 mai 1818 portant règlement sur le service intérieur, la police et la discipline des troupes d'infanterie – préambule – principes généraux de la subordination, 1^{re} phrase, réitérée par le décret du 1^{er} octobre 1966 portant règlement général de discipline dans les armées – préambule – II, 2^e phrase.

⁵⁰ CC, 24 novembre 2014, *Dominique de Lorgeril*, déc. n° 2014-432 QPC, consid. 13 et 14.

militaire » est « fondée sur l'obéissance aux ordres »⁵¹, prévoit les devoirs et les responsabilités du chef et du subordonné militaires et explicite la hiérarchie militaire⁵².

Rapportée au ministère des armées, la discipline militaire lui confère un fort particularisme qui va bien au-delà de l'exercice du pouvoir hiérarchique au sein de toutes les administrations publiques tel qu'il résulte de la jurisprudence du Conseil d'État sur l'organisation du service, même sans texte, ou sur le recours au supérieur, au titre d'un principe général du droit⁵³. En effet, il appartient spécifiquement au ministre des armées de mettre en œuvre les directives reçues dans la définition de la politique de défense qu'il « traduit ces directives en ordres et instructions pour les autorités subordonnées »⁵⁴. Il est ainsi présenté comme un subordonné politique qui subordonne à son tour son administration, et donc comme un intermédiaire dans la subordination de l'administration inférieure au politique supérieur. Voilà qui est exceptionnellement prescrit de telle façon, en raison de la prépondérance du Président de la République, chef organique, mais aussi fonctionnel des armées.

Pourtant, cette relation hiérarchique, au sein du ministère, ne se déduit pas exactement des termes de l'article R. 3111-1 du code de la défense relatif au ministre de la défense, comprendre des armées :

Dans l'exercice de ses attributions, le ministre de la défense est assisté :

1° Par le chef d'état-major des armées en matière d'organisation interarmées et d'organisation générale des armées, de choix capacitaires, de préparation et d'emploi des forces ;

⁵¹ C. déf., art. L. 4111-1, al. 2 et D. 4137-1, al. 1^{er}.

⁵² *Ibid.*, art. D. 4122-1 à 6 ainsi que L. 4131-1 et D. 4131-1 à 14, respectivement.

⁵³ Respectivement, CE Sect., 7 févr. 1936, *Jamart*, *Rec.* 172, S. 1937.3.113, note J. Rivero, *GAJA* 24^e éd., Dalloz, 2023, n° 43 et CE, Sect., 30 juin 1950, *Quéralt* : *Rec.* 413 ; *Dr. sociétés* 1951, 246, concl. J. Delvolvé ; *D.* 1951, 593, note F Moderne. ; *S.* 1951, 3, p. 85, note J.-M. Auby.

⁵⁴ C. déf., art. R. 1142-I, al. 1^{er}-2^e phrase.

2° Par le délégué général pour l'armement en matière de recherche, de réalisation d'équipements des forces, de relations internationales concernant l'armement et de politique industrielle concernant la défense ;

3° Par le secrétaire général pour l'administration dans tous les domaines de l'administration générale du ministère, notamment en matière budgétaire, financière, juridique, patrimoniale, immobilière, sociale et de ressources humaines ».

Mais, la science administrative rectifie ce que le droit public dit confusément. Ces assistants : CEMA, DGA et SGA sont bien — et dans cet ordre — les trois « grands subordonnés » du ministre des armées sur lesquels repose, en grande partie, l'architecture du ministère⁵⁵.

C) Une administration « transversalisée »

En tant que chef d'administration, il est de la responsabilité du ministre des armées de fixer « l'organisation des armées ainsi que des directions et services du ministère »⁵⁶. Le code de la défense le dit selon cette formulation pour le moins originale parmi les ministères et remarquable dans ce ministère pour deux raisons : d'une part, l'exercice de l'autorité du ministre est ainsi reporté vers le CEMA d'abord, sur l'état-major des armées⁵⁷ que coordonne son adjoint, le major général des armées, étant précisé que chaque chef d'état-major de chacune des trois armées a autorité sur son propre état-major⁵⁸ ; vers le

⁵⁵ À la date du colloque, le 8 octobre 2023, ce sont, respectivement, Thierry Burkhard, général d'armée, Emmanuel Chiva qui vient de l'entreprise privée et Christophe Mauriet qui appartient à la haute fonction publique.

⁵⁶ *Ibid.*, art. R. 1142-1-I, al. 2

⁵⁷ Décret n° 2009-1178, art. 1-I-1° et 2-i-1° et C. déf., art. R. 3121-5 et art. R. 3121-21 à 24-2 ; *adde*, l'arrêté du 27 décembre 2019 portant organisation de l'état-major des armées.

⁵⁸ Décret n° 2009-1178, art. 2-I-2°, 3° et 4°. L'EMAT comprend, outre l'inspection de l'armée de terre, la direction des ressources humaines de l'armée de terre et la direction centrale de la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres ; l'EMM comprend, outre l'inspection de la marine nationale, la direction du personnel militaire de la marine et la direction centrale du service de soutien de la flotte ;

DGA ensuite, sur la direction générale de l'armement⁵⁹ ; vers le SGA, enfin, sur le secrétariat général⁶⁰. D'autre part, le CEMA, issu de l'importante réforme de l'organisation de la défense nationale, opérée par les décrets du 18 juillet 1962⁶¹, tient un rôle prépondérant dans la relation entre les armées et l'exécutif, comme interlocuteur privilégié, en fait, du chef d'état-major particulier du président de la République (CEMP) et conseiller militaire, en droit, du Gouvernement⁶², mais aussi et surtout au sein de l'administration du ministère des armées⁶³, en première place dans les textes ou les organigrammes, par rapport aux autres composantes⁶⁴. Plus précisément, en charge de l'organisation interarmées⁶⁵, il s'agit pour lui, avec l'appui du centre de planification et de conduite des opérations (CPCO), d'assurer prioritairement l'administration des militaires par des militaires pour la préparation ou la réalisation ou le retour d'expérience d'opérations militaires, conduites à l'extérieur du territoire national (les OPEX) ou, le cas échéant, sur le territoire national (les OPINT).

Or, le CEMA a bénéficié du renforcement progressif de la politique d'interarmisation des armées : en particulier, le décret codifié du 21 mai 2005 fixant les attributions des chefs d'état-major lui donne, désormais, autorité, en tout temps, sur les chefs d'état-major des trois

l'EMAE comprend, outre l'inspection de l'armée de l'air et de l'espace, la direction des ressources humaines de l'armée de l'air et de l'espace.

⁵⁹ Décret n° 2009-1178, art. 3-I.

⁶⁰ *Ibid.*, art. 3-II.

⁶¹ Décret n° 62-812 fixant les attributions du chef d'état-major des armées ; *adde*, Xavier de Bonnaventure, « La place du chef d'état-major des armées dans le régime parlementaire français », in *Mél. Philippe Lauvaux*, 2020, p. 109-140.

⁶² C. déf., art. R. 3121-1, al. 3.

⁶³ Décret n° 2009-1178, art. 1-I-1° et 2° et art. 2-I-1°.

⁶⁴ *Ibid.*, art. 1-I-4° à 6°.

⁶⁵ *Ibid.*, art. R. 3121-2-1°.

armées⁶⁶. Pour illustrer ce mouvement d'interarmisation, on se placera aux deux niveaux d'administration : au niveau central, le CEMA est responsable de l'emploi opérationnel des forces⁶⁷, c'est-à-dire des armées, services de soutien⁶⁸ et organismes interarmées⁶⁹. C'est lui qui, sous l'autorité du Président de la République⁷⁰, assure, le commandement des opérations militaires, s'il y a lieu, sauf en matière de dissuasion nucléaire⁷¹ ; c'est lui encore qui est le commandant opérationnel du commandement de l'espace (CDE), organisme à vocation interarmées⁷². Au niveau déconcentré, l'organisation territoriale interarmées de défense (OTIAD) permet, dans le cadre de sept zones de défense et de sécurité en métropole, d'apporter, si besoin, aux autorités civiles : le préfet de zone, assisté du préfet délégué pour la défense et la sécurité⁷³, le concours des armées dans la zone. Or, leur coordination est assurée par l'officier général de zone de défense et de sécurité (OGZDS), placé sous l'autorité directe du CEMA⁷⁴.

⁶⁶ Décret du 21 mai 2005 fixant les attributions des chefs d'état-major, art. 2-I-1° ; C. déf., art. R. 3121-3 et R. 3121-25 à D. 3121-32.

⁶⁷ C. déf., art. D. 3121-6 et 7.

⁶⁸ *Ibid.*, art. R. 3231-1 à R. 3232-43.

⁶⁹ *Ibid.*, art. R. 3211-1 et 2 et D. 3241-1 à D. 3241-37.

⁷⁰ *Ibid.*, art. R. 3121-1, al. 2. Le texte mentionne aussi l'autorité du Gouvernement.

⁷¹ L'ordre présidentiel d'engagement de l'arme ne transitant pas par le CEMA, l'art. R. 1411-5 du code de la défense prévoit qu'en amont et en aval de cet ordre, « le chef d'état-major des armées est chargé de faire exécuter les opérations nécessaires à la mise en œuvre des forces nucléaires. Il s'assure de l'exécution de l'ordre d'engagement donné par le Président de la République ».

⁷² Arrêté ministériel du 3 septembre 2019 portant création et organisation du commandement de l'espace.

⁷³ C. déf. art. L. 1311-1, R. 1211-1 et -9 ; CSI, art. R. 122-2 à 51.

⁷⁴ *Ibid.*, art. R. 1211-2., al. 1^{er} et 2 et art. D. 1211-5.

II — UNE ADMINISTRATION AJUSTÉE

L'ajustement est la marque d'une administration qui, pour reprendre une distinction classique de la science administrative⁷⁵, est conçue et se conçoit comme de mission, et non de gestion, et qui est ainsi ajustée à l'engagement militaire qu'elle a à prendre en compte, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du territoire national. Mais cette administration n'est pas seulement missionnée (A) et fonctionnalisée (B). Elle est aussi modernisée (C).

A) Une administration missionnée

À Balard aussi, c'est la mission opérationnelle qui commande. En amont de l'emploi éventuel des forces, le CEMA, en charge aussi de l'organisation générale des armées⁷⁶, exerce pas moins de sept missions, liées à l'interarmisation des armées françaises : les ressources humaines, civiles et militaires⁷⁷ ; la constitution des capacités militaires⁷⁸ ; la préparation et la mise en condition d'emploi des forces⁷⁹ ;

⁷⁵ Edgar Pisani, « Administration de gestion, administration de mission », *RFSP* 1956, n° 2, p. 315-330.

⁷⁶ C. déf. art. R. 3121-2-1°, préc.

⁷⁷ *Ibid.*, art. R 3121-2-2° et D. 3121-10 à 13. C'est une direction propre qui gère le personnel de chacune des trois armées, sous l'autorité organique du chef d'état-major de chaque armée pour ce qui le concerne : la direction des ressources humaines de l'armée de terre ; la direction du personnel militaire de la marine ; la direction des ressources humaines de l'armée de l'air et de l'espace (décret n° 2009-1178, 2-I-2°-a, 3°-a et 4°, respectivement).

⁷⁸ *Ibid.*, art. R 3121-2-3° et D. 3121-9.

⁷⁹ *Ibid.*, art. R 3121-2-4° et D. 3121-8.

le soutien des forces⁸⁰ ; le renseignement d'intérêt militaire⁸¹ ; les relations internationales militaires⁸² ; la défense des systèmes d'information, en principe⁸³.

Cette définition des missions se retrouve dans le décret n° 2009-870 du 15 juillet 2009 fixant les attributions du délégué général pour l'armement (art. 1) et du secrétaire général pour l'administration (art. 2), institutions issues du même décret du 5 avril 1961.

S'agissant du DGA, sa mission, également interarmisée, s'exerce en faveur de l'armement des trois armées, et elle est triple : d'abord, il assure la recherche en armement. À ce titre, il « élabore la politique de recherche technologique et industrielle du ministère et, en tenant compte des priorités et des besoins définis par le chef d'état-major des armées, conduit les recherches et les études préalables à la réalisation des équipements futurs »⁸⁴. Ensuite, il est responsable de la réalisation d'équipement des forces⁸⁵ et donc de la politique industrielle relative aux armements⁸⁶. Dans le cadre de ces deux missions liées

⁸⁰ *Ibid.*, art. R 3121-2-5° et D. 3121-15. On retrouve la thématique soutenue dans le rapport Bouchard, rédigé après la guerre de 1870-71, sur l'ajustement des fonctions de soutien à la spécificité militaire dans le contexte de la guerre et donc sur l'intégration, en opération, des soutiens des forces au sein des forces (Léon Bouchard, *Rapport à M. le ministre de la Guerre, fait au nom de la Commission mixte chargée de préparer un projet de loi sur l'administration de l'armée*, A. Wittersheim, 1874) ; à ce sujet, Jean Le Roch, « Le rapport Bouchard peut-il encore nous inspirer ? Une critique de la critique des soutiens », *Cahiers de la RDN : Un monde en turbulence — Regards du CHEM 2019 – 68e session*, p. 283-296 ; *adde*, les conférences de Ferdinand Laporte, prononcées après la Première Guerre mondiale et transcrites in *Mobilisation économique et intendance militaire*, Charles Lavauzelle et Cie, 1920, dont le fac-similé partiel, intitulé *Réfléchir à la mobilisation économique au XX^e siècle*, est distribué dans le Grand Amphi Victor, le jour du colloque, par le SCA.

⁸¹ *Ibid.*, art. R 3121-2-6°.

⁸² *Ibid.*, art. R 3121-2-7°.

⁸³ *Ibid.*, art. R 3121-2-8° et D. 3121-14.-1, créé par le décret du 4 mai 2017, art. 2.

⁸⁴ Décret n° 2009-870 et -1180, art.1-I.

⁸⁵ *Ibid.*, art. 1-II.

⁸⁶ *Ibid.*, art. 1-II et -IV. Dans le décret n° 2009-1180, ces deux missions se subdivisent en pas moins de quinze sous-missions : dix dans la réalisation d'équipement des forces (art.1-II) ; cinq dans la politique industrielle relative aux armements (art. I-IV).

entre elles, il lui revient de proposer et de mettre en œuvre la stratégie d'acquisition en matière d'équipement des forces⁸⁷, la conduite des opérations d'investissement en armement⁸⁸ ainsi que le maintien et le développement des capacités technologiques et industrielles de la défense⁸⁹. Enfin, il est en charge des relations et de la coopération internationales en matière d'armement⁹⁰.

S'agissant du SGA, le décret n° 2009-870 du 15 juillet 2009 précité donne une curieuse définition de ses compétences au sein de l'administration centrale du ministère : le SGA est compétent pour autant que ne sont compétents ni le CEMA ou ni le DGA ni les responsables des directions générales, directions et services, placés sous l'autorité directe du ministre. Cette compétence négative ou résiduelle, sans équivalent dans l'administration centrale des autres ministres, s'exerce, au surplus, sur la base des besoins exprimés par ces deux autorités, l'une militaire — le CEMA — ou l'autre civile — le DGA⁹¹.

La réglementation donne, cependant, de cette compétence d'exception une énumération, logiquement non exhaustive, de laquelle il résulte, pour le SGA, ces deux seules missions peu identifiées : la modernisation de l'administration du ministère et la bonne insertion du ministère dans le travail interministériel, hors prise en charge des attributions non militaires du ministre résultant du décret d'attributions du 20 juillet 2022 et relatives à la mémoire et au patrimoine culturel,

⁸⁷ Décret n° 2009-870, art. 1-II, al. 1^{er}.

⁸⁸ *Ibid.*, al. 2.

⁸⁹ *Ibid.*, art.1-IV.

⁹⁰ Décret n° 2009-870 et -1180, art. 1-III. Dans le décret n° 2009-1180, art.1-III, cette mission se subdivise en cinq sous-missions. On s'y rapportera.

⁹¹ Décret n° 2009-870, art. 2-I, al. 1^{er}.

au service national et à la jeunesse, aux anciens combattants et victimes de guerre ainsi qu'aux rapatriés⁹².

B) Une administration fonctionnalisée

Si, au sein de l'administration centrale, les décrets 869 codifié et 870 du 15 juillet 2009 sont principalement ceux des missions, les décrets 1178, 1179 et 1180 du 5 octobre 2009 sont principalement ceux des fonctions, à l'appui des missions, chaque fonction étant prise en charge, en principe, par un organisme à caractère civil ou militaire. Le fonctionnel l'emporte sur l'organique qui en est déduit.

Cette fonctionnalisation vaut, en premier lieu, pour le CEMA qui exerce son autorité sur les directeurs et chefs des services interarmées qui lui sont rattachés⁹³.

D'abord, l'inspection des armées⁹⁴ (IdA) qui assiste le CEMA dans l'exercice de son pouvoir permanent d'inspection au profit du commandement interarmées armées en France et à l'étranger.

Ensuite, pas moins de six directions centrales ou non qui sont tout autant interarmées : la direction centrale du service de santé des armées⁹⁵ (DCSSA) ainsi que l'inspection de ce service interarmées qui fixe, comme cœur de métier, d'offrir aux blessés au combat la meilleure chance de survie, de récupération et de réinsertion professionnelle et sociale ; la direction centrale du service du commissariat des armées⁹⁶ (DCSCA) ainsi que l'inspection de ce service interarmées qui insiste sur ses missions de soutien au plus près des unités

⁹² *Ibid.*, al.2-I-1° et-2° et art.2-III, respectivement. Au directeur de la mémoire, de la culture et des archives est rattaché le service historique de la défense, créé par le décret du 17 janvier 2005.

⁹³ *Ibid.*, art. 1-I-2° et C. déf., art. 3121-4.

⁹⁴ *Ibid.*, art. 2-I-1° ; arrêté du 3 décembre 2021 relatif aux attributions de l'inspection des armées, notamment.

⁹⁵ Décret n° 2009-1178, art.2-I-1°-b.

⁹⁶ *Ibid.*, art.2-I-1°-e.

opérationnelles ; la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense⁹⁷ (DIRISI) qui est l'opérateur des systèmes d'information et de communication du ministère des armées et qui passe les marchés de fournitures de matériels et de services en rapport avec ses systèmes ; la direction de la maintenance aéronautique⁹⁸ (DMAé) qui est chargée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques dont ceux en dotation dans les trois armées, notamment l'armée de l'air et de l'espace ; la direction du renseignement militaire⁹⁹ (DRM), chef de file de la fonction interarmées du renseignement d'intérêt militaire, chargé, à ce titre, de coordonner fonctionnellement les moyens de renseignement des trois armées ; la direction de l'enseignement militaire supérieur¹⁰⁰ (DEMS) chargée de la préparation des officiers supérieurs à leurs futures responsabilités d'état-major, de commandement et de direction au sein des armées ; enfin, le service de l'énergie opérationnelle¹⁰¹ (SEO) qui assure l'approvisionnement, le stockage et la distribution des produits pétroliers et des énergies alternatives nécessaires, notamment aux trois armées, et le service de la trésorerie aux armées¹⁰² (STA) qui, pour le soutien des armées à l'étranger ou, le cas échéant, sur le territoire national, assure les opérations de comptabilité et de gestion financière.

Cette fonctionnalisation vaut, en deuxième lieu, pour le délégué général pour l'armement (le DGA) dont les fonctions sont également

⁹⁷ *Ibid.*, art.2-I-1-d.

⁹⁸ *Ibid.*, art.2-I-1-g.

⁹⁹ *Ibid.*, art. 1^{er}-III-5° et art. 2-I-1°-a et C. déf., art. D. 3126-10 à 14. La DRM est l'une des composantes du premier cercle de la communauté du renseignement préc.

¹⁰⁰ Arrêté ministériel du 4 mars 2009 portant organisation de la direction de l'enseignement militaire supérieur.

¹⁰¹ C. déf., art. R. 3241-26 à 31.

¹⁰² Décret n° 2009-1178, art. 2-I-f et C. déf., art. R. 5222-1 à R. 5222-8.

nombreuses et importantes, au dedans ou en dehors de la direction générale de l'armement (la DGA).

La direction générale de l'armement¹⁰³, placée sous l'autorité du délégué général,¹⁰⁴ est un organisme à caractère civil qui assure cinq fonctions qui sont autant de directions : opérations¹⁰⁵ ; développement international¹⁰⁶ ; technique¹⁰⁷ ; plans, programmes et budget¹⁰⁸ ; ressources humaines¹⁰⁹ et trois services : le service central de la modernisation et de la qualité¹¹⁰ ; le service d'architecture du système de défense¹¹¹ et le service des affaires industrielles et de l'intelligence économique¹¹².

Par ailleurs, le délégué a autorité, en dehors de la DGA¹¹³, sur les trois organismes suivants, également à caractère civil : le service de la sécurité de défense et des systèmes d'information¹¹⁴, le département

¹⁰³ *Ibid.*, art. 1-VI, décret n° 2009-1178, art. 1-4° et décret n° 2009-1180, art. 2, al. 1^{er}.

¹⁰⁴ Décret n° 2009-870, art. 1-VI, décret n° 2009-1178, art. 1-I-4° décret n° 2009-1180, art. 2-II et 4 à 10 ; *adde*, l'arrêté du 30 décembre 2019 relatif à l'organisation de la direction générale de l'armement.

¹⁰⁵ Décret n° 2009-1178, art. 3-I-a et décret n° 2009-1180, art. 4.

¹⁰⁶ *Ibid.*, art. 3-I-b et décret n° 2009-1180, art. 6.

¹⁰⁷ *Ibid.* art. 3-I-d et décret n° 2009-1180, art. 7.

¹⁰⁸ *Ibid.*, art. 3-I-e et décret n° 2009-1180, art. 8.

¹⁰⁹ Décret n° 2009-870, art. 1-V, décret n° 2009-1178, art. 3-I-f et décret n° 2009-1180, art. 9.

¹¹⁰ Décret n° 2009-1178, art. 3-I-h et décret n° 2009-1180, art. 9.

¹¹¹ Décret n° 2009-1178 art. 3-I-l et décret n° 2009-1180, art. 5.

¹¹² Décret n° 2009-1180, art. 5-1, créé par le décret du 30 décembre 2019, art. 4.

¹¹³ On mentionne quatre autres fonctions exercées hors DGA : gestion du domaine alloué ; travaux de maîtrise des armements et de non-prolifération ; essais et des réceptions d'aéronefs ; protection et le contrôle des matières nucléaires, hors dissuasion (décret n° 2009-1180, art. 1-V-1° à 4°). Voilà qui explique et justifie que le délégué général pour l'armement ne soit pas le directeur général de l'armement alors qu'il est assisté d'un directeur général adjoint et de deux directeurs adjoints (*ibid.*, art. 2-I).

¹¹⁴ Décret n° 2009-1178 art. 3-I-h et instruction ministérielle sur la protection du secret de la défense nationale du 1^{er} décembre 2021.

central d'information et de communication¹¹⁵ et l'inspection de l'armement¹¹⁶.

Cette fonctionnalisation vaut, en troisième et dernier lieu, pour le secrétaire général pour l'administration (le SGA) qui exerce la responsabilité des huit fonctions suivantes, dans le cadre du ministère : la fonction financière ; le contrôle de gestion et le contrôle d'audit interne ; les ressources humaines, civiles et militaires, y compris en matière sociale ; la politique du ministère en matière d'achats en principe, à l'exception des achats en matière d'armement, immobilière, y compris le soutien et l'adaptation de l'infrastructure de la défense, mais aussi environnementale ; le développement des systèmes d'information d'administration et de gestion ; le conseil juridique qui inclut le contentieux des armées, directions et services, les conditions d'organisation et de fonctionnement de la justice militaire et l'élaboration des textes législatifs et réglementaires comme des actes de droit international ou de l'Union européenne, y compris leur transposition ou adaptation ; l'information et la communication internes et externes, du secrétariat général ; la coordination de la tutelle sur les établissements publics de défense, en principe, notamment dans les domaines de la finance et des ressources humaines¹¹⁷.

À cet effet, le SGA a autorité sur le secrétariat général¹¹⁸, organisme à caractère civil, institué par le décret du 8 mars 1999, dirigé par

¹¹⁵ Décret n° 2009-1178, art. 3-I-i et instruction n° 91/DEF/DGA/COMM du 14 février 2014 relative aux missions et à l'organisation du département central d'information et de communication et du service extérieur de la communication.

¹¹⁶ Décret n° 2009-1178, art. 3-I-j et décret n° 2009-1180, art. 3, al. 1^{er}.

¹¹⁷ Décret n° 2009-870, art.2 -II-1° qui renvoie au décret du 7 novembre 2012 ; -2° qui renvoie au décret du 28 juin 2011 ; -3°, -4° et 5° qui renvoie au décret du 28 juin 2018 ; - 6° à 8°, respectivement.

¹¹⁸ Décret n° 2009-870, art. 3, décret n° 2009-1178, art. 1-I-5° et décret n° 2009-1179 fixant les attributions et l'organisation du secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense, art. 1, al. 1^{er}.

le secrétaire général adjoint et composé de six directions ; affaires financières ; ressources humaines du ministère ; affaires juridiques ; territoires, immobilier et environnement ; mémoire, culture et archives ; service national et jeunesse¹¹⁹ et de deux autres composantes : le service d'infrastructure de la défense¹²⁰ et la délégation à la transformation et à la performance ministérielles¹²¹.

C) Une administration modernisée

L'administration est volontiers conservatrice et peut craindre la modernité. Mais, dans le champ de la défense militaire, l'anticipation est nécessaire. C'est donc aussi le cas dans une administration au service du militaire. Et, c'est au bénéfice de cette modernisation, notablement accentuée depuis 2009, que l'armée peut être présentée comme le laboratoire de la réforme de l'État.

Il suffit de se référer, à cet égard, aux missions et fonctions du délégué général pour l'armement : n'est-il pas prévu qu'« il contribue à l'élaboration de la politique ministérielle de l'innovation » et qu'il « est responsable de sa mise en œuvre »¹²². Et, le site Internet de la DGA, indique autrement, de façon plus réactive et plus claire que la réglementation en vigueur, les missions contemporaines, ici au

¹¹⁹ Respectivement, décret n° 2009-1178, art. 3-II-a à d, d1 et e et décret n° 2009-1179, art. 1-1° à 4°, 1-4-1° et 5° ; *adde*, dans le décret n° 2009-1179, les dispositions sur la direction des affaires financières, à l'art. 7 ; sur la direction des ressources humaines, aux art. 9 à 15-1 ; sur la direction des affaires juridiques, aux art. 16 à 20 ; sur la direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement, aux art. 20-1 à 22-2 ; sur la direction de la mémoire, de la culture et des archives, aux art. 23 à 23-3 ; sur la direction du service national et de la jeunesse, aux art. 24 et 24-1. Le directeur est le président de droit de la commission armées-jeunesse qui, depuis 1955, contribue au lien armées-nation.

¹²⁰ Alors que le décret n° 2009-1178, art. 3-II-f mentionne la direction centrale du service d'infrastructure de la défense, le décret n° 2009-1179 du même jour, art. 1-7° se rapporte au service d'infrastructure de la défense ; *adde*, dans le décret n° 2009-1179, les art. 26 à 30-1.

¹²¹ Décret n° 2009-1178, art. 3-II-i et décret n° 2009-1179, art. 1-9° ; *adde*, dans le décret n° 2009-1179, les art. 32-1 et 32-2.

¹²² Décret n° 2009-870, art. 1-I.

nombre de cinq, de cette « force d'expertise, d'essais et d'ingénierie au sein du ministère des armées » : équiper les armées de façon souveraine ; préparer le futur des systèmes de défense ; soutenir les exportations et promouvoir la coopération européenne ; développer la base industrielle et technologique de défense (BITD) française et européenne.

Cette modernité est également celle du secrétaire général pour l'administration : il a auprès de lui un adjoint modernisation, en plus d'un adjoint forces, et un chargé de mission cyber, en plus d'un chargé de mission dissuasion. Et, il faut être attentif aussi à ces trois organismes à caractère civil, placés également sous l'autorité directe du SGA : la sous-direction chargée de la préfiguration de l'agence ministérielle de gestion¹²³ ; le collège des inspections et de l'audit interne, issu de l'inspection du secrétariat général¹²⁴ ; la délégation à l'encadrement supérieur et cadres dirigeants du ministère¹²⁵.

Il peut se faire, d'ailleurs, que le moderne finisse par devenir classique : on pense à ces deux organismes précités, dans le champ de la communication contemporaine : la DGNUM ou direction générale du numérique et des systèmes d'information et de communication, sous l'autorité du ministre ; la DIRISI ou la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense, sous l'autorité du CEMA.

III — UNE ADMINISTRATION MONDIALISÉE

On attribue à Napoléon Bonaparte cette phrase, parmi bien d'autres : « Un bon croquis vaut mieux qu'un long discours ». Il est

¹²³ Décret n° 2009-1178, art. 3-II-j et décret n° 2009-1179, art. 3-2.

¹²⁴ Ce collège est issu de l'inspection du secrétariat général (décrets n° 2009-1178 art. 3-II, al. 2 et n° 2009-1179, art. 4), sans transposition dans la réglementation en vigueur.

¹²⁵ Décret du 24 septembre 2021, art. 5.

un document auquel tout un chacun peut accéder facilement sur le site Internet très informatif du ministère des armées : le tableau, régulièrement mis à jour, des principales opérations des armées françaises dans lesquelles sont engagés, en novembre 2023, près de 30 000 militaires français : déduction faite de 6 000 à 8 000 militaires en opérations en métropole, des 3 500 militaires en missions récurrentes du Groupe aéronaval Charles de Gaulle et de la Jeanne d'Arc et des 900 militaires en déploiements maritimes français (hors AEM), on obtient 17 600 militaires, répartis en trois groupes : 7 300 outre-mer — ce sont les forces de souveraineté (41 %) ; 2 350 dans des opérations de l'OTAN ou de l'UE (14 %) ; 7 950 à l'étranger (45 %), une petite moitié (48 %) en forces prépositionnées (3 850) et une grosse moitié (52 %) dans des opérations internationales (4 100).

Le ministère des armées est donc, aussi un ministère de l'extérieur, mais d'un autre extérieur, car compris, ici, comme l'au-delà des frontières du territoire métropolitain. Il faut donc concevoir que l'administration du ministère des armées est étendue dans les outre-mer — on dira ici, au prix d'un néologisme, qu'elle est « ultramarinisée » (A) — mais aussi européenne (B) et internationalisée (C).

A) Une administration « ultramarinisée »

La déconcentration des forces armées outre-mer est opérée dans cinq zones de défense et de sécurité que sont, en effectifs décroissants, la Guyane, la Zone sud de l'océan Indien dont La Réunion et Mayotte la Nouvelle-Calédonie, les Antilles dont la Guadeloupe et la Martinique ainsi que la Polynésie française¹²⁶.

¹²⁶ C. déf., art. R. 1211-8. Saint-Pierre-et-Miquelon relève du préfet maritime de Brest — commandant en chef pour l'Atlantique (CECLANT).

Chacune des cinq zones fait converger, dans une circonscription administrative de l'État, le civil et le militaire et, dans le militaire, l'organique et le fonctionnel. Elle regroupe ainsi les forces des trois armées ainsi que les services de soutien et organismes interarmées de la zone. L'organique pour la préparation des forces et l'opérationnel pour leur emploi sont placés, ici, sous une seule et même autorité : celle d'un officier général¹²⁷ exerçant deux commandements¹²⁸ : l'un organique en tant que commandant supérieur (COMSUP) de la zone¹²⁹ ; l'autre opérationnel en tant que commandant de la zone¹³⁰. Or, cet officier général relève directement du CEMA¹³¹ dès lors que ce schéma, à distance de la métropole, impose, d'évidence, l'interarmisation.

B) Une administration européanisée

Hors dissuasion nucléaire qui relève intégralement de la souveraineté nationale, la France inscrit sa politique de défense en Europe dans le cadre l'OTAN et de l'Union européenne, notamment au titre de la clause de sécurité collective, nullement systématique, prévue aux articles 5 du traité de Washington de 1949 et 42 § 7 du traité sur l'UE de 2007 respectivement¹³². Toutefois, cela concerne moins de 2 500 militaires français dans les opérations en cours de l'OTAN et de l'UE dont plus de 85 % dans le cadre de l'Alliance atlantique. La

¹²⁷ En pratique, un aviateur pour les FAG ; un terrien pour les FAZSOI, projetables dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) au nord du 60^e parallèle Sud, et pour les FANC, projetables à Wallis-et-Futuna ; un marin pour les FAA, projetables à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, et pour les FAPF, projetables à Clipperton.

¹²⁸ C. déf., art. D 1221-1 à -6.

¹²⁹ C. déf., art. D. 1212-8 à -16.

¹³⁰ *Ibid.*, art. L. 1221-1 et 2 et art. R. 1211-10.

¹³¹ *Ibid.*, art. D. 1212-9.

¹³² Selon l'article L. 1111-1, al. 3 du code de la défense, « la politique de défense (...) participe, dans le cadre des traités européens en vigueur, à la politique européenne de sécurité et de défense commune ».

loi précise, d'ailleurs, que la politique de défense « participe, dans le cadre des traités européens en vigueur, à la politique européenne de sécurité et de défense commune »¹³³.

Dès lors, les textes relatifs à l'administration du ministère prennent en compte cette dimension européenne de la défense française, non pas pour le CEMA, mais pour le DGA et le SGA : le DGA est chargé des relations et de la coopération européenne en matière d'armement. C'est lui qui, à ce titre, certifie les entreprises destinataires de produits de défense transférés d'autres États membres de l'UE¹³⁴. C'est, au sein de la direction générale de l'armement, placée sous son autorité, que l'on trouve, dans ce champ : le service des affaires industrielles et de l'intelligence économique qui s'assure de la capacité de la BITD à répondre au plan européen aux besoins en matière d'armement, propose les orientations relatives aux politiques européennes en matière d'armement et assure la cohérence des actions européennes en matière d'exportation et de coopération¹³⁵, la direction du développement international assure la cohérence des actions européennes en matière d'exportation et de coopération¹³⁶, la direction technique qui s'assure de l'adaptation et de la disponibilité de capacités d'essais européens de défense et est chargée de développer la coopération européenne dans les essais d'armement¹³⁷.

Quant au secrétariat général pour l'administration, sa direction des affaires juridiques, dans le domaine de ses compétences, assure le conseil et l'assistance du ministère sur toutes questions de droit européen de la Convention et de l'Union, les relations du ministère avec les instances européennes, la transposition ou l'adaptation en droit

¹³³ C. déf., art. L. 1111-1, al. 3, 3^e phrase.

¹³⁴ Décret n° 2009-1180, art. 1-III-4°.

¹³⁵ *Ibid.*, art. 6-I-I et -VI.

¹³⁶ *Ibid.*, art. 6-I-7°.

¹³⁷ *Ibid.*, art. 7-I-2° et 3°.

interne des textes européens sur la défense, le conseil du ministère sur tout projet d'acte européen relatif à la défense européenne et la participation à la négociation de cet acte¹³⁸.

C) Une administration internationalisée

En même temps, la politique de défense « pourvoit au respect des alliances, des traités et des accords internationaux » dit aussi le code de la défense¹³⁹. L'internationalisation est l'âme du ministère et — on l'a dit — elle entre dans la compétence du ministre qui a autorité, notamment, sur la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) comme dans celle du CEMA qui a en charge des relations internationales militaires¹⁴⁰. Et, cette internationalisation peut même être déconcentrée, comme, par exemple, au profit des attachés de défense, personnels militaires dans les missions de défense des ambassades de France, ou du commandant supérieur des forces armées dans la zone sud de l'océan Indien¹⁴¹.

Semblablement, le DGA est — on le rappelle — responsable des relations et de la coopération internationales en matière d'armement : à ce titre, il élabore et conduit la coopération de recherche et

¹³⁸ Décret n° 3009-1179, art. 16, al. 1^{er} et 2, art. 17, al. 2 et 18.

¹³⁹ C. déf., art. L. 1111-1, al. 3, 3^e phrase préc.

¹⁴⁰ Respectivement, décret n° 2009-1178, art. 1-I-1° et C. déf., art. R 3121-2-7° préc. et art. D. 3121-14 : relations militaires avec les armées étrangères et avec les structures militaires internationales ; gestion des officiers français au sein des organisations internationales ; coordination interarmées des relations internationales militaires, notamment sur les plans de coopération ; co-rédaction des instructions aux missions et représentations militaires de défense auprès des organisations internationales ; instructions aux représentants militaires français au sein des organisations internationales ; suivi des négociations internationales relatives à l'emploi opérationnel des forces ; avis sur les exportations de matériels de guerre en vue de la sécurité des forces et sur les concours des armées au soutien aux exportations de défense ; présence au comité militaire de certaines organisations internationales ; négociation et signature des accords militaires opérationnels et instruments de coopération administrative dans le domaine militaire.

¹⁴¹ C. déf., art. D. 1212-16.

de technologie, au plan international, propose et met en œuvre les orientations en matière d'exportation d'armement et mène les négociations de recherche et d'opération d'armement et signe, au nom du ministre, les engagements internationaux correspondants¹⁴².

Au sein de la direction générale de l'armement, la direction du développement international a en charge, en particulier, le suivi de la coopération internationale en matière d'armement par la représentation du ministère dans les instances internationales ainsi que la cohérence pour la France des actions internationales en matière d'exportation et de coopération ainsi que la contribution à l'élaboration et à la mise en œuvre de la réglementation relative au contrôle des exportations d'armement, de biens et de technologies à double usage, dans le domaine du commerce international¹⁴³. Le service des affaires industrielles et de l'intelligence économique participe, lui, aux travaux des organismes internationaux dans les domaines de l'industrie, de la recherche et de la technologie¹⁴⁴.

Quant au secrétariat général pour l'administration, dans le domaine de ses compétences, sa direction des affaires juridiques assure le conseil et l'assistance du ministère sur toutes questions de droit international, les relations du ministère avec les instances internationales, la consultation du ministère sur tout projet d'accord international et sa participation à la négociation de cet accord, le règlement des dommages causés ou subis par les personnels des armées étrangères stationnées sur le territoire national en vertu d'accords internationaux¹⁴⁵.

¹⁴² Décret n° 2009-870, art. 1-III-1° à 3°, respectivement.

¹⁴³ *Ibid.*, art. 6-I-6° et 7° et -II-6°, respectivement.

¹⁴⁴ *Ibid.*, art. 5-1-III.

¹⁴⁵ Décret n° 2009-1179, art. 16, 17, al. 2, 18 et 19, al. 2.

Pour conclure, on dira que le ministère des armées ne voit donc pas seulement large et juste ; il voit loin : loin dans l'espace parce que son action est aux dimensions d'un monde qui n'a jamais cessé d'être risqué et dangereux et qui l'est devenu davantage encore, depuis février 2022, en Europe, dans une guerre ouverte à contenir ; loin dans le temps parce que les armées tirent de l'histoire la certitude de la défense permanente de la Nation et du présent la nécessité d'anticiper sur les actions à entreprendre en formation des hommes et en réalisation des matériels, pour la paix armée à garantir.

Ce qui fait la singularité de l'administration de ce ministère, c'est bien son caractère militaire, précisément, c'est-à-dire sa capacité, en définitive, d'anticiper et d'accompagner la réponse à l'ordre qui pourra être donné de recourir à la force armée, à tout moment et en tout lieu, pour « la défense de la patrie et des intérêts supérieurs de la Nation », selon la loi¹⁴⁶.

¹⁴⁶ C. déf., art. L. 4111-1, al. 1^{er}, préc.

L'ADMINISTRATION MILITAIRE, CHAMP SINGULIER DE RÉFORMES ADMINISTRATIVES

Jean-Christophe VIDELIN
Professeur de droit public
Université Grenoble Alpes, CRJ

Le Général de Gaulle jugeait que « l'Armée par nature est réfractaire aux changements [...] vivant de stabilité, de conformisme, de tradition, l'Armée redoute, d'instinct, ce qui tend à modifier sa structure »¹. Pourtant, l'armée est traversée depuis toujours par des réformes constantes, comme le constate l'ancien Chef d'État-major des armées dans le cadre d'un dossier de la revue *Inflexions* en 2021, au titre évocateur « la réforme perpétuelle » : « La réforme, qu'elle concerne l'organisation, la façon de fonctionner ou l'objectif à atteindre, est en effet à la fois consubstantielle à cette institution et antinomique de sa nature profonde »².

Réforme consubstantielle, car l'histoire de l'armée se confond de fait à celle de l'État, puisque ce dernier s'est créé d'abord sur le principe que « le pouvoir militaire dispose du pouvoir civil »³ pour ensuite s'inverser « l'autorité civile prime le pouvoir militaire ». Subissant plus que toute autre administration les vicissitudes d'un État, royaume devenu avec difficultés République, Empire colonial aux

¹ C. DE GAULLE, *Vers l'Armée de métier*, Paris, Berger-Levrault, 1944, pp. 205-206.

² B. DURIEUX, François Lecointre, « Éditorial » in *Inflexions*, vol. 21 : *La réforme perpétuelle*, n° 3, 2012, p. 7.

³ M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, 2^e éd., Paris, Recueil Sirey, 1929, p. 110.

frontières métropolitaines attaquées, Puissance nucléaire aux aspirations mondiales coûteuses, l'armée doit s'adapter volontairement ou sous contrainte. Réforme antinomique, les « rites des cérémonies militaires en témoignent, qui n'en finissent plus de défier le temps en reproduisant décennie après décennie les mêmes gestes, en invoquant l'héritage des héros du passé et en rendant hommage au drapeau, symbole par excellence de la permanence de la patrie »⁴.

Cette alliance entre adaptation et tradition doit cependant être comprise. Nombre de ces adaptations n'étaient pas nécessairement souhaitées ; elles ont été subies en raison des conflits qui ont traversé l'histoire de France, au point qu'« En bientôt deux cents ans, l'armée française aura donc connu sept grandes transformations, soit une tous les trente ans en moyenne, avec une accélération à partir de 1918. Autrement dit, un militaire de carrière a vécu ou vivra inévitablement une de ces transformations »^{5,6} De surcroît, les évolutions sont davantage liées à l'activité militaire propre (formation, tactique, équipements) et les activités périphériques. De fait, les sept grandes transformations sont principalement liées à l'activité militaire, sans contester le fait qu'elles ont eu des incidences plus ou moins significatives sur les activités périphériques. Les propos du Major général des armées, l'amiral Vandier, le 31 octobre 2023, l'illustrent : « Nous vivons actuellement un changement de contexte géostratégique fondamental. Il nous oblige à réenvisager beaucoup de principes. Les conflits modernes, [...] prouvent la nécessité de “durcir” les choses — aussi bien en matière de logistique, de durée, de masse — ou encore d'agir en coalition.

⁴ B. DURIEUX, François Lecointre, « Éditorial » in *Inflexions*, vol. 21 : *La réforme perpétuelle*, n°. 3, 2012, p. 7.

⁵ Dès lors, il « apparaît désormais clairement que les armées seront en permanence en prise avec un changement perpétuel », M. GOYA, « La victoire en changeant. Deux siècles de transformations militaires », *Inflexions*, vol. 21, n°. 3, 2012, pp. 51-65.

⁶ *Ibid.*

[...] De nombreux chantiers s'inscrivent dans cette approche. Parmi eux, le numérique, via deux axes essentiels. Le premier est de progresser en efficacité, notamment en ce qui concerne les ressources humaines où il faut adapter les métiers, leur performance, et apprendre à travailler à effectifs contraints puisque la démographie va nous l'imposer. Le second axe est celui de la supériorité militaire. Nous devons utiliser, entre autres, l'intelligence artificielle ou l'open source intelligence pour nous aider à voir ce que nous ne voyons pas avec nos yeux et récolter des informations bien plus pertinentes qu'auparavant. Plus globalement, nous devons sortir d'une vision bureaucratique... »⁷.

La réforme de l'armée doit également se mesurer à l'aune du mouvement général de modernisation de l'État : vingt lois disposent du terme « modernisation » dans les cinq dernières années, et l'État a lancé notamment, la « révision générale des politiques publiques » (RGPP) en 2007, la réorganisation de l'administration territoriale de l'État (RéATE) en 2010, la modernisation de l'action publique (MAP) en 2012... ou bien encore la loi pour un État au service d'une société de confiance en 2018⁸. Ces réformes sont néanmoins dans le détail, polymorphes, et disparates selon les administrations, pour tendre davantage vers des éléments de langage de communication politique que des réalisations concrètes. De fait, « L'histoire administrative est tellement imbriquée à l'histoire de la France et de sa société, qu'il n'est pas forcément aisé de distinguer ce qui relève d'une simple adaptation de l'administration aux évolutions de la société, de ce qui constitue en soi une réelle modernisation de l'administration et de l'État »⁹. Or, l'État a été traversé par deux grandes périodes : l'expansion et la

⁷ *Esprit défense*, n° 9, 31 oct. 2023.

⁸ V. pour une synthèse, H. OBERDORFF, N. KADA, *Les institutions administratives*, Dalloz-Sirey, 10^e éd., 2023, p. 299 s.

⁹ H. OBERDORFF, N. KADA, *Les institutions administratives*, Dalloz-Sirey, 10^e éd., 2023, p. 281.

contraction. Expansion, car « toute l'histoire de l'administration est globalement celle d'un élargissement du champ de son action et d'une dilatation corrélative de son appareil »¹⁰. Dis autrement, « l'administration a constitué l'État »¹¹, et « l'État a construit et produit la Nation »¹². Construit, consolidé ou protégé par le Conseil d'État, le modèle de l'État en France est celui d'un État acteur et ordonnateur du fonctionnement d'une société centralisée et tournée vers l'intérêt général¹³. Pour résumer, c'est la période de l'État-providence, et le triptyque service public — agents publics (à vie) — droit administratif. La contraction de l'État prend forme au mitan des années 80 sur un discours opposé, rendu possible par une contestation ancienne tant littéraire — à l'exemple de Balzac et de Courteline — que scientifique — à l'exemple de Michel Crozier sur l'hypertrophie, l'incompétence et le surcoût bureaucratiques. Désormais, la performance est au cœur de l'action de l'État. New management, refondation du service public, privatisation, contractualisation, rationalisation sont les maîtres mots de l'action de l'État. Le triptyque service public-agents publics (à vie) — droit administratif n'est plus gage de satisfaction, mais un obstacle à l'action.

Par conséquent, l'armée subit un double mouvement réformateur : l'un propre à ses missions dépendantes de la marche du monde, l'autre dépendant de velléités politiques à « moderniser » l'État. Nul doute que le principe républicain de la subordination de l'armée à l'autorité civile, et le statut des militaires qui en découle, notamment avec l'absence d'une réelle liberté d'expression collective expliquent

¹⁰ F. BURDEAU, *Histoire de l'administration française du XVIII^e au XX^e siècle*, Monchrétien, 1994, p. 108.

¹¹ *Ibid.*

¹² P. ROSANVALLON, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Seuil, 1990, p. 100.

¹³ V. pour une synthèse, H. OBERDORFF, N. KADA, *Les institutions administratives*, Dalloz-Sirey, 10^e éd., 2023, p. 281.

que l'armée apparaît comme le laboratoire de la réforme de l'État¹⁴, entre expérimentation, ampleur et régularité des réformes. En effet, rares sont les autres administrations de l'État à connaître dans la durée des réformes aussi structurelles.

Ces réformes ne doivent pas être comprises comme étant inutiles, et que l'administration y compris militaire ne doit pas s'adapter en raison d'une organisation et d'une activité parfaites. Au reste, un des principes fondamentaux du droit du service public est celui de l'adaptation¹⁵, conséquence du principe de continuité, de valeur constitutionnelle depuis 1979¹⁶, mais théorisé bien avant par Louis Rolland¹⁷. C'est davantage les modalités et la succession des réformes qui touchent les armées qui peuvent soulever débat, en matière d'opportunité, de lisibilité et finalement d'efficacité. La réforme perpétuelle est comme la révolution permanente, elle peut être davantage porteuse de chaos que d'organisation. Or, plus que toute autre administration, l'armée ne peut se permettre le chaos. Sa stabilité est essentielle, mais l'armée fait face en matière de réformes à une double singularité, juridique (I) et de champ (II).

I — SINGULARITÉ JURIDIQUE

La singularité juridique de la réforme administrative au sein de l'armée se manifeste de deux manières au regard, d'une part, d'un

¹⁴ J.-C. VENEZIA, « Le principe d'adaptation » in *Clés pour le siècle*, Paris, Dalloz, 2000, p. 1670.

¹⁵ V. not. J.-C. MARKUS, « Le principe d'adaptabilité : de la mutabilité au devoir d'adaptation des services publics aux besoins des usagers », *RFDA* 2001, p. 589 s.

¹⁶ Cons. const. n° 79-105 DC du 25 juillet 1979 relative à la loi sur le droit de grève à la radio-télévision, GDCC, 20e éd., n° 27.

¹⁷ L. Rolland, *Répétitions écrites de droit administratif*, Les cours de droit, 1941, p. 58.

ensemble normatif croissant (A), et d'autre part d'une subordination juridique de l'armée.

A) Expansion normative

La première des singularités dans les réformes militaires est la diversité des supports normatifs employés pour les décider et les organiser. Aucune autre administration n'est aussi encadrée normativement que l'administration militaire. La tendance est croissante, confortant partiellement les craintes d'un excès de normes¹⁸.

En premier lieu, l'encadrement est constitutionnel. La défense nationale est la seule mission de l'État bénéficiant de dispositions constitutionnelles expresses (art. 13, 15, 34, et 35) et implicites (art. 5), la plaçant à part de toutes les autres missions de l'État. Cette place de choix influence considérablement les modalités des réformes concernant l'administration militaire, mais elle ne peut expliquer à elle seule la singularité des réformes administratives.

En deuxième lieu, et c'est certainement la singularité la plus forte, l'adoption de lois de programmation militaire tous les cinq ans concourt à ce mouvement perpétuel de réformes. Plus précisément, les lois de programmation militaire ont été détournées en partie de leur objet budgétaire. Celui-ci est maintenu, mais depuis 2003, la loi accueille un volet très consistant de dispositions normatives¹⁹, complété d'une annexe jamais avare en matière de réformes de l'administration militaire. Tous les cinq ans, ainsi, l'État dispose d'un outil

¹⁸ J.-C. Videlin, « L'excès de normes : le militaire pris en étau ? », *Les Champs de Mars*, n° 36, 2022, pp. 66-72.

¹⁹ V. J.-C. Videlin, « La loi de programmation militaire 2024-2030 : une loi de guerre ? », *AJDA* 2023, pp. 2168-2178 ; « La loi de programmation militaire 2019-2024 : une loi financière et juridique », *AJDA*, 2018, pp. 1894-1903.

unique pour conduire de nouvelles réformes de l'administration militaire. En 2003, « b) Le développement des synergies entre les forces armées : La mise en cohérence des efforts s'applique aussi aux forces armées qui, [...] doivent pouvoir développer leurs capacités dans un ensemble au caractère interarmées de plus en plus affirmé. Les efforts se poursuivront en priorité sur des sujets fédérateurs comme le commandement, le soutien, la formation des personnels et l'organisation. Les synergies entre armées, services et organismes seront recherchées. c) La rationalisation et la transparence des modes de gestion : Les modes de gestion seront rationalisés et modernisés, en accompagnement du mouvement de réforme de l'État. Le pilotage par contrôle de gestion sera généralisé à l'ensemble du ministère »²⁰. En 2009, l'externalisation émergera de la loi de programmation militaire par la modernisation de la fonction achats : « Les domaines tels que l'habillement, la restauration ou les infrastructures pourront faire l'objet d'externalisations qui permettront de réaliser des économies en bénéficiant de la performance économique des prestataires externes. La qualité des services sera ainsi améliorée tandis que les armées et les personnels civils se consacreront à leur cœur de métier... »²¹. En 2013, « La rénovation de la gouvernance et de l'organisation des grandes fonctions d'administration et de soutien du ministère de la défense favorisera la réalisation du modèle d'armée défini dans le Livre blanc. Elle s'inscrira dans l'effort de modernisation de l'action publique. Elle prend la forme d'un programme ministériel de modernisation et de simplification qui détaille l'ensemble des projets de transformation

²⁰ Rapport annexé, § 2.5.2. « Le développement des facteurs d'efficacité » in L. n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008, JO 29 janvier 2003.

²¹ Rapport annexé in L. n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense JO 31 juill. 2009.

organiques, fonctionnels et transverses du ministère »²². En 2019, l'« innovation et la numérisation seront au cœur de la transformation et de la modernisation du ministère, qui sera intensifiée au cours de cette LPM. La remontée en puissance des moyens doit en effet s'accompagner d'un programme ambitieux de transformation et de modernisation du ministère des armées pour améliorer l'efficacité de sa gestion opérationnelle et organique et concentrer les ressources sur les capacités prioritaires, tout en réinvestissant les gains sur les besoins identifiés »²³. Enfin, le rapport annexé de la loi de programmation militaire 2024-2030 indique : « Alors que la Nation consent un effort budgétaire exceptionnel pour son appareil de défense, le ministère entend poursuivre son travail de modernisation et de transformation pour dégager des marges de manœuvre supplémentaires et gagner encore en efficacité. [...] Cet effort portera prioritairement sur la transition écologique, la simplification des organisations, des processus et des normes et la bascule numérique. Il concernera à la fois les structures et les modes de fonctionnement des états-majors, de la DGA et du secrétariat général pour l'administration (SGA). La simplification administrative, la déconcentration, la subsidiarité, l'audace et la confiance seront les principes directeurs de la réforme du fonctionnement des grandes entités du ministère, qui privilégiera le contrôle a posteriori »²⁴.

²² Rapport annexé, § 7,1. « La réforme de l'organisation et de la gouvernance du ministère de la défense » *in* L. n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, JO 19 décembre 2013.

²³ Rapport annexé § 3.4.4 « Innovation et numérisation au cœur de la transformation du ministère » *in* L. n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, JO 14 juillet 2018.

²⁴ Rapport annexé, § 2,4. « La modernisation du ministère sera fortement orientée vers la simplification, la numérisation et la subsidiarité de son fonctionnement » *in* L. n° 2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, JO 2 août 2023.

En troisième lieu, si l'emploi de décrets pour apporter des modifications substantielles n'est pas nécessairement singulier, certains décrets traduisent parfois la complexité constitutionnelle et institutionnelle des compétences militaires de l'autorité civile, justifiant ou complexifiant certaines réformes. Il l'est parfois à l'exemple du décret n° 64-46 du 14 janvier 1964 relatif aux forces aériennes stratégiques²⁵ qui donne compétence au Président de la République pour leur emploi, dans la légalité est fort contestable, originellement au regard de la procédure utilisée pour sa signature, ensuite sur son champ d'application étendue implicitement aux forces terrestres et océaniques stratégiques, et qui ne sera abrogé qu'en 1996²⁶. Il l'est aussi quand se joue, avec le président de la République comme arbitre, la répartition des compétences entre ministre de la défense et chef d'État-major des armées²⁷.

En dernier lieu, les droits européens se sont immiscés dans l'organisation des armées. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) considère, dès 1976, que « la Convention vaut en principe pour les membres des forces armées et non pas uniquement pour les civils »²⁸. De plus, si la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a eu l'occasion d'exclure que « le droit communautaire régit les choix d'organisation militaire des États membres qui ont pour objet

²⁵ JO, 19 janv. 1964.

²⁶ Décret n° 96-520 du 12 juin 1996 portant détermination des responsabilités concernant les forces nucléaires, JO, 5 juin 1996.

²⁷ Décret n° 2009-869 du 15 juillet 2009 relatif aux attributions du ministre de la défense, du chef d'état-major des armées et des chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air, JO, 16 juillet 2009, et n° 2013-816 du 12 septembre 2013 relatif aux attributions du ministre de la défense et du chef d'état-major des armées, JO, 13 septembre 2013.

²⁸ CEDH, 8 juin 1976, n° 5100/71 : Engel et a. c/ Pays-Bas : série A, n° 22 ; CDE 1978. 364, obs. COHEN-JONATHAN ; AFDI 1977, p. 481, obs. PELLOUX ; JDI 1978, p. 695, obs. Rolland.

la défense de leur territoire ou de leurs intérêts essentiels »²⁹, le périmètre de l'exclusion est limité. L'avocat général à la CJUE, Antonio La Pergola, insiste sur ce point : « Nous ne voyons pas pour quel motif les exigences liées à la défense doivent être élevées au rang de “réserve générale inhérente au traité” et constituer ainsi un ordre “privilegié” par rapport aux exigences de sécurité intérieure [...] »³⁰. Il en fut ainsi pour l'accès des femmes aux emplois militaires³¹, pour la reconnaissance d'un droit à une représentation professionnelle des militaires³², et pour l'application du droit de travail des salariés aux militaires³³.

B) Subordination juridique

Le général Marchand évoquait en 2012 la « plasticité de l'institution militaire »³⁴, pour des raisons diverses et notamment parce que « confronté[e] à la pression des événements, jeté dans des situations qui engagent sa survie, le combattant ne peut pas se payer le luxe du

²⁹ CJCE, 11 mars 2003, aff. C-186/01, Alexander Dory c/ Bundesrepublik Deutschland, § 35, Rec. CJCE 2001, I, p. 7823 ; D. 2003. 2274, M. Sousse ; AJFP 2003, p. 29, Ph. Icard.

³⁰ CJCE, 26 oct. 1999, Sirdar c. Grande-Bretagne, aff. C-273/97, Rec. I. 7403 ; Europe, 1999, Comm. n° 415, p. 13, note L. Idot ; D., 2000, Somm. p. 191, note J. Rideau ; D., 2000, Jur., p. 487, J.-L. Clergeriel – 11 janvier 2000 Kreil c. Allemagne, C-285/98, Rec., p. I -69 ; D., 2000, S.C., p. 192 ; Dr. adm., 2000, com. 37, A. Haguet ; Rec. C.J.C.E. 2000, I, p. 69 ; Europe, 2000, comm. 77 ; Ibid., 2000, chron. 11, p. 5, J. Gerkrath.

³¹ CJCE, 11 janvier 2000, Kreil c. Allemagne, C-285/98, D., 2000, S.C., p. 192 ; Dr. adm., 2000, com. 37, A. Haguet ; Rec. C.J.C.E. 2000, I, p. 69 ; Europe, 2000, comm. 77 ; Ibid., 2000, chron. 11, p. 5, J. Gerkrath.

³² CEDH, 2 oct. 2014, req. n° 10609/10, Matelly c/ France. — CEDH, 2 oct. 2014, req. n° 32191/09, Adefdromil c/ France, § 55 ; JCP 2014. Actu. 1083, obs. G. Gonzalez ; JCP 2014. 1228, J.-P. Marguénaud et J. Mouly ; JCP 2015. Doctr. 70, § 13. Chron. F. Sudre ; Dr. adm. 2014. Repère 11, obs. J.-B. Auby ; Dr. adm. 2015. Comm. 8, note J.-C. Videlin ; AJDA 2015. 158. Chron. L. Burgorgue-Larsen ; D. 2014. 2560, note G. Poissonnier.

³³ CJUE, 15 juillet 2021, n° C-742/19, B. K. c/ Republika Slovenija : préc. : D. act. 2021, M.-C. de Monteclerc ; AJDA 2021, p.1535, M.-C. de Monteclerc ; Dr. adm., 2021, comm. 39, J.-C. Videlin ; D. 2021, p.1664, C. Legras ; AJDA 2021 p.1679, chron. Ph. Bonneville, Chr. Gänser, A. Iljic.

³⁴ Th. MARCHAND, « De la plasticité de l'institution militaire », *Inflexions*, 2012/3, p 133.

dogmatisme et du conformisme »³⁵. Cette constante fonctionnelle de nature opérationnelle prend également source dans un principe, historiquement ancien³⁶, dont l'érection en valeur constitutionnelle est récente : Le « principe de nécessaire libre disposition de la force armée » au gouvernement³⁷, induisant des « contraintes inhérentes à l'exercice de leurs missions par les forces armées »³⁸.

Ce principe et ses contraintes consécutives ont été théorisés depuis fort longtemps par un des plus grands universitaires du droit public, Maurice Hauriou, sous le terme de « cantonnement » de l'armée³⁹ : « il ne faut pas que la force armée [soit] le gouvernement de la société civile, ce gouvernement doit être civil », mais il « faut que la force armée soit à la disposition du pouvoir civil, qu'elle lui soit subordonnée et obéissante, que celui-ci dispose librement de son emploi »⁴⁰. Léon Duguit, son rival — intellectuel — faisait de l'armée « un instrument passif dans les mains du gouvernement »⁴¹.

C'est ainsi que s'est construit le modèle d'une armée qui n'hésite pas à se réformer par la combinaison de deux nécessités, l'une opérationnelle, l'autre juridique. Refuser une réforme administrative relèverait autant d'un risque opérationnel qu'un signe d'insubordination

³⁵ Th. MARCHAND, *ibid.*, p 134.

³⁶ « Que les armes cèdent à la Toge » (CICERON, *De Officiis*, I, 77).

³⁷ CC, n° 2014-432 QPC, 28 nov. 2014, M. Dominique de L. ; AJDA 2014. 2337 et 2504, obs. J.-M. PASTOR ; D. 2014, p. 2441 ; D. Adm. 2015. 47, J.-C. VIDELIN ; AJCT 2015. 98, D. DUTRIEUX.

³⁸ CC n° 2015-461 QPC, 24 avr. 2015, Mme Christine M., épse C..

³⁹ M. HAURIOU, *Principes de droit public*, Dalloz, rééd. (1910), 2010, p. 369 s.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, Boccard, T. IV, 2^e éd., 1924, p. 594-606, spéc. p. 597.

républicaine. Dis autrement, « une réforme, dès lors qu'elle est décidée, s'apparente *de facto* à une mission opérationnelle »⁴².

Cette combinaison ne peut expliquer à elle seule les réformes qui touchent l'administration des armées. Le statut des militaires, justifié par le principe de subordination des armées à l'autorité civile, offre les conditions parfaites pour conduire toutes les réformes. De manière imagée, le « territoire militaire [...] n'est pas dans la démocratie »⁴³, au sens où les militaires ne bénéficient pas des mêmes droits que les citoyens, car si « Les militaires jouissent de tous les droits et libertés reconnus aux citoyens [...], l'exercice de certains d'entre eux est soit interdit, soit restreint » (C. déf., art. L. 4121- 1), afin de répondre aux sujétions attachées à l'état militaire : esprit de sacrifice, discipline, disponibilité, loyalisme et neutralité (C. déf., art. L. 4111- 1).

Plus particulièrement au sujet des réformes, le statut des militaires impose la discipline, signifiant que les militaires doivent obéir aux ordres de leurs supérieurs et sont responsables de l'exécution des missions qui leur sont confiées (C. déf., art. L. 4122- 1). Cette discipline est le creuset d'un pouvoir hiérarchique étendu (C. déf., art. L. 4121- 2). Pour prendre l'exemple opposé, dans l'enseignement supérieur, les enseignants-chercheurs ne sont pas soumis au pouvoir hiérarchique, au nom de la liberté académique et du principe d'indépendance qui en découle, principe de valeurs constitutionnelle⁴⁴, mais

⁴² Th. MARCHAND, *ibid.*, p 138.

⁴³ F. CHARVIN et J.-P. SUEUR, *Droits de l'homme et libertés de la personne*, Paris, Litec, 1997, p. 195 s.

⁴⁴ Cons. const., 20 janv. 1984, n° 83-165 DC, Loi relative à l'enseignement supérieur. V. aussi, plus récemment, Cons. const., 21 déc. 2020, n° 2020-810 DC, Loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives

aussi européenne⁴⁵. De surcroît, la disponibilité contraint les militaires à servir en tout temps et en tout lieu (C. déf., art. L. 4121-5), principe de permanence de la défense nationale, forme absolue du principe de continuité du service public, interdisant alors le droit de grève (C. déf., art. L. 4121-4).

Les restrictions touchent également la liberté d'expression collective, creuset dans le monde professionnel non militaire des contestations potentielles aux réformes administratives. *De jure*, cette liberté est limitée, malgré des évolutions notables notamment suite à l'adoption en 2015 de la loi actualisant la programmation militaire⁴⁶.

Les militaires disposent en effet de deux types de structures de concertation. Le premier recouvre les conseils de fonction militaire et le conseil supérieur de la fonction militaire. Ce dernier a été significativement réformé en 2015 en matière de légitimité et de professionnalisation. Toutefois, il ne fait qu'exprimer son avis sur les questions à caractère général relatives à la condition militaire dont il est saisi par le ministre de la défense ou qui sont inscrites à l'ordre du jour d'une session sur proposition de ses membres, sur les projets de loi relatifs au statut des militaires, sur les projets de décret portant statut particulier des militaires ou comportant des dispositions statutaires communes à plusieurs corps ou catégories de militaires et sur les projets de texte réglementaire portant sur les dispositions indicielles ou indemnitaires relatives aux militaires⁴⁷. L'avis est donc obligatoire, mais

à la recherche et à l'enseignement supérieur, *AJDA* 2020. 2533 ; *ibid.* 2021. 553, étude J. BONNET et P.-Y. GAHDOUN ; D. 2021. 17 et les obs. ; *AJFP* 2021. 67, et les obs.

⁴⁵ V. A.-M. Le POURHIET, « La liberté académique », *RFDA* 2021, p. 229.

⁴⁶ Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, JO, 29 juillet 2015.

⁴⁷ V. pour plus de détails, C. déf., art. L. 4124-1.

il n'est pas conforme. De surcroît, il ne dispose pas des attributions du comité social d'administration⁴⁸. Le second type de structure de concertation est constitué des associations professionnelles nationales de militaires (APNM), suite à la décision de la Cour européenne des droits de l'homme qui avait jugé que « l'interdiction pure et simple [opposée aux militaires] de constituer un syndicat ou d'y adhérer porte à l'essence même de cette liberté, une atteinte prohibée par la Convention ». Toutefois, les dispositions législatives⁴⁹ et réglementaires⁵⁰ ne concourent pas à la création d'APNM, et à leur participation au CSFM⁵¹.

Il s'y ajoute, pour les 20 000 personnels civils concernés également par les réformes du ministère des armées, le comité social d'administration⁵², organe de concertation « civile » dont doit disposer le ministère des armées⁵³. Celui-ci est notamment compétent pour donner son avis notamment au sujet des textes réglementaires relatifs au fonctionnement et à l'organisation des services, ou des projets de lignes directrices de gestion relatives à la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, aux orientations générales en matière de mobilité⁵⁴. Les attributions du comité pourraient atténuer le cantonnement de la concertation au sein des armées, mais les « comités

⁴⁸ CGFP, art. L. 251- 1.

⁴⁹ C. déf., art. L. 4126-1 s.

⁵⁰ C. déf., art. R. 4126-10 s.

⁵¹ V. J.-C. Videlin, « La concertation professionnelle dans les armées : repos ou garde à vous ? », *AJFP*, 2016, p. 321 s.

⁵² Il est créé dans le cadre d'une fusion des organes consultatifs professionnels (comité technique et comité d'hygiène et de sécurité et des conditions de travail), v. L. n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, art. 4, JO, 7 août 2019, et Décret n° 2020-1427 du 20 novembre 2020 relatif aux comités sociaux d'administration dans les administrations et les établissements publics de l'État, JO, 22 nov. 2022.

⁵³ Arrêté du 22 avril 2022 instituant des comités sociaux d'administration au ministère des armées, JO, 12 mai 2022.

⁵⁴ Décret n° 2020-1427 du 20 novembre 2020 relatif aux comités sociaux d'administration dans les administrations et les établissements publics de l'État, art. 48, JO, préc.

sociaux d'administration établis dans les services du ministère de la défense ou du ministère de l'intérieur pour la gendarmerie nationale, lorsque ces services emploient des personnels civils, ne sont pas consultés sur les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des organismes militaires à vocation opérationnelle »⁵⁵.

II — SINGULARITÉ DE CHAMP

« Avec les armées, l'État procède de manière classique comme il peut être amené à le faire avec d'autres institutions d'État qui ont connu, ou ont eu à connaître, de tels processus de changement même si le cas de l'institution militaire se distingue certainement par la rapidité et la profondeur des réformes »⁵⁶. En sociologie des organisations, la réforme des armées se traduit par un passage d'un modèle institutionnel à celui organisationnel⁵⁷. Juridiquement, cette transformation se traduit à la fois par une réorganisation des structures (A) et l'application du droit privé (B).

⁵⁵ CGFP, art. L. 253- 3 (disposition issue de l'article 43 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale).

⁵⁶ S. JAKUBOWSKI, « L'institution militaire confrontée aux réformes organisationnelles », *L'Année sociologique* 2011/2 (Vol. 61).

⁵⁷ Synthétiquement, dans la logique organisationnelle, les agents « entretiennent un rapport contractualisé à l'organisation, ce qui contribue à borner leurs obligations, leurs responsabilités et leur engagement. L'intérêt individuel y est considéré comme supérieur par rapport à l'intérêt collectif [...]. L'institution se caractérise par une légitimité qui procède de normes et de valeurs, une finalité qui transcende l'intérêt individuel, une vocation déterminante à l'entrée dans l'institution. Les individus jouissent, par le service de l'institution, d'un prestige social qui vient, en partie, compenser une rémunération inférieure au marché du travail. Règne au sein de l'institution un fort sentiment d'appartenance et de loyauté qui contribue à expliquer que les membres d'une institution ne s'organisent pas en groupes d'intérêt pour porter leurs doléances, mais les font transiter par la voie hiérarchique », v. S. JAKUBOWSKI, « L'institution militaire confrontée aux réformes organisationnelles », *L'Année sociologique* 2011/2 (Vol. 61).

A) Rationalisation institutionnelle

L'administration militaire a connu une double « refonte » institutionnelle, dont l'ampleur, déjà considérable en soi, est accentuée par une quasi-permanence depuis 30 ans. La réforme militaire est ainsi sans commune mesure avec celle d'autres administrations.

Tout d'abord, la réforme est singulière par son caractère répétitif sur le temps long. L'ampleur est chronologique : le plan Armées 2000 à partir de 1989, la fin de la conscription et la professionnalisation à partir de 1996 et, enfin, la refonte de la carte militaire et la mise en place des bases de défense (BdD) à partir de 2008⁵⁸. Trois mouvements principaux qui vont chacun d'entre eux être poursuivis sur plusieurs années. À comparer, si l'administration de la Justice connut de nombreuses réformes sur cette même période, une seule, en 2008, porta sur son organisation territoriale⁵⁹, l'administration déconcentrée du ministère de l'intérieur n'en connut qu'une sur la carte des sous-préfectures entre 2014 et 2017⁶⁰, et les universités une seule par le regroupement ou fusion d'universités en 2018⁶¹. Les hôpitaux ne furent concernés en 2009 que par une rare réforme territoriale portant davantage sur le développement des coopérations hospitalières⁶². Seule la coopération intercommunale peut se targuer d'avoir subi plus de restructurations que les armées !

⁵⁸ J. DROFF, J. MALIZARD, « Restructurations de la défense et impact territorial », *Revue Défense Nationale*, vol. 832, no 7, 2020, pp. 49-54.

⁵⁹ Décret n° 2008-145 du 15 février 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux d'instance, des juridictions de proximité et des tribunaux de grande instance, JO 17 févr. 2008.

⁶⁰ A. CANAYER et M. É. KERROUCHE, *Les services préfectoraux et déconcentrés de l'État*, Rapp. inf., n° 909, 29 sept. 2022, p. 103.

⁶¹ Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, art. 52, JO, 11 août 2018.

⁶² Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, JO, 22 juillet 2009.

Ensuite, elle est singulière par la réorganisation territoriale des services des armées. Dès 1996, le chef d'état-major des Armées résume la révolution que connaissent les Armées : « Quelle autre administration serait capable de perdre près de 25 % de ses effectifs, 10 % de ses ressources budgétaires, de fermer un tiers de ses organismes et de réorganiser en profondeur la quasi-totalité des autres, en déplaçant des milliers de militaires et de fonctionnaires, le tout en six ans ? »⁶³. Quinze ans plus tard, son successeur expose que « plus de 50 000 personnes connaîtront une mobilité géographique et fonctionnelle avec la dissolution de cinq régiments, de cinq états-majors de l'Armée de terre, d'une base aéronavale, et de deux bases aériennes. Nous aurons également le retrait du service d'un escadron de chasse et de trois bâtiments de guerre de la Marine. Nous verrons aussi 122 transferts d'unités »⁶⁴. Issues de la loi de programmation militaire 2009-2014 afin de rationaliser la gestion des bases et écoles militaires situées en province⁶⁵, les bases de défense sont créées⁶⁶, après expérimentation, à partir du 1^{er} janvier 2011⁶⁷. 90 bases devaient être à l'origine créées, mais seulement 61 l'ont été, suite à l'expérimentation, afin d'accroître l'efficacité de cette réorganisation administrative. Les bases de défense ont un fondement strictement managérial, reposant sur une

⁶³ J-P DOUIN, « Un chantier sans précédent », *Armées d'Aujourd'hui*, n° 210, mai 1996, p. 8.

⁶⁴ E. GUILLAUD, JO Ass. nat., CR n° 45, 29 juin 2011.

⁶⁵ La loi de programmation militaire 2009-2014 (JO, 31 juillet 2009, p. 12713) a adopté le principe de la « densification du stationnement des forces » (point 3.5.1. du rapport annexé) : « La densification du plan de stationnement s'organisera autour d'environ 90 bases de défense métropolitaines. Ces bases de défense, qui regrouperont à terme 96 % de l'effectif total, pourvoiront au soutien et à l'administration générale de l'ensemble des unités qui leur seront rattachées ».

⁶⁶ Arrêté du 29 novembre 2010 portant création et organisation des bases de défense et fixant les attributions des commandants des bases de défense, JO, 7 décembre 2010. Les bases de défense constituent une « aire géographique regroupant dans son périmètre l'ensemble des formations et organismes du ministère de la défense, dont l'administration générale et le soutien commun sont exercés de manière mutualisée par un groupement de soutien de base de défense ».

⁶⁷ Arrêté du 29 novembre 2010 portant création et organisation des bases de défense et fixant les attributions des commandants des bases de défense, JO, 7 décembre 2010.

logique financière déconnectant la fonction administrative de celle opérationnelle. Cette logique concourt à la banalisation de la fonction du soutien militaire, en l'excluant de celle de la conduite opérationnelle, et plus généralement au mouvement de régionalisation et de regroupement des services déconcentrés de l'État⁶⁸.

L'ampleur de ces réformes est à nul autre pareille. Sans aucun doute, la réforme de la carte judiciaire s'en approche le plus avec la suppression de 25 % de tribunaux d'instance (176/473) et de 10 % de grande instance (23/181)⁶⁹. L'État n'aura, en revanche, supprimé que 10 sous-préfectures par fusion entre 2014 et 2017⁷⁰, avant de projeter d'en créer cinq nouvelles à partir de 2022⁷¹, tandis que la réforme hospitalière n'a emporté la fermeture que de 5 % des établissements hospitaliers⁷².

Enfin, la réforme des armées est singulière, car elle touche également la structuration interne des services. Le point nodal de cette restructuration est l'interarmérisation des armées, initiée en 1992 avec la création du COS et de la DRM, qui va se déployer progressivement par la création de services interarmées⁷³ centraux (service de santé des armées, service des essences des armées, direction interarmées des réseaux d'infrastructures et des systèmes d'information, service du commissariat des armées, service interarmées des munitions, service

⁶⁸ *Réforme de la carte judiciaire : au final, plus de 200 tribunaux devraient disparaître*, *Le Monde*, 16 nov. 2007.

⁶⁹ J. CAILLOSSE, *Ibid.*, p. 182.

⁷⁰ A. CANAYER et M. É. KERROUCHE, *Les services préfectoraux et déconcentrés de l'État*, *Rapp. inf.*, n° 909, 29 sept. 2022, p. 103.

⁷¹ « Des sous-préfets supplémentaires pour répondre à la crise des territoires », *Le Monde*, 11 oct. 2022.

⁷² *Les établissements de santé*, Min. Santé/Drees, 2022, p. 39.

⁷³ J.-M. Mantin, « Les Services. Modernité et pertinence d'un modèle d'organisation militaire », *Revue défense nationale et sécurité collective*, février 2008.

d'infrastructure de la Défense...) et déconcentrés avec les bases de défense et leurs groupements de soutien, ainsi que par la hiérarchisation des attributions au profit du chef d'État-major des armées⁷⁴. Les autres administrations de l'État connaissent ces mouvements de mutualisation des services, à l'exemple de la fusion des directions départementales de l'équipement et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt pour créer des directions départementales du territoire, jouant sur le niveau départemental ou régional de l'exercice des compétences⁷⁵, ou de la fusion des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) avec celles de la cohésion sociale (DRCS), pour devenir les Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS), en 2021⁷⁶. De même, les agences de régionales de santé ont été créées⁷⁷, mais dans les deux cas, cette politique est exceptionnelle dans le temps et limitée dans le nombre de services concernés.

Les orientations prises par la loi de programmation militaire 2024-2030 restent dans la droite ligne de ces efforts.

B) Privatisation statutaire

Une autre incidence du basculement vers le modèle organisationnel est l'immixtion du droit privé dans le droit applicable aux

⁷⁴ Décret n° 2005-520 du 21 mai 2005 fixant les attributions des chefs d'état-major, JO 22 mai 2005.

⁷⁵ Circulaire du 2 janvier 2006 du Premier ministre aux préfets.

⁷⁶ Décret n° 2020-1545 du 9 décembre 2020 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités, des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités et des directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations, JO, 10 déc. 2020.

⁷⁷ Baisse de 10 % de lits entre 2013 et 2020, Les établissements de santé, Min. Santé/Drees, 2022, p. 39.

armées. Celle-ci repose sur le dogme selon lequel le droit administratif constitue un obstacle à la performance⁷⁸, et constitue un revirement complet avec « l'enracinement de la mythologie du service public, qui aboutit à parer la gestion publique d'une supériorité de principe par rapport à la gestion privée »⁷⁹. Ce mouvement de « banalisation » du droit public ébranle le modèle de l'unilatéralisme — du commandement — de l'administration au nom de l'intérêt général, qui est culturellement adapté aux armées. Ces dernières sont donc particulièrement touchées par cet affaiblissement de l'unilatéralisme au profit de la contractualisation, du droit public à celui du droit privé.

D'une part, la professionnalisation de la défense nationale, adoptée 1997⁸⁰, refond le lien entre le militaire et l'armée. Entre sujétion républicaine du conscrit et réussite républicaine au concours, les militaires étaient attachés à l'État par une relation statutaire, non négociée. Désormais, en 2022, près de 70 % des militaires sont sous contrat⁸¹ alors que ce n'est que 21 % pour tout le reste des agents publics des trois fonctions publiques⁸².

Cette réforme voulue pour des raisons autant opérationnelles que budgétaires, dans un contexte de dividendes — illusoires — de la paix cache sous le vocable de professionnalisation un modèle de contractualisation à durée limitée des militaires. L'activité historiquement consubstantielle à l'État — la mission régaliennne par excellence —

⁷⁸ J. CAILLOSSE, « Le droit administratif contre la performance publique ? », *AJDA*, 1999, p. 195.

⁷⁹ J. CHEVALLIER, « Le service public : regards sur une évolution », *AJDA*, 1997, p. 8.

⁸⁰ Loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national, JO, 8 nov. 1997.

⁸¹ Ministère des armées, *Rapport social unique 2022, 2023*, p. 78. Ils étaient 53 % en 2007.

⁸² Ministère de la fonction publique, *Caractéristiques et localisation des postes de la fonction publique 2021, 2023*.

rompt juridiquement et symboliquement avec le triptyque service public — agents publics à vie — droit public. Sans qu'il soit possible dans une analyse juridique de juger pertinent un modèle des armées, de conscrits ou d'engagés, il est en revanche pertinent de constater les incidences juridiques de cette réforme administrative. Celle-ci a en effet emporté une modification du statut des militaires, par l'accroissement des droits individuels (droits politiques)⁸³ et collectifs (association professionnelle)⁸⁴ des militaires qu'avait mesuré la commission de la réforme du statut des militaires, sans pleinement l'intégrer⁸⁵. Elle a entraîné également l'élaboration d'un droit à la reconversion des militaires⁸⁶, mais aussi une diversité croissante de dispositions favorisant la fidélisation des militaires que souhaite conserver l'armée⁸⁷. Structuellement, un droit d'individualisation du militaire émerge au contraire du modèle unitaire du droit de la fonction publique. Ces éléments peuvent finalement s'opposer à l'exigence de la performance administrative. Au demeurant, la part croissante des réservistes — à terme un réserviste pour deux actifs — concourt à complexifier la gestion des ressources humaines au sein des armées.

⁸³ V. sur la compatibilité de l'emploi militaire avec certains mandats locaux au titre de l'article 33 de loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, JO 14 juillet 2018 : AJDA, 2018, p. 1894, J.-C. VIDELIN.

⁸⁴ Créées à l'article 9 et s. de la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 portant actualisation de la loi de programmation militaire 2014-2019, JO, 29 juill. 2015 : JCP A, 30 nov. 2015, p. 12, J.-C. VIDELIN.

⁸⁵ « L'épanouissement individuel se pose plus ouvertement en valeur concurrente de l'intérêt collectif. Les citoyens conçoivent plus aisément leur relation avec la collectivité comme une sorte de contrat synallagmatique global qu'ils seraient fondés à remettre en cause s'il venait à leur paraître déséquilibré », Rapport de la commission de révision du statut général des militaires, 29 oct. 2003, p. 2.

⁸⁶ Voir HCECM, « La reconversion des militaires », *Rapp. ann.* n° 3, 2009, et J.-C. VIDELIN, « La reconversion des militaires », *Annuaire du droit de la sécurité et de la défense* 2022, p. 209.

⁸⁷ Not. C. déf., art. L. 4132-4-1 et 4139-14.

D'autre part, l'emploi de l'externalisation traduit un second axe de privatisation de l'administration des armées. En 2000, le ministère de la défense arrête, avec une directive⁸⁸, une première doctrine en termes d'externalisation puis une seconde en 2003⁸⁹. Il énonce une vraie stratégie avec les lois de programmation militaire 2003-2008⁹⁰ et 2009-2014⁹¹. De même, un comité ministériel de coordination de la démarche d'externalisation (CMDE) est mis en place en mars 2013⁹¹ et, enfin, une nouvelle instruction est adoptée pour relancer le processus de l'externalisation en 2018⁹². De manière symétrique, ni l'activité militaire opérationnelle intransférable constitutionnellement⁹³, ni les activités de prestation de droit commun — jardinage, menus travaux — concernant toute administration n'appellent à s'interroger sur l'externalisation. Dans ce dernier cas, l'externalisation n'est avant tout que la conséquence de la fin de la conscription, et de la disponibilité d'une main-d'œuvre « gratuite » pour toutes les tâches.

⁸⁸ Adoptée le 3 août 2000, la directive ministérielle no 30 892 est complétée par celle no 7496 en date du 26 mai 2003. Sa mise en œuvre est expliquée dans deux guides pratiques, publiés en septembre 2003 et en juin 2004, qui sont destinés aux décideurs militaires devant traiter avec les entreprises privées.

⁸⁹ « La politique engagée par le ministère en matière d'externalisation depuis plusieurs années sera poursuivie et accentuée », point 2.5.2 d) de la loi no 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008, JO, 29 janv. 2003, p. 1744.

⁹⁰ Loi no 2009-928 du 29 juillet 2009, relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense, JO, 31 juill. 2009, p. 12713.

⁹¹ Instruction n° 2596/DEF/SGA/MA du 26 mars 2013, relative au processus ministériel de préparation et de conduite des démarches de rationalisation optimisée du fonctionnement en régie ou d'externalisation, BO Armées, 26 mars 2013.

⁹² 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, BO Armées, 12 mars 2018.

⁹³ La défense nationale est un service public constitutionnel, V. CC, no 86-207, D.C., 25-26 juin 1986 Privatisation, GDCC, 17^e éd., D., 2013, no 17. V. égal. Avis CE, 13 novembre 1986, E.D.C.E., 1987, n° 38, p. 138. La France a même légiféré pour sanctionner l'activité de mercenaire, Loi n° 2003-340 du 14 avril 2003, relative à la répression de l'activité de mercenaire, JO, 15 avril 2003. V. Voy. C. Ménard et J.-C. Viollet, « Les sociétés militaires privées », Ass. nat., Rapp. inf., no 4350, 23 févr. 2012, 69 p. ; Dr. adm., 2012, rep. 4, J.-B. Auby.

Dans son acceptation par les armées, l'externalisation est « un mode de gestion consistant pour l'administration à confier à un ou des opérateurs externes spécialisés, une fonction, une activité ou un service assuré jusqu'alors en régie, en responsabilisant cet opérateur sur des objectifs de qualité de service ou de coût [...] elle se distingue de la sous-traitance par l'existence d'un réel partenariat entre l'entreprise et l'administration, et par une démarche de gains réciproques, fondée sur des obligations de moyens et de résultats, et sur un pilotage stratégique de la relation »⁹⁴. La notion est polymorphe, et, en déplaisant à certains, le partenariat public-privé utilisé pour le site de Balard, n'est pas un symbole d'externalisation...

Plus largement, l'externalisation de la flotte des véhicules banalisés, ainsi que celle des avions et hélicoptères pour la formation de pilotage de base permet, parmi d'autres exemples, de mesurer les potentialités et les limites de ce procédé de gestion privé⁹⁵. Nul doute que des gains financiers peuvent exister sur des activités standards⁹⁶, mais le droit de ces contrats recèle des subtilités peu conformes aux exigences de souplesse et d'adaptabilité nécessaires aux activités militaires. Les risques bien connus de dilution contractuelle des

⁹⁴ Ministère de la Défense, « Guide de l'externalisation » in C. Comptes, *Un premier bilan des externalisations au ministère de la défense*, La Documentation française, Rapp. publ. annuel, 2011, p. 490.

⁹⁵ « L'externalisation : outil de performance financière ou fonctionnelle ? » in F. Cardoni et al., *Singularité des finances de la défense et de la sécurité*, Mare et Martin, 2021 pp. 149-161.

⁹⁶ À titre d'exemple, l'externalisation pour 6 ans de la gestion du parc des 20 000 véhicules civils du ministère de la défense devrait se traduire par une baisse des coûts de l'ordre de 25 % malgré un coût de 390 millions d'euros, C. Comptes, « Le coût et les bénéfices attendus de l'externalisation au sein du ministère de la défense » in *Communicat. à la commiss. des fin., de l'éco. gén. et du contr. budg. de l'Ass. nat.*, pp. 8-11 in L. Giscard d'Estaing, Le coût et les bénéfices attendus de l'externalisation au sein du ministère de la défense, Ass. Nat., Rapp. d'info. n° 3141, 2 févr. 2011., p. 18. L'acheminement de 120 tonnes de fret entre Bamako et Gao coûterait environ 1 020 000 euros en utilisant les moyens militaires contre 265 000 euros dans le cadre d'un marché, v. Y. Krattinger, D. de Legge, Les externalisations en opérations extérieures, Rapp. inf., S., n° 673, 2 juill. 2014., p. 16.

responsabilités ne peuvent être ignorés, et les critiques de la Cour des comptes sur certains contrats d'affrètement aérien l'illustrent⁹⁷.

Dans le cadre d'une réflexion plus globale, l'externalisation offre un condensé de ce que peut être une réforme administrative : des ambitions de performance et de souplesse auxquelles s'opposent des contraintes attachées à la mission de service public. Au final, les contraintes peuvent dans certains cas neutraliser l'intérêt d'une réforme. Cela ne signifie pas qu'aucune amélioration n'est nécessaire ni possible, mais elle peut se trouver avant tout dans une réforme des pratiques, et par l'acquisition de nouveaux savoirs plutôt que de multiplier les réformes structurelles successives.

⁹⁷ C. Comptes, *L'externalisation du soutien aux forces en opérations extérieures*, Rapp., 12 mars 2019.

L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION MILITAIRE EN DROIT COMPARÉ : ENTRE SUPRÉMATIE CIVILE ET EXIGENCE D'EFFICACITÉ

Luc KLEIN
Professeur de droit public
Université de Reims Champagne-Ardenne
C.R.D.T.

Le sujet de « l'administration militaire » sur lequel les organisateurs de ce colloque invitent à réfléchir est à n'en pas douter un sujet riche. La première considération qui vient à l'esprit est évidemment la recherche d'une définition de cette administration militaire, et cela amène à constater que le choix de ce vocabulaire renvoie déjà à un modèle d'organisation constitutionnelle. L'administration, en effet, se définit comme une composante du pouvoir exécutif. Plus précisément, l'administration est à la disposition du pouvoir exécutif, une caractéristique que l'on retrouve dans les droits de toutes les grandes démocraties contemporaines. Il est possible à cet égard de citer l'article 20 de la Constitution française de 1958, qui dispose que « le Gouvernement dispose de l'administration et de la force armée », ou encore le titre de *chief executive officer* que la jurisprudence de la Cour Suprême a consacré. Le sujet de « l'administration militaire » sur lequel les organisateurs de ce colloque invitent à réfléchir est à n'en pas douter un sujet riche. La première considération qui vient à l'esprit est évidemment la recherche d'une définition de cette administration militaire, et cela

amène à constater que le choix de ce vocabulaire renvoie déjà à un modèle d'organisation constitutionnelle. L'administration, en effet, se définit comme une composante du pouvoir exécutif. Plus précisément, l'administration est à la disposition du pouvoir exécutif, une caractéristique que l'on retrouve dans les droits de toutes les grandes démocraties contemporaines. Il est possible à cet égard de citer l'article 20 de la Constitution française de 1958, qui dispose que « le Gouvernement dispose de l'administration et de la force armée », ou encore le titre de *chief executive officer* que la jurisprudence de la Cour Suprême des États-Unis attribue au Président des États-Unis¹.

Cette détermination est importante, car elle manifeste que parler de « l'administration militaire », c'est d'ores et déjà s'inscrire dans une certaine logique d'organisation constitutionnelle en matière de relation civilo-militaire. En effet, poser l'appareil militaire comme une administration, c'est affirmer que cet appareil est à la disposition du pouvoir exécutif de l'État, lequel est tenu, dans nos démocraties contemporaines, par les civils. En d'autres termes, la logique qui est celle de l'administration militaire est une logique de suprématie civile sur la force armée. La force armée, organisée en une administration, est à la disposition du pouvoir civil de l'État, de la même manière que toutes les autres administrations de l'État.

Cette précision étant apportée, il convient à présent de se demander si le terme « administration militaire » est employé par le droit positif. La réponse est négative, mais un terme qui s'en rapproche peut-être trouvé dans le *National Security Act* de 1947 aux États-Unis. Ce texte évoquait en effet le *National Military Establishment*, l'établissement militaire national, qui regroupait les composantes des forces armées américaines, sous la supervision du Secrétaire à la Défense. Cet

¹ Voir sur ce point : Philippe Lauvaux et Armel Le Divellec, *Les grandes démocraties contemporaines*, 4^e éd., Presses universitaires de France, 2015, p. 327-328.

exemple historique met sur la voie, en ce qu'il permet de comprendre que rechercher l'administration militaire, c'est en définitive rechercher les structures administratives militaires qui relèvent du ministre chargé de la défense. Il s'agit à cet égard d'un point commun de toutes les grandes démocraties contemporaines, qui font du ministre chargé de la défense le pivot de la suprématie civile, et donc de la structure militaire². À titre d'illustration, il est possible de citer en la matière l'article 65a de la Loi fondamentale allemande, qui dispose que « le ministre fédéral de la défense exerce l'autorité et le commandement sur les forces armées ». Ainsi, toutes les structures militaires allemandes relèvent de ce ministère, et sont sous l'autorité de son titulaire.

La lecture des dispositions pertinentes du droit français et étatsunien confirme cette affirmation. En France, tout d'abord, les administrations militaires sont inscrites par le Code de la défense dans les autorités et organismes relevant du ministère chargé de la Défense. Aux États-Unis, ensuite, c'est vers le Titre 10 de l'*US Code* qu'il faut se tourner. Or, celui-ci place toutes les composantes des forces armées des États-Unis sous l'autorité expresse du Secrétaire à la Défense. L'administration militaire est donc placée à la disposition et sous l'autorité du ministre chargé de la défense, qui constitue l'autorité civile de tutelle de l'appareil militaire. Cet agencement satisfait les exigences de la primauté du pouvoir civil sur le militaire, en assurant que l'appareil militaire n'ait d'autre volonté que celle que lui insuffle le ministère dont il relève. Néanmoins, cette organisation conforme à la suprématie civile se confronte à un défi de taille, celui de l'efficacité de l'appareil militaire, c'est-à-dire sa capacité à remplir les missions qui lui sont confiées.

² Nous nous permettons de renvoyer sur ce point à nos travaux : Luc Klein, *Le contrôle civil de la force armée en démocratie. Droit et pratique de la suprématie civile dans les démocraties contemporaines*, Mare et Martin, 2020, p. 285 et ss.

Il est possible de synthétiser ces missions autour de deux grands pôles. D'une part, il revient à l'administration militaire de conseiller l'autorité civile qui dispose de la force armée et, d'autre part, il lui revient de commander ensuite les forces pour l'accomplissement des buts fixés par l'autorité civile. L'organisation de l'administration militaire doit lui permettre d'assurer ce double rôle avec efficacité, c'est-à-dire en produisant un conseil de qualité, nourri par l'expertise de la machine militaire ; puis en exerçant un commandement précis et réactif, nourri là encore par l'expertise de la machine militaire.

Le défi qui se pose à l'organisation de l'administration militaire est de remplir avec succès ce double rôle sans jamais outrepasser son statut d'administration, c'est à dire en restant toujours dans les rets de la suprématie civile, à la disposition de l'autorité civile. En d'autres termes, l'administration militaire doit être suffisamment puissante pour conseiller efficacement le décideur civil et commander les opérations ; mais ne pas l'être trop au risque de prendre le pas sur le décideur civil et de se transformer en une sorte de pouvoir militaire de fait.

Ce défi posé à l'organisation de l'administration militaire se mesure à un double niveau. Tout d'abord, il se pose à un niveau horizontal, c'est-à-dire celui de l'organisation interne de l'administration militaire. Dans ce domaine, l'exigence d'expertise et d'efficacité poussera dans le sens d'une concentration de l'autorité militaire, quand la crainte de la mise en défaut du contrôle civil poussera à davantage de division pour éviter l'émergence d'une figure militaire trop imposante. Ensuite, le défi se pose à un niveau vertical, c'est-à-dire au niveau de l'organisation du point de contact entre l'administration militaire et le décideur civil dont elle relève. Ici encore, l'exigence d'expertise et d'efficacité poussera dans le sens d'une concentration, afin que l'autorité civile ait en face d'elle un interlocuteur militaire unique, qui puisse se faire la voix de l'expertise professionnelle. Au contraire, la crainte du

pouvoir civil l'amènera à privilégier une multiplication des points de vue, afin de ne pas dépendre de l'expertise unique d'une figure unique.

Prise entre respect de la suprématie civile et exigence d'efficacité, l'administration militaire doit réaliser un équilibre, tant dans son organisation horizontale que verticale. En la matière, la comparaison entre la France et les États-Unis fait ressortir un modèle convergent, qui conjugue une organisation horizontale faisant la part belle à la concentration de l'autorité militaire (§1) avec une organisation verticale ouverte à des acteurs extérieurs de surveillance et de contrôle (§2).

I — L'ADMINISTRATION MILITAIRE AU DÉFI DE L'ORGANISATION HORIZONTALE : VERS LA CONSÉCRATION D'UNE AUTORITÉ MILITAIRE UNIQUE

En matière d'organisation interne de l'administration militaire, un modèle domine, hérité de l'expérience prussienne du XIX^e siècle. Il s'agit du modèle de l'état-major³. L'organisation en état-major, avec sa bureaucratisation, sa spécialisation et sa hiérarchisation, est en effet d'une efficacité remarquable. Il fait de l'administration militaire un formidable instrument de commandement et de conseil. Les démocraties contemporaines ont toutes embrassé ce modèle comme une nécessité de la modernité militaire, mais elles ne l'ont pas fait sans crainte. Par sa structure bureaucratique fortement hiérarchisée, l'état-major offre en effet un contraste potentiellement effrayant à l'inexpérience qui peut être celle du ministre civil. Face à une telle machine de guerre administrative, la crainte est que le pouvoir civil se retrouve démuní, voire absorbé. Pour cette raison, on retrouve dans les expériences américaines et françaises une tendance à la méfiance envers le

³ Ivan Cadeau, « Le siècle des ruptures : 1860-1960. De la guerre industrielle à la guerre idéologique », in Jean Baechler et Bernard Boëne (dir.), *Les Armées*, Hermann, coll. « L'Homme et la Guerre », 2018.

modèle de l'état-major unique. Les grandes démocraties ont ainsi longtemps marqué leur préférence pour une division de l'autorité militaire, afin d'éviter la concentration de trop de pouvoir entre les mains de quelques officiers généraux.

Un instrument qui a été fortement employé dans cette perspective de division par crainte est celui de la division fonctionnelle. Il vise à scinder l'exercice du commandement militaire, par une séparation de ce qui relève de l'administratif et de l'organique d'une part, de ce qui relève de l'opérationnel d'autre part. On peut citer à cet égard la loi du 13 juillet 1927 en France, qui a fractionné le commandement terrestre. Aux termes de cette loi, le commandement était partagé entre les commandants de région militaire, qui disposaient d'un pouvoir d'administration, et les commandants d'armées désignés, qui disposaient du pouvoir de prendre le commandement opérationnel des troupes en temps de guerre⁴. Aux États-Unis, une logique similaire avait cours dans l'*US Navy* jusqu'au début du XX^e siècle, qui voyait l'autorité militaire tout simplement écartée du commandement opérationnel des escadres, qui relevait intégralement du Secrétaire à la Marine tout seul⁵.

La fragmentation des pouvoirs des états-majors, comme moyen de contrôle de l'autorité militaire par la division, s'est cependant heurtée au milieu du XX^e siècle aux progrès de la science militaire. Avec la Seconde Guerre mondiale, c'est en effet le phénomène de l'interarmisation des opérations qui s'impose, entraînant avec lui la nécessité d'une coordination de plus en plus poussée entre les différentes branches des forces armées. Les droits français et étatsuniens ne vont

⁴ Florent Baude et Fabien Vallée, *Droit de la Défense*, Ellipses, Paris, 2012, p. 353 ; Bernard Chantebout, *L'organisation générale de la Défense nationale en France depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale*, L.G.D.J, Paris, 1967, p. 303-305.

⁵ Louis J. Smith, *American democracy and military power: a study of civil control of the military power in the United States*, University of Chicago Press, Chicago, 1951, p. 120.

pas recevoir cette innovation à bras ouverts. Ils en comprennent évidemment la nécessité, mais restent méfiants face à la perspective d'une autorité militaire interarmées qui prendrait une place dangereuse.

La crainte de la concentration militaire s'est manifestée de part et d'autre de l'Atlantique de deux manières différentes. Aux États-Unis, le *National Security Act* de 1947 fait le choix d'une interarmisation par la collégialité. Le droit américain refuse ainsi de consacrer une autorité militaire interarmées unique, et décide au contraire que l'interarmées sera pris en charge par consensus entre les branches des forces armées. Dans cette optique, le *Chairman of the Joint Chiefs of Staff* créé en 1949 n'est rien de plus qu'un chef de réunion, dénué de tout pouvoir propre. En revanche, le collègue des chefs d'état-major (les *Joint Chiefs of Staff*) dispose bien de la plénitude du commandement. Chaque chef d'état-major dispose du commandement administratif de la branche des forces armées placée sous son autorité, et les *Joint Chiefs* en tant que collège exercent ensemble le commandement opérationnel des forces. En France, à l'inverse, le choix est fait de ne pas reconnaître une autorité militaire disposant d'un commandement plénier sur les forces. Après un temps d'hésitation au tournant de la fin de la Seconde Guerre mondiale, puis un temps à copier les États-Unis, le droit français se fixe sur son propre modèle, celui d'une séparation au niveau des compétences. Avec le chef d'état-major des armées au tournant des années 1960, la France dispose bien d'une autorité interarmées unique, mais celle-ci ne possède qu'une fraction du commandement militaire⁶. Elle est une institution d'emploi, l'administration

⁶ Pour une présentation détaillée des multiples réformes ayant abouti au modèle du chef d'état-major des armées, voir Philippe Vial, « Entre nécessité et inquiétude : la genèse du poste de chef d'état-major des armées », *Revue historique des Armées*, n° 248, 2007.

sur les composantes des forces armées lui échappe et reste dans le sein des états-majors propres à chaque armée.

Finalement, cependant, la poussée des exigences de modernisation sera plus forte que la crainte du pouvoir civil. Les États-Unis et la France vont chacun rompre avec leur modèle de division de l'autorité militaire, au profit d'une organisation concentrée, qui culmine dans une autorité interarmées unique. En France, le changement se fera par degrés, avec les décrets de 2005, puis de 2007, puis de 2009⁷. Au fil des réformes, le chef d'état-major des armées connaît une extension remarquable de ses compétences, qui le renforce dans sa compétence opérationnelle, tout en voyant les états-majors de différentes armées être placés sous son autorité. Ainsi, le CEMA français, doté en propre du commandement opérationnel, et ayant autorité sur les armées dotées du commandement organique, s'impose comme un véritable général en chef des armées françaises. Les États-Unis avaient déjà initié ce mouvement deux décennies plus tôt, avec le *Goldwater-Nichols Act* de 1986. Ce texte a en effet gonflé les compétences du *Chairman of the Joint Chiefs of Staff*, qui est devenu un véritable chef d'état-major interarmées à part entière⁸. Le *Joint Staff*, l'état-major interarmées, travaille pour lui sous son autorité, il est le conseiller direct du Président, et maîtrise l'ordre du jour des réunions des *Joint Chiefs of Staff*. En d'autres termes, tout ce qui relève de l'interarmées aux États-Unis se conduit désormais sous l'autorité du *Chairman*. En revanche, cette extension des compétences s'est accompagnée d'une contrepartie : la perte de la composante opérationnelle du commandement, qui

⁷ Luc Klein, *Le contrôle civil de la force armée en démocratie*, op. cit., 2020, p. 248 et ss.

⁸ Pour une présentation de cette loi, parmi une littérature abondante, V. : James R. Locher III, « *Goldwater-Nichols: Fighting the Decisive Battle* », *Joint Forces Quarterly*, n° 2, 2002, p. 38 et ss. ; Peter W. Chiarelli, « *Beyond Goldwater-Nichols* », *Joint Forces Quarterly*, n° 2, 1993, p. 71 et ss. ; Christopher M. Bourne, « *Unintended Consequences of the Goldwater-Nichols Act* », *Joint Forces Quarterly*, n° 1, 1998, p. 99 et ss.

échappe au *Chairman* et aux *Joint Chiefs* pour résider entre les mains des *Combattant Commands*, les commandements régionaux et spécialisés des forces armées américaines.

Ainsi, en droit, le *Chairman* américain n'est pas l'équivalent du CEMA français. Dans la pratique, néanmoins, la différence entre les deux est fortement relativisée. D'une part, le Titre 10 de l'*US Code* prévoit la possibilité pour le *Chairman* de jouer le rôle d'intermédiaire entre les *Combattant Commands* et la *National Command Authority*, à savoir le Président des États-Unis et le Secrétaire à la Défense. C'est ainsi que se conduisent les opérations le plus souvent, avec la conséquence que le *Chairman* sera presque toujours chargé de relayer les ordres présidentiels sur le terrain⁹. D'autre part, en droit français, le CEMA n'exerce que le commandement militaire opérationnel. Dans l'exercice de cette compétence, le Code de la défense prévoit qu'il est l'assistant du ministre, lequel traduira pour lui les directives arrêtées par le Président et le Premier ministre en conseil de défense restreint. Les organisations française et étatsunienne se rapprochent donc, qui disposent chacune, en la personne d'une autorité interarmées unique, d'un intermédiaire entre le pouvoir civil et les forces en opération.

En définitive, un rapprochement des modèles au niveau de l'organisation horizontale de l'administration militaire s'observe des deux côtés de l'Atlantique. En France et aux États-Unis, l'administration militaire est dotée d'un véritable sommet — le CEMA et le *Chairman* — qui sont en contact direct avec le pouvoir civil, et qui constituent leur interlocuteur privilégié. Ce constat d'une convergence sur le modèle d'une concentration de l'autorité militaire amène logiquement à la question de son interaction, en face-à-face, avec le pouvoir civil.

⁹ Peter Feaver, *Armed servants : agency, oversight, and civil-military relations*, Harvard University Press, Cambridge, 2003, vol. 1, p. 235-238.

II — L'ADMINISTRATION MILITAIRE AU DÉFI DE L'ORGANISATION VERTICALE : UNE AUTORITÉ MILITAIRE SOUS SURVEILLANCES MULTIPLES

Ainsi que l'exige la règle de la primauté du pouvoir civil sur le militaire, les décisions en matière militaires doivent être prises au niveau du pouvoir civil. En tant que composante administrative du ministère chargé de la défense, les autorités militaires — les états-majors — ont deux rôles à jouer. Elles doivent, d'une part, conseiller le décideur sur les meilleures décisions à prendre ; et, d'autre part, elles doivent mettre à exécution les décisions une fois ces dernières prises. Sur ces deux aspects, les décideurs civils doivent pouvoir avoir confiance dans l'autorité militaire, et cette confiance ne se décrète pas, elle se construit. Le droit joue un rôle à cet égard, en prévoyant des mécanismes de contrôle et de surveillance au bénéfice du pouvoir civil.

L'objectif de ces mécanismes est de faire en sorte que le CEMA et le *Chairman* ne soient pas des monolithes opaques pour le pouvoir civil. D'une part, le pouvoir civil doit pouvoir vérifier la correcte application des décisions au sein de l'appareil militaire une fois les directives données au chef interarmées. D'autre part, le pouvoir civil doit pouvoir contrebalancer les conseils que lui donne le chef interarmées par d'autres conseils, venant d'autres sources.

En ce qui concerne le contrôle de la bonne exécution des décisions, et l'observation dans les armées des lois et règlements, le ministre chargé de la défense dispose de plusieurs outils. Il s'agit d'un ensemble d'institutions détachées de la pyramide hiérarchique des états-majors et placées directement sous son autorité pour lui faire des rapports. En France, outre le rôle important joué par le secrétariat général pour l'administration, dont le chef est l'un des subordonnés

principaux du ministre à égalité avec le CEMA¹⁰, ce sont essentiellement des structures militaires qui assurent ce rôle. On en compte deux principales : le Contrôle général des Armées, prévu aux articles D. 3123-1 et suivants du Code de la Défense, qui constitue un corps militaire distinct ; et les Inspecteurs généraux, prescrits aux articles D. 3124-1 et suivants du Code, qui sont des officiers généraux de chaque armée, revêtus de cette mission par le ministre chargé de la Défense, et conseiller permanent de ce dernier.

Aux États-Unis, ce rôle de surveillance du fonctionnement des états-majors est endossé par des organismes civils. Le Secrétaire à la Défense est ainsi entouré par un ensemble de *Under Secretaries* et d'*Assistant Secretaries*, chargés chacun d'un aspect du contrôle du bon fonctionnement des forces. Il est possible à titre d'illustration de citer l'*Under Secretary* qui porte le titre de *Comptroller*, dont les compétences s'étendent sur les aspects financiers et de gestion de l'argent public¹¹ ; ou encore l'*Under Secretary* chargé du suivi des programmes d'achat au sein du ministère¹². Considérant l'immensité du Département de la Défense américain, le Secrétaire ne doit pas manquer d'aide, et il convient également d'évoquer les multiples agences de défense qui relèvent de son autorité, tel que, par exemple, la *Defence Logistics Agency*¹³. À tout cet écosystème de structures de contrôle, il faut encore ajouter la prescription par le Titre 5 de l'*US Code* d'un *Inspector General* au sein du Département de la Défense, comme au sein de tous les départements ministériels des États-Unis¹⁴.

Le contrôle et la surveillance des activités militaires sont également une préoccupation majeure du droit allemand. On retrouve ainsi

¹⁰ Article R* 3111-1 du Code de la Défense.

¹¹ 10 U.S. § 135.

¹² 10 U.S. § 133b.

¹³ 10 U.S. § 197.

¹⁴ 10 U.S. § 141.

au sein du ministère de la défense allemand de nombreuses agences et directorats, qui ont pour fonction de garantir la bonne observation des lois et règlements dans les armées. Ainsi, l'Inspecteur général de la *Bundeswehr* — l'équivalent d'un chef d'état-major interarmées, principale autorité militaire allemande — cohabite au sein du ministère avec des organismes tels que le Directoire général du Budget, qui a la main sur l'élaboration puis l'exécution des projets financiers du ministère.

L'observation des compétences de tous ces organismes montre en outre que leur fonction dépasse largement celle du contrôle et de la surveillance pour toucher à celle du conseil. En effet, la diversité de ces structures permet également au pouvoir civil, en la personne du ministre chargé de la défense, de ne pas dépendre du seul point de vue de l'état-major interarmées sur les sujets considérés comme les plus sensibles. Pour rester dans le domaine du droit allemand, il est possible de mentionner à cet égard le Directoire général du Personnel, qui a par exemple un droit de regard sur les processus de recrutement et d'entraînement.

En droit étatsunien, l'*Under Secretary for Policy* joue également un rôle déterminant de conseil, en ce qu'il participe à l'élaboration des stratégies en matière de lutte contre le terrorisme, ou en matière de posture des forces à l'étranger¹⁵. En droit français, les officiers généraux nommés aux fonctions d'Inspecteurs généraux jouent également un rôle de conseil à destination du ministre, comme le prévoit par exemple l'art. D.3124-1 alinéa 4 du Code de la Défense. Ce texte dispose ainsi que les inspecteurs généraux peuvent faire « toute proposition utile » au ministre à l'issue de leurs inspections.

On le constate donc à l'analyse de ces quelques dispositions, l'administration militaire est loin de constituer un bloc monolithique

¹⁵ 10 U.S. § 134.

et hermétique. S'il existe bien une autorité militaire interarmées unique (*Chairman*, CEMA), celle-ci ne dispose d'aucun monopole dans le conseil au décideur civil, elle cohabite au contraire avec d'autres acteurs qu'ils soient civils ou militaires, dont le rôle est de nourrir la réflexion du ministre. Parallèlement, les états-majors sont placés sous une surveillance réelle, afin d'assurer au pouvoir civil que les décisions civiles sont bien reçues dans les armées. Ainsi organisée, l'administration militaire mérite la confiance du pouvoir civil qui dispose d'elle. Bien qu'organisée de manière concentrée au profit d'un chef d'état-major interarmées puissant, elle n'est pas une pyramide opaque dépourvue d'ouvertures.

Le modèle qui ressort de ces quelques analyses est donc plutôt rassurant. Regroupant entre ses mains, de manière directe ou indirecte, un pouvoir de commandement réel et concentré, l'administration militaire d'aujourd'hui n'est plus une source de méfiance. Bien que puissante et dotée d'un chef incontesté qui a la haute main sur les opérations, l'administration militaire ne fait plus peur, grâce aux instruments de surveillance et de conseil avec lesquels elle cohabite, sous l'autorité du ministre chargé de la défense.

LA SINGULARITÉ MILITAIRE DU SOUTIEN JURIDIQUE DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES : LE CONSEILLER JURIDIQUE OPÉRATIONNEL

Commissaire en chef de 1^{re} classe Nathalie DURHIN
Cadre professeur à l'École de guerre¹

Au sein des armées, le rôle des services de soutien est de répondre aux besoins des opérationnels, et cette évidence est d'autant plus claire dans le contexte actuel de compétition internationale et de retour à la conflictualité de haute intensité, comme l'a rappelé l'amiral Vandier en ouverture de ce colloque². Parmi tous les soutiens, celui en matière juridique revêt une importance majeure, et ce d'autant plus que l'ordre international basé sur le droit est désormais constamment remis en cause. En France, il est assuré par le conseiller juridique opérationnel, appelé aussi LEGAD³. Ce dernier occupe un rôle singulier au sein de nos forces armées. En effet, il existe une spécificité française (I) dans la mise en œuvre du droit des conflits armés⁴, qui a

¹ Le 8 décembre 2023, lors du colloque, la CRC1 Durhin était cadre professeur à l'École de guerre. Depuis le 26 août 2024, elle est chef du bureau des affaires juridiques de l'état-major de l'armée de l'air.

² Voir p. 9 et s. Voir également l'audition de l'amiral Vandier devant la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, le 15 mai 2024 — https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cion_def/116cion_def2324060_compte-rendu#.

³ LEGAD pour *Legal Advisor*. LEGAD et « conseiller juridique opérationnel » sont des termes employés de façon équivalente dans cet article.

⁴ Le droit des conflits armés (DCA), aussi appelé droit international humanitaire (DIH), est un ensemble de règles qui, pour des raisons humanitaires, cherchent à limiter les effets des conflits armés. Il protège les personnes qui ne participent

conduit à former de façon qualifiante des officiers, et à les insérer totalement dans la chaîne de commandement. Le rôle du LEGAD en opération (II) est aussi extrêmement diversifié et exigeant, et requiert donc des compétences variées et évolutives et des qualités particulières. Enfin, les conseillers juridiques opérationnels, quasiment tous des commissaires des armées, jouent également un rôle important en matière d'influence et de rayonnement (III).

I — LA SPÉCIFICITÉ FRANÇAISE EN MATIÈRE DE CONSEIL JURIDIQUE OPÉRATIONNEL

À la différence d'autres conseillers, comme le POLAD (*political advisor*) ou le CULAD (*cultural advisor*), le LEGAD n'est pas une invention née dans l'esprit de militaires ou de civils : c'est une obligation conventionnelle issue du droit des conflits armés (DCA). L'article 82 du premier protocole additionnel (PAI) aux Conventions de Genève de 1977 stipule que les parties doivent disposer de conseillers juridiques pour conseiller les commandants militaires et diffuser le DCA⁵. La France a ratifié ce protocole additionnel en 2001, et c'est peu ou prou l'acte de naissance des LEGAD français, même si la réflexion et

pas, ou ne participent plus, directement ou activement aux hostilités, et restreint le choix des moyens et méthodes de guerre. Si des normes encadrant l'activité militaire préexistaient, c'est à partir de la bataille de Solferino de 1859 que ce droit, dans sa conception actuelle, fut initié. Principalement conventionnel, il se base notamment sur les différentes conventions de Genève et leurs protocoles additionnels. Pour plus d'éléments, voir par exemple É. David, *Principes de droit des conflits armés*, coll. Droit international, Bruylant, 2019, 1 412 p.

⁵ Article 82 PAI — Conseillers juridiques dans les forces armées : « Les Hautes Parties contractantes en tout temps, et les Parties au conflit en période de conflit armé, veilleront à ce que des conseillers juridiques soient disponibles, lorsqu'il y aura lieu, pour conseiller les commandants militaires, à l'échelon approprié, quant à l'application des Conventions et du présent Protocole et quant à l'enseignement approprié à dispenser aux forces armées à ce sujet ».

les premières expérimentations (1999-2000) ont précédé cette ratification.

À la lecture de l'article 82 PAI, il apparaît que le LEGAD est à la fois un conseiller et un formateur. Bien évidemment, son principal champ d'action est le droit des conflits armés, mais il n'y est toutefois pas limité⁶. Le rôle de conseil et de formation doit être tenu en temps de paix et en temps de guerre : pour préparer la guerre, donc, et pendant la conduite des opérations de guerre. La conséquence logique de l'article 82 PAI est qu'il doit y avoir des conseillers juridiques à tous les niveaux dans les armées, que ce soit au niveau stratégique, au niveau opératif, ou au niveau tactique, et ce dès le temps de paix.

Depuis les années 2000, des LEGAD ont ainsi été positionnés dans de nombreux organismes, par exemple au niveau stratégique à l'état-major des armées (EMA), et au plus près des opérations (intégration au sein du CPCO), et dans les états-majors d'armée ; au niveau opératif (CRR-Fr) ; et au niveau tactique dans les unités quand elles sont déployées sur le terrain. Désormais, on trouve également des LEGAD au sein des directions et commandements spécifiques (DRM, COS, COMCYBER, CDE, etc.) ainsi qu'auprès des forces françaises pré-positionnées à l'étranger. Dans ce cas, les LEGAD ne sont pas toujours qualifiés niveau II⁷, mais ils sont capables de donner un conseil juridique initial dans un temps très rapide si jamais une crise survient, le temps qu'un LEGAD plus expérimenté puisse prendre le relais.

Si l'existence de postes permanents de LEGAD et le déploiement de ces conseillers en OPEX ne fait aujourd'hui plus débat, il faut garder à l'esprit qu'à l'origine, plusieurs options se sont

⁶ Voir *infra*.

⁷ Sur l'expression « LEGAD II », ou « de niveau II », voir *infra*.

présentées aux armées françaises pour se conformer à l'obligation conventionnelle du PAI.

D'une part, il a été considéré que le LEGAD devait être un militaire d'active, inséré pleinement dans la chaîne de commandement, et disposant de la culture militaire nécessaire. Ce choix n'a pas été fait par toutes les armées. Par exemple, les Allemands ont un temps déployé sous le statut de réservistes des magistrats, qui n'avaient pas une expérience assez poussée du monde militaire. Ils étaient en quelque sorte des juges en uniforme, qui devaient passer de leur fonction civile à celles militaires en un temps trop limité, et avaient souvent une vision trop théorique du droit applicable aux opérations.

D'autre part, comme celui des juges, le choix des gendarmes a également été écarté. En effet, au moment de la création de la fonction de LEGAD dans les années 2000, la gendarmerie s'est proposée, soulignant la qualification de ses personnels pour assurer ces fonctions en opération : le gendarme est en effet un militaire, et souvent un juriste, formé à l'application du droit. Quelques expériences ont été menées, mais ne se sont par révélées concluantes : les gendarmes avaient à l'époque une approche excessivement basée sur le droit national, et leur lien direct avec les procureurs aurait conduit à trop « judiciariser » les opérations.

Les commissaires des armées étant pleinement militaires, souvent juristes, et n'étant ni le juge ni le gendarme des soldats qu'ils sont appelés à conseiller et former, c'est tout naturellement vers eux que le choix s'est finalement porté. Les premiers déploiements en tant que LEGAD, dans les années 2000, ont été effectués par des commissaires ayant suivi une formation spécifique en DCA. Il a aussi été fait appel aux officiers juristes exerçant au sein de chaque armée, et formés également au rôle de LEGAD. Mais au cours du temps, ces officiers juristes ont été en grande partie intégrés dans le Service du

Commissariat des Armées (SCA)⁸, pour des raisons qui ne sont d'ailleurs pas toutes liées à la problématique « LEGAD ». Cette « bascule » vers le SCA, combinée aux effets de la fusion des commissariats d'armées, a permis une meilleure structuration de la fonction de LEGAD, et sa « professionnalisation »⁹, sous l'impulsion notamment de la Direction des Affaires juridiques (DAJ) du ministère dans les années 2010.

Par ailleurs, il est important de noter que les LEGAD français sont totalement insérés dans la chaîne de commandement des opérations. Comme l'a répété l'amiral Vandier en ouverture du colloque, l'ancien triptyque « un chef, une mission, des moyens » retrouve aujourd'hui toute sa pertinence. Bien que commissaire, le LEGAD n'est pas sous les ordres du directeur central du SCA : il est sous les ordres du chef militaire auprès duquel il est déployé, et c'est à ce chef qu'il doit rendre compte. Ce n'est pas toujours le cas dans d'autres armées. Aux États-Unis par exemple, les LEGAD font partie du *Judge Advocate General's (JAG) Corps*, un service indépendant dirigé par un lieutenant-général¹⁰. Un JAG peut de lui-même mettre en action la justice militaire s'il estime que l'action du soldat ou du chef nécessite une judiciarisation. En France, ce n'est pas le cas : les LEGAD n'ont pas la possibilité d'en appeler aux hautes autorités du SCA dans le cas d'une violation du droit. Dans cette situation, et d'autant plus en présence d'un acte manifestement illégal, le LEGAD doit donc trouver des solutions. Cela passe en premier lieu par un dialogue avec la chaîne de commandement. En dernier recours, une dénonciation au juge est évidemment toujours envisageable, mais il existe bien d'autres modes

⁸ Il reste encore quelques officiers juristes dans les armées, qui fournissent parfois un conseil juridique opérationnel, mais les LEGAD sont aujourd'hui essentiellement des commissaires des armées.

⁹ Voir *infra*.

¹⁰ OF-8, équivalent d'un général de corps d'armée.

d'action, de la documentation de toutes les décisions prises, aux comptes rendus et participations aux enquêtes administratives.

Le LEGAD est uniquement un conseiller, ce n'est pas lui qui décide : il définit le cadre de l'action, analyse les risques encourus par le chef, et il doit trouver les bons arguments pour l'aider à prendre sa décision. Mais le chef reste toujours souverain, et responsable *in fine*. La question est souvent posée de savoir quelle est la responsabilité du LEGAD. En tant que tel, il n'est pas responsable des choix qui sont faits par les chefs. Il fait toutefois partie de la chaîne de commandement, et participe à la prise de décision. Au cas par cas, un juge pourra bien évidemment évaluer sa contribution, et son éventuelle part de responsabilité. En outre, du fait de son rôle de formateur des soldats, il détient également une certaine responsabilité dans la manière dont les opérations sont conduites, et un juge pourrait également évaluer le respect de cette obligation de formation, qui repose en partie sur le conseiller juridique¹¹.

Si le droit des conflits armés est bien évidemment la justification du rôle et le cœur du métier de LEGAD, ce dernier peut aussi être amené à conseiller le commandement sur d'autres types de droit : droit international général, droits de l'homme, droit pénal national ou international, droit de l'environnement, droit de la maîtrise des armements, droit de la mer, de l'espace, etc. Le rôle de LEGAD auprès d'un chef militaire nécessite vraiment une compétence très élargie, et qui ne cesse de s'accroître (droit du domaine cyber, des nouvelles technologies, etc.).

Afin de renforcer le rôle des LEGAD et de leur donner plus de légitimité, il a été décidé de professionnaliser cette fonction, en

¹¹ À noter que la formation ne repose pas uniquement sur les LEGAD. C'est aussi une responsabilité du chef, du plus haut niveau jusqu'au chef d'unité, de section, etc.

renforçant la formation et la qualification. Comme déjà mentionné, les premiers LEGAD sont apparus en dans les années 1999-2000, au départ dans l'armée de l'air. Puis en 2010, il a été décidé de créer ce qu'on appelle un « vivier » pour regrouper tous les militaires des trois armées qui avaient été formés en droit international humanitaire (DIH), recenser leurs formations et expériences, bâtir des plans de formation adaptés, etc. La gestion de ce vivier est aujourd'hui réalisée par le SCA, en lien avec la DAJ et l'EMA.

Aujourd'hui, la France dispose d'à peu près 445 LEGAD dans les armées et services, dont un peu plus de 300 sont qualifiés de niveau II, c'est-à-dire qu'ils sont capables d'être projetés en opération majeure. L'EMA a fixé au SCA un « contrat opérationnel » de 250 LEGAD, c'est-à-dire de LEGAD déployables en soutien des opérations. Ce chiffre peut paraître important, mais — sans rentrer dans le détail — il est parfois difficile de répondre aux besoins exprimés, car les LEGAD du vivier sont parfois employés sur des postes non juridiques, desquels il est difficile ou délicat de les extraire. Malgré ces difficultés, sur lesquelles le SCA a beaucoup travaillé, le contrat opérationnel est dans son ensemble bien rempli.

Par ailleurs, comme mentionné précédemment, un cursus de formation qualifiante a été mis en place afin de professionnaliser la fonction LEGAD. La première étape consiste en une formation initiale (niveau I) dès l'école du commissariat des armées (ECA), en coopération avec l'institut international de droit humanitaire (IIDH) de San Remo. L'objectif est de donner à tous les jeunes commissaires une formation de base leur permettant de conseiller le commandement en cas de besoin, avant qu'un LEGAD plus qualifié, plus spécifique, ne soit éventuellement déployé. Quant au stage de niveau II, qui est le prérequis à un déploiement majeur, il est très structuré et exigeant, et sanctionné par un examen. Ce cursus est complété par de la formation continue, qu'elle soit spécifique d'armée (droit des

opérations aériennes ou maritimes par exemple), dans des domaines particuliers (ciblage, cyber...) ou dans un cadre international (stages OTAN, *JAG School*, échange avec des armées étrangères, etc.).

Enfin, les LEGAD (quand ils sont commissaires) gardent bien sûr leurs ancrages d'armée, et acquièrent majoritairement des compétences leur permettant d'être déployés sur des opérations aériennes, maritimes ou terrestres et de répondre aux besoins et contraintes spécifiques de chaque domaine. Toutefois, la formation des LEGAD est bien interarmées, et un LEGAD peut parfois être déployé hors de son « ancrage d'armées ».

II — LE RÔLE DU LEGAD EN OPEX

Depuis plus d'une vingtaine d'années, des LEGAD ont été déployés dans une grande variété d'opérations extérieures (OPEX). On peut citer bien sûr des opérations françaises, de composante comme Corymbe¹² (Marine) ou Balto¹³ (Armée de l'Air), ou interarmées comme Sangaris¹⁴, Serval¹⁵ puis Barkhane¹⁶, ou plus méconnues, comme l'opération Sabre¹⁷ des forces spéciales. Bien évidemment, au sein de l'OTAN, des LEGAD ont toujours été déployés, que ce soit

¹² Opération maritime dans le Golfe de Guinée, pour renforcer les capacités des marines riveraines, depuis 1990.

¹³ Mission de police de l'air dans l'espace aérien des trois pays baltes (Estonie, Lettonie, Lituanie) dans le cadre de l'OTAN, depuis 2004.

¹⁴ Opération d'interposition et de rétablissement de la paix en République centrafricaine (5 décembre 2103-31 octobre 2016).

¹⁵ Opération de lutte contre le terrorisme en appui des forces armées maliennes (11 janvier 2013-1^{er} août 2014).

¹⁶ Opération de lutte contre le terrorisme dans 5 pays du Sahel (1^{er} août 2014-9 novembre 2022).

¹⁷ Opération des forces spéciales (FS) au Burkina Faso (2009-2023). À noter que les LEGAD déployés en appui de ces forces devaient suivre des entraînements plus spécifiques, être un petit peu plus « robustes » que les autres, voire être déjà affectés au sein du Commandement des FS.

au Kosovo¹⁸, en Bosnie¹⁹, en Afghanistan²⁰, pour la Lybie²¹, en Irak²², pour l'opération de contre-terrorisme *Sea Guardian*,²³ etc. Des LEGAD ont aussi été déployées dans les opérations de l'Union européenne (Atalanta²⁴, EUNAVFOR MED SOPHIA puis IRINI²⁵, etc.), et quelques missions des Nations Unies. Enfin, des LEGAD ont aussi participé à des coalitions *ad hoc*, sous commandement américain, par exemple en Afghanistan (*Operation Enduring Freedom*²⁶) ou en Irak (*Operation Inherent Resolve*²⁷). Un LEGAD a aussi œuvré pour la Force Ta-kuba²⁸.

En OPEX, le LEGAD participe à toutes les phases de l'opération militaire, de la préparation à la conduite. Il est notamment associé aux travaux de planification, en amont de l'opération, et au début de celle-ci. Dans ce cadre, il participe à la définition du cadre juridique, à la proposition des options militaires et l'étude de leur faisabilité, et à la rédaction de tous les documents de planification (CONOPS²⁹,

¹⁸ Opération KFOR de soutien de la paix au Kosovo, toujours en place depuis 1999, avec la participation française au sein de l'opération Trident.

¹⁹ Opération SFOR de stabilisation en Bosnie-Herzégovine (1996-2004).

²⁰ Opération ISAF d'assistance et de sécurité en Afghanistan (2001-2014), avec la participation française au sein de l'opération Pamir.

²¹ *Operation Unified Protector* (OUP), avec la participation française au sein de l'opération Harmattan (19 mars 2011-31 octobre 2011).

²² *NATO Mission Iraq* (NMI), mission d'assistance et de formation en Irak, depuis 2018.

²³ *Operation Sea Guardian* (OSG) de sûreté maritime en Méditerranée, depuis novembre 2016.

²⁴ Opération de sûreté maritime dans le golfe d'Aden, depuis 2008.

²⁵ Opération veillant à faire respecter en mer Méditerranée l'embargo des Nations Unies sur le transport des armes à destination de la Lybie, depuis 2020.

²⁶ Opération américaine en Afghanistan et de « guerre globale contre le terrorisme » (2001-2014).

²⁷ Opération américaine dans le cadre de la coalition internationale en Irak et en Syrie, avec la participation française au sein de l'opération Chammal, depuis 2014.

²⁸ Coalition de pays de l'UE pour le Sahel, du 27 mars 2020 au 1^{er} juillet 2022.

²⁹ *Concept of Operations*.

OPLAN³⁰, ROE³¹ etc.). Cette association en amont est primordiale. Mais il faut noter que le LEGAD est souvent seul. Il est à la fois le conseiller du chef, mais aussi celui de tout l'état-major. Il doit donc participer à un très grand nombre de réunions, et notamment, dans le cadre de la planification opérationnelle, à celles des JOPG³², auxquelles les branches de l'État-major peuvent se permettre d'envoyer un spécialiste pour chaque domaine, ce qui n'est généralement pas le cas pour les LEGAD.

Une des missions les plus importantes pour le LEGAD est son rôle dans le processus de ciblage. On parle de « ciblage » pour des opérations planifiées de frappes, cinétiques ou non cinétiques (cyber, influence), dans lesquelles les règles du droit des conflits armés (principes de distinction, de proportionnalité, de précaution) sont parfaitement intégrées. Le LEGAD est associé à tous les stades du processus, de la collecte du renseignement initial à la validation finale des dossiers d'objectifs. Au moment de cette validation par le chef militaire, le LEGAD est, avec le POLAD, un des derniers à parler, et son avis est déterminant dans la prise de décision et l'acceptation de la frappe. Ce rôle important se retrouve bien évidemment en opération, dans la phase de conduite. Le LEGAD est là pour répondre à toute question de droit opérationnel, de droit des conflits armés, mais aussi à toute autre question juridique, et cela 24 h/24 h. Il doit ainsi avoir un accès non restreint aux salles de conduite (« *war rooms* ») et au chef, quel que soit son grade.

Le rôle du LEGAD ne s'arrête pas à la conduite des opérations, mais il englobe également la gestion des conséquences des actions militaires. Par exemple, quand les forces ont causé un dommage

³⁰ *Operational Plan.*

³¹ *Rules of Engagement.*

³² *Joint Operational Planning Group.*

collatéral, il est nécessaire de fournir des éléments à l'état-major, aux autorités politiques, françaises ou internationales, à des commissions d'enquête (ONU par exemple), voire à des ONG et au final possible-ment à des juges. Dans ce cadre, les forces armées doivent être en mesure de démontrer que tous les principes du DCA ont été respectés et de donner les éléments pour expliquer les processus décisionnels, ce qui permet éventuellement d'exonérer les militaires impliqués de la responsabilité, pénale ou médiatique. Cette « gestion des consé-quences » implique que le LEGAD archive, documente et garde trace de tout, notamment de ses avis, pour pouvoir ensuite expliquer la prise de décision, et/ou appuyer la communication sur la gestion des actions.

Le LEGAD est aussi responsable de la diffusion du DCA et de la formation des militaires de la force, et souvent de celle des forces locales³³. Par exemple, les LEGAD déployés au Mali ont formé les militaires maliens, comme ceux déployés en mission OTAN en Irak (NMI) ont formé des militaires irakiens au droit des conflits armés.

Le rôle du LEGAD évolue, et un des domaines sur lequel il doit désormais investir est le *Lawfare* (« *legal operations* » dans le langage OTAN)³⁴. Il s'agit de l'usage du droit comme instrument de pouvoir, notamment dans la préparation et la conduite des opérations mili-taires. Le LEGAD est utile pour aider la communauté du renseigne-ment, mais aussi la hiérarchie militaire, à comprendre quelles

³³ À noter qu'une entité comme le Comité international de la Croix rouge (CICR), « gardien du temple » des Conventions de Genève, insiste beaucoup actuelle-ment sur la responsabilité des forces armées quand elles ont une relation de par-tenariat ou de soutien avec d'autres forces — <https://www.icrc.org/en/publi-cation/4498-allies-partners-and-proxies-managing-support-relationships-armed-conflict-reduce>

³⁴ Voir par exemple A. Ferey, « Droit de la guerre ou guerre du droit, réflexion française sur le Lawfare », in *Revue de Défense nationale* 2018/1 n° 806, pp. 55-60 — <https://shs.cairn.info/revue-defense-nationale-2018-1-page-55?lang=fr>

manœuvres juridiques peuvent mener à des manœuvres cinétiques. Par exemple, avant l'invasion de l'Ukraine en février 2022, les Russes ont réalisé une série d'actions que l'on peut qualifier de « préparation juridique du champ de bataille ». D'une part, ils ont facilité la distribution de passeports russes aux Ukrainiens du Donetsk et Louhansk (politique de « passeportisation »), afin de justifier ensuite leur intervention par la protection de leurs nationaux, prévue dans la loi russe, voir par le principe onusien de « responsabilité de protéger » (R2P)³⁵. D'autre part, ils ont incité et soutenu un grand nombre de contentieux devant la CEDH, créant l'illusion de violations massives des droits de l'homme par l'Ukraine et donc justifiant une réaction face au « génocide ukrainien » dans ces régions. Dans ce contexte, le LEGAD a un rôle nouveau et important de veille juridique et d'éclairage du chef sur les possibles liens entre les actions juridiques (*legal operations*) et les manœuvres militaires classiques.

Enfin, et c'est une spécificité française, le LEGAD a aussi souvent une casquette de *Gender Advisor* (GENAD), car il n'existe pas (encore) de véritable vivier GENAD recensant tous les militaires formés. Cette association des rôles n'est pas illogique, notamment dans le domaine de la prévention et de la réponse aux violences sexuelles (*conflict related sexual violence [CRSV]*, *sexual exploitation and abuse [SEA]*, etc.), pour lequel on retrouve des questions de responsabilité pénale des militaires.

Quand il est déployé en opération, le LEGAD a aussi des missions bien particulières. Il joue notamment un rôle majeur dans la gestion des personnes capturées. Depuis l'opération *Serval*, la France a officiellement reconnu qu'elle capturait des personnes en conflit armé et a élaboré une doctrine pour sécuriser leur gestion. Le LEGAD

³⁵ Voir par exemple : <https://www.un.org/en/chronicle/article/responsibility-protect>.

déployé conseille le commandant des forces sur les bases juridiques et le cadre de la capture, sur les conditions de détention et sur le transfert aux autorités locales le cas échéant. Tous les LEGAD qui ont été déployés au Sahel ont également eu comme mission de visiter les personnes capturées et transférées dans les prisons locales, pour s'assurer du respect par les États hôtes de leurs obligations internationales (notamment en termes de droits de l'homme).

Le LEGAD a aussi un lien tout particulier avec le Comité international de la Croix rouge (CICR), qui est un acteur essentiel sur un théâtre d'opérations (respect du DIH, protection des populations civiles, visites aux personnes capturées et rétablissement des liens familiaux, etc.). Il est indispensable d'instaurer une relation de confiance avec le CICR, que ce soit entre le commandant des forces et le chef de délégation locale, ou entre le LEGAD et les délégués protection. Cette interaction permet à nos soldats de mieux mettre en œuvre le DIH, mais aussi au CICR de comprendre ce que font les armées françaises et de pouvoir ensuite parler de nos bonnes pratiques. Sur ce point, le LEGAD joue donc un rôle important en matière de rayonnement et de diffusion d'une image positive de la France.

Dans le même ordre d'idée, sur un théâtre d'opérations, le LEGAD doit tisser et maintenir des liens avec un grand nombre d'acteurs, notamment les agences de l'ONU (UNHCR, UNICEF, UNESCO, etc.). Parfois, il doit aussi être en contact avec des ONG, dont certaines peuvent être moins favorables que d'autres aux forces armées françaises. Mais afin de défendre la légitimité de nos actions et le respect du droit par nos soldats, et dans la mesure du possible, le dialogue ne doit pas être évité³⁶.

³⁶ À titre d'exemple, sur un théâtre d'opérations, des personnels d'Amnesty International étaient très critiques sur la façon dont des opérations (détention/transfert, ciblage) avaient été menées par la France. Par un dialogue engagé par le LEGAD, de la manière la plus constructive possible, le regard de l'ONG a

Enfin, le LEGAD joue aussi un rôle en matière de relations avec les autorités judiciaires, qu'elles soient internationales ou locales. Par exemple, au Kosovo et en Bosnie-Herzégovine dans les années 2000, les forces armées avaient pour mandat de coopérer avec le TPIY³⁷ afin d'arrêter les *PIFWCs* (*Persons Indicted For War Crimes*), comme R. Karadžić ou R. Mladić. Dans une telle situation, le LEGAD doit travailler avec les officiers « renseignement » et les opérationnels pour essayer de répondre à ces demandes (notamment en évaluant le degré de contrainte pesant sur la force), tout en prenant en compte certains impératifs politiques.

Le LEGAD en opération a donc un rôle très diversifié, complexe et délicat, qu'il doit souvent jouer quasiment seul, comme mentionné précédemment. Pour l'opération Barkhane, qui comptait environ 3 000 hommes sur 5 pays, il y avait un LEGAD au Tchad et quelques-uns déployés sur d'autres sites. Mais c'est l'exception, car le LEGAD est souvent isolé, et avec un grade un peu moins élevé que celui des autres conseillers. À titre de comparaison, le conseiller « renseignement » (RENS) du commandant des forces peut aussi s'appuyer sur toute une branche, le J2, commandée par un chef J2. Le conseiller RENS conseille le chef quand le J2 travaille sur les informations qui remontent du terrain et prépare les dossiers à venir. Le LEGAD, lui, conseille le chef tout en devant gérer tous les autres dossiers de fond et participer à l'ensemble des réunions d'état-major.

Le LEGAD participe à toutes les phases des opérations, en planification ou en conduite. Par exemple, quand des avions français sont en vol, même au sein d'une coalition, le LEGAD doit être

évolué. Si le rapport final ne fut pas positif, certains messages sur les difficultés de la conduite des opérations militaires et sur les précautions prises par les forces pour minimiser les dommages collatéraux ont été pris en compte et ont permis de nuancer la critique négative.

³⁷ Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.

présent en soutien du « *red card holder* », qui est l'opérationnel responsable du respect des consignes données aux militaires français qui peuvent être plus restrictives, sur les plans juridique, technique ou politique, que le mandat de la coalition. C'est une tâche très prenante, car le LEGAD peut être amené à se rendre en salle d'opérations à n'importe quelle heure du jour et de la nuit, et très stressante, car les restrictions nationales (« *caveat* ») peuvent avoir un impact sur l'efficacité des missions en coalition.

Une difficulté supplémentaire réside dans le fait que dans certaines opérations, le LEGAD est ce qu'on appelle « double casquette », c'est-à-dire qu'il est le LEGAD de la coalition (OTAN, UE, de circonstance...) et en même temps celui du commandant français. Dans le cadre d'opérations de ciblage, il n'est pas rare que le LEGAD, quand il conseille le commandant des forces de l'OTAN par exemple, donne un certain avis sur les cibles, et qu'il donne un avis un peu plus nuancé, voire différent, quand il conseille le commandant des forces françaises. En effet, pour des raisons techniques ou politiques, la validation des cibles n'est parfois possible qu'en ayant des informations corroborées par du renseignement « national ». Dans un contexte où ni les mandats ni les objectifs politiques ne sont forcément les mêmes, le LEGAD peut donc devenir un peu « schizophrène ».

Évidemment, aucun des avis rendus par le LEGAD n'est anodin. Bien sûr, il ne s'agit pas de dire que l'avis d'un expert sur le respect des règles financières ou des normes comptables est anodin, mais les conseils du LEGAD se rapportent souvent à l'ouverture du feu, au ciblage de personnes (notamment des *high value individuals* -HVI- recherchées particulièrement parce qu'elles ont une haute valeur militaire) et donc à l'usage de la force létale. Le LEGAD doit se prononcer

sur l'opportunité de la frappe³⁸, tout en gardant à l'esprit que dans la presse, il existe tout un vocable sur les assassinats ciblés, qui ne reflète bien sûr pas la réalité de nos procédures de ciblage, mais qui rend le contexte de ces décisions sensible. Par exemple, à la fin de l'opération de l'OTAN en Libye, les LEGAD OTAN ont été amenés à se prononcer sur la possibilité, juridiquement, de cibler ou non M. Kadhafi, et à rendre cet avis au chef. Bien sûr, beaucoup d'autres facteurs autres que juridiques entrent en considération dans ce genre de frappe, mais le conseil du LEGAD, sur des sujets extrêmement sensibles comme celui-là, est primordial.

Il est important de rappeler que le LEGAD est un conseiller essentiel du chef, mais il ne conseille que sur le plan juridique. Dans la formation des LEGAD, il leur est rappelé qu'ils doivent rester dans leur rôle juridique, et ne pas devenir la « bonne conscience » du chef. Parfois, les opérationnels, les pilotes, se posent des questions sur le bien-fondé de leur mission, sur son caractère juste ou pas, questions bien plus morales que juridiques. Le LEGAD n'est pas la personne la mieux qualifiée pour répondre à de telles interrogations, et sa mission se limite à borner juridiquement le cadre, et proposer les meilleures options pour mener à bien la mission. Tout autre rôle ne peut qu'amener de la confusion.

Enfin, pour terminer, un tableau présenté lors de la formation LEGAD niveau II³⁹ reprend sous forme humoristique les qualités nécessaires pour être un bon LEGAD, et les écueils à éviter : se prendre pour le chef, être trop idéaliste, être trop rigide, être trop inhibé, ne pas être courageux ou au contraire, être trop exalté et « emporté » par l'aspect opérationnel. Cette sorte de « syndrome de Stockholm » se

³⁸ « Oui » ou « non », « oui mais en prenant un certain nombre de précautions », ou « oui mais à un moment différent », etc.

³⁹ Reproduit à la fin de l'article.

retrouve, par exemple, chez les LEGAD travaillant au profit des forces spéciales, où l'on entend souvent dire que « les choses sont un peu différentes », ou qu'« on a d'autres moyens... ». Certes, les missions n'y sont pas menées de la même façon et avec les mêmes contraintes, mais il y a toujours des principes juridiques qui s'appliquent, et le LEGAD ne doit pas les oublier et « perdre son ADN ».

Au final, le rôle de LEGAD est vraiment difficile, et il faut toujours essayer de trouver un juste milieu pour être véritablement un facilitateur. Le LEGAD n'est pas là pour dire « non, vous ne pouvez pas faire cela », et pour inhiber l'initiative militaire. Il est là pour dire « voilà comment on va essayer de faire pour mener à bien la mission et pour protéger au mieux le chef et les soldats ». Voilà l'essence de son rôle auprès du commandement.

III — L'INFLUENCE ET LE RAYONNEMENT

Du fait de la spécificité du rôle des LEGAD, totalement insérés au cœur des opérations, et de la sensibilité des sujets traités, ces derniers sont un vecteur majeur du SCA en termes d'influence et de rayonnement.

Au sein de l'OTAN par exemple, la France a réussi depuis les années 2000 à positionner des LEGAD dans toute la chaîne de commandement, tant au niveau stratégique (SHAPE, SACT), qu'au niveau opératif (JFC), dans les QG de composante (LANDCOM, MARCOM, AIRCOM), au sein des opérations, mais aussi dans les centres d'expertise (par exemple au Centre d'excellence sur l'espace de Toulouse⁴⁰). De ce fait, la France possède une influence certaine en matière juridique sur la doctrine, la planification, et *in fine* sur la conduite

⁴⁰ NATO *Space Center of Excellence* (CoE) mis en place en 2023.

des opérations de l'OTAN. Ce rôle est essentiel, quand on connaît l'importance actuelle de l'OTAN et le rôle que joue la France dans la défense du flanc Est de l'Alliance. En outre, il est indispensable de disposer d'acteurs influents, capables de contrebalancer l'influence de nos alliés anglo-saxons, par le biais notamment d'avis juridiques différents et autonomes.

On peut également considérer que les LEGAD assurent réellement une fonction d'ambassadeur du SCA, et même des forces armées françaises. Les LEGAD occupent en effet des postes très originaux et dans tous les environnements. J'ai pour ma part tenu un poste aux Nations Unies, dans une équipe conseillant directement le Secrétaire général sur la lutte contre les violences sexuelles. On trouve des LEGAD français à la Conférence du désarmement à Genève, à l'IIDH de San Remo, dans les centres d'excellence de l'OTAN, etc. Un LEGAD est également positionné au sein du comité d'éthique de la défense français, et les demandes pour honorer de nouveaux postes sont constantes. Sur le plan de la formation, les forces armées étrangères (notamment États-Unis, Grande-Bretagne, Canada, Belgique...) peuvent envoyer leurs LEGAD suivre nos stages en France. Cette dimension internationale pourrait être encore plus importante s'il n'y avait pas la barrière de la langue.

Récemment, nous avons aussi mis notre expertise et notre expérience au profit des forces armées ukrainiennes. J'ai dirigé à l'automne 2023 une équipe — une « *Task Force* » — dont l'objectif était de bâtir en deux mois une formation complète au DCA répondant aux besoins de combattants engagés dans un conflit international de haute intensité⁴¹. Cette initiative nous a amenés à travailler en ingénierie de formation, et à repenser le fond et la forme dans la façon de

⁴¹ https://www.lemonde.fr/international/article/2024/02/01/des-soldats-ukrainiens-formes-au-droit-de-la-guerre-par-la-france_6214251_3210.html.

diffuser le droit. Le produit fini a été très positivement accueilli, que ce soit en interne, avec un intérêt à moyen terme sur l'évolution de nos propres formations, par l'Union européenne, qui avait transmis la demande dans le cadre de la Facilité européenne pour la Paix (FEP), et surtout par les forces armées ukrainiennes.

Les LEGAD français ont une notoriété certaine. Chaque année, des stagiaires de l'école de guerre rédigent des mémoires sur les aspects juridiques des conflits, et ceux des LEGAD sont régulièrement primés. Une activité de rayonnement de nature scientifique se développe également : les LEGAD rédigent des articles universitaires, participent à des conférences et à des colloques, souvent internationaux, donnent des cours dans les universités, participent à des groupes d'experts internationaux (initiative MILAMOS⁴² sur l'espace, travaux du CICR sur les liens entre DIH et genre,⁴³ etc.) pour partager et faire valoir la vision française. À noter également que depuis 2022, la France dispose d'un manuel de droit des opérations militaires⁴⁴ qui recense toutes les positions françaises sur le sujet, et qui est en cours de traduction en anglais pour servir d'outil de rayonnement. Le métier de LEGAD est également un atout pour le SCA, notamment en termes de recrutement : de nombreux jeunes poussent ainsi la porte du commissariat pour devenir LEGAD, et même s'ils ne rejoignent pas tous au final cette filière exigeante, c'est un magnifique « produit d'appel ».

⁴² *The McGill Manual on International Law Applicable to Military Uses of Outer Space* (MILAMOS), lancé en 2016.

⁴³ *International Humanitarian Law and a Gender Perspective in the Planning and Conduct of Military Operations*, étude du CICR de mars 2024 — <https://www.icrc.org/en/publication/4741-international-humanitarian-law-and-gender-perspective-planning-and-conduct-military>.

⁴⁴ Manuel de droit des opérations militaires, publié en février 2023 — <https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/sga/Manuel%20de%20droit%20des%20op%C3%A9rations%20militaires%C3%A9dition%-2022.pdf>.

La fonction « conseil juridique opérationnel », comme son nom l'indique, est sans conteste la compétence la plus opérationnelle du SCA : les LEGAD apportent leur expertise juridique au cœur des opérations, dans les domaines du ciblage, de la cyberdéfense, du désarmement, de la lutte contre la piraterie ou du contre-terrorisme, etc. Toutefois, la participation à ces opérations implique de connaître les capacités opérationnelles des armées. Si un LEGAD ne connaît pas les armements disponibles (types de GBU, guidage laser ou GPS, munitions du Caesar, capacités de défense sol-air, mines sous-marines, drones, etc.), ou les moyens non létaux utilisables sur le territoire national ou en OPEX, il ne peut pas donner un conseil efficace. Cela oblige à évoluer au plus près des opérationnels, à les connaître et à parler leur langage.

Mais cette crédibilité, acquise maintenant depuis près de deux décennies, n'est jamais gagnée d'avance. À titre d'exemple, à l'École de Guerre, les stagiaires réfléchissent sans cesse sur les nouveaux modes de conflictualité, et le retour de la haute intensité. La question de la possibilité de maintenir les mêmes standards d'excellence juridique est régulièrement posée, ainsi que la pertinence de la présence permanente de LEGAD, ou de règles d'engagement complexes et perçues comme inhibantes. Ces questions pertinentes doivent amener la communauté des LEGAD à réfléchir, voire se remettre en cause, pour rendre les ROE plus applicables et efficaces, et pour rénover (voire innover) les méthodes de formation et de diffusion du droit. Surtout, la question majeure concerne l'adaptation du droit des conflits armés aux engagements de haute intensité, dans lesquels le rôle du LEGAD sera toujours de faciliter l'action et de renforcer la légitimité de nos forces armées.

Tableau : Les écueils à éviter pour le LEGAD
(extrait de la formation LEGAD de niveau II)

Figures de l'écueil	Caractéristiques	Solution
« Le warrior »	Se prend pour le spécialiste armement, le pilote de chasse, ou le chef	Rester dans son rôle de conseiller juridique
« L'ayatollah »	Idéaliste, déconnecté des besoins opérationnels, devient rapidement inaudible	Prag-ma-tisme !
« L'enfumeur »	Ne connaît pas la réponse, mais se dissimule derrière de longs développements	Maîtriser la matière Saisir le LEGAD opératif ou JUOPS
« L'inhibé »	Dit non à tout, devient marginalisé	Maîtriser la matière Exprimer ses doutes Prendre ses responsabilités
« Le couard »	Absent quand « ça chauffe »	Maîtriser la matière Prendre confiance en soi
« L'exalté »	Atteint du syndrome de Stockholm : dit oui à tout et est totalement soumis. Deviendra inutile avant d'être dangereux	Faire preuve de recul, et d'indépendance. Prendre le temps d'analyser la situation

DEUXIÈME PARTIE

SPÉCIFICITÉS DES ACHATS D'UNE DIRECTION OPÉRATIONNELLE : LA DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Philippe GICQUEL, sous-préfet
Sous-directeur du pilotage et du soutien des services
Direction de l'administration pénitentiaire à l'administration centrale
ministère de la justice

Souvent, lorsque vous indiquez que vous êtes pompier ou professeur, les gens s'intéressent à ce que vous faites, vous questionnent par intérêt ou admiration sur les interventions que vous réalisez ou la matière que vous enseignez. Lorsque vous répondez que vous travaillez dans l'Administration pénitentiaire, ils vous répondent simplement : « il en faut ».

C'est un peu la difficulté de cette administration. Elle est assez méconnue, ou plus exactement on sait qu'elle existe, mais on ne souhaite pas la connaître. C'est pourtant une administration assez ouverte : elle n'est pas mon administration d'origine étant à l'origine sous-préfet, j'y ai pourtant trouvé comme d'autres ma place. Il est ainsi important d'expliquer ce qu'elle fait, car c'est une institution essentielle au fonctionnement de la société et c'est la raison pour laquelle je participe avec beaucoup de plaisir à votre colloque pour expliquer ce que nous sommes.

J'ai essayé de m'intégrer dans la journée à laquelle vous assistez sur le thème de l'administration militaire et sa singularité : pour cette

raison je ne souhaite pas vous proposer une simple présentation de notre organisation, de ce que nous faisons. Tout d'abord parce que cela ne favorise pas l'échange, ensuite parce que ce n'est pas tellement la vocation de votre colloque. J'ai donc cherché, au-delà de la présentation un peu générique de notre direction, à vous expliquer ce que nous faisons de singulier dans cette administration et les difficultés que nous rencontrons pour essayer de trouver des points communs avec les armées.

Comme les armées, l'administration pénitentiaire dispose d'un budget conséquent et, de ce fait, participe à l'activité économique de notre pays. Ses difficultés sont pourtant nombreuses y compris sur le plan technique, car nous sommes contraints de mettre en place des solutions très particulières qui supposent un investissement réel de la part des industriels. Or, nous restons une petite direction qui, malgré son budget, ne représente pas toujours un marché suffisamment significatif et n'ouvre pas des marchés plus prometteurs. Qui plus est, nous sommes souvent obligés d'innover. Nous devons donc trouver avec nos entreprises partenaires des solutions dans un cadre sécuritaire : nous devons choisir nos partenaires. Voilà le fil conducteur de mon intervention.

I — RAPIDE PRÉSENTATION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

L'organisation de l'administration pénitentiaire est assez simple avec des points de similitude dans le domaine de la défense, puisqu'en réalité nous avons des directions interrégionales qui, à leur manière, correspondent à des zones de défense. Nous avons neuf directions interrégionales et une direction de service pénitentiaire d'outre-mer. En leur sein, les établissements pénitentiaires sont bien évidemment les plus connus. Ils sont au nombre de 187. Les 103 services

pénitentiaires d'insertion et de probation sont pour leur part en général moins connu du public. Ce sont les services qui préparent le détenu vers la vie après la détention.

Bien évidemment, nous disposons d'une école : l'école nationale d'administration pénitentiaire, située à Agen, qui est chargée de la formation des personnels pénitentiaires.

L'Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle (ATIGIP) — une grande priorité du garde des Sceaux — est également rattachée pour sa gestion administrative et financière à la direction de l'administration pénitentiaire. Nous pensons que la réinsertion (souvent oubliée au profit des missions plus sécuritaires) est un vecteur fondamental de la politique pénitentiaire ; donc nous y consacrons beaucoup de moyens. La lutte contre la récidive est en effet un des fondamentaux de notre action.

Il existe aussi le service national du renseignement pénitentiaire. Ce service à compétence nationale qui a été créé très récemment et s'inscrit en fait dans le schéma du renseignement qu'il est possible de connaître aux armées avec la DGSE. Ce service sera néanmoins volontairement laissé de côté dans ce propos, pour des raisons aisément compréhensibles. Ce que je vais vous indiquer sur les achats sur les achats spécifiques de l'administration pénitentiaire ne tient pas compte de ce volet sur le renseignement pénitentiaire : dans ce domaine-là, les règles sont un peu différentes, puisque dans le monde du renseignement, il est possible d'acheter en ayant recours à certains articles du code des marchés qui sont particuliers...

L'administration pénitentiaire est assez petite : elle comprend 43 000 agents, dont 30 000 personnels de surveillance et 5 000 personnels d'insertion et de probation, 5 000 personnels administratifs et 3 000 personnels d'encadrement.

Malgré sa petite taille, l'administration pénitentiaire dispose de moyens conséquents : nous avons 3,2 milliards de moyens. Toutefois, cela est à relativiser face au nombre d'établissements à tenir qui sont, pour la plupart, dans un état assez dégradé.

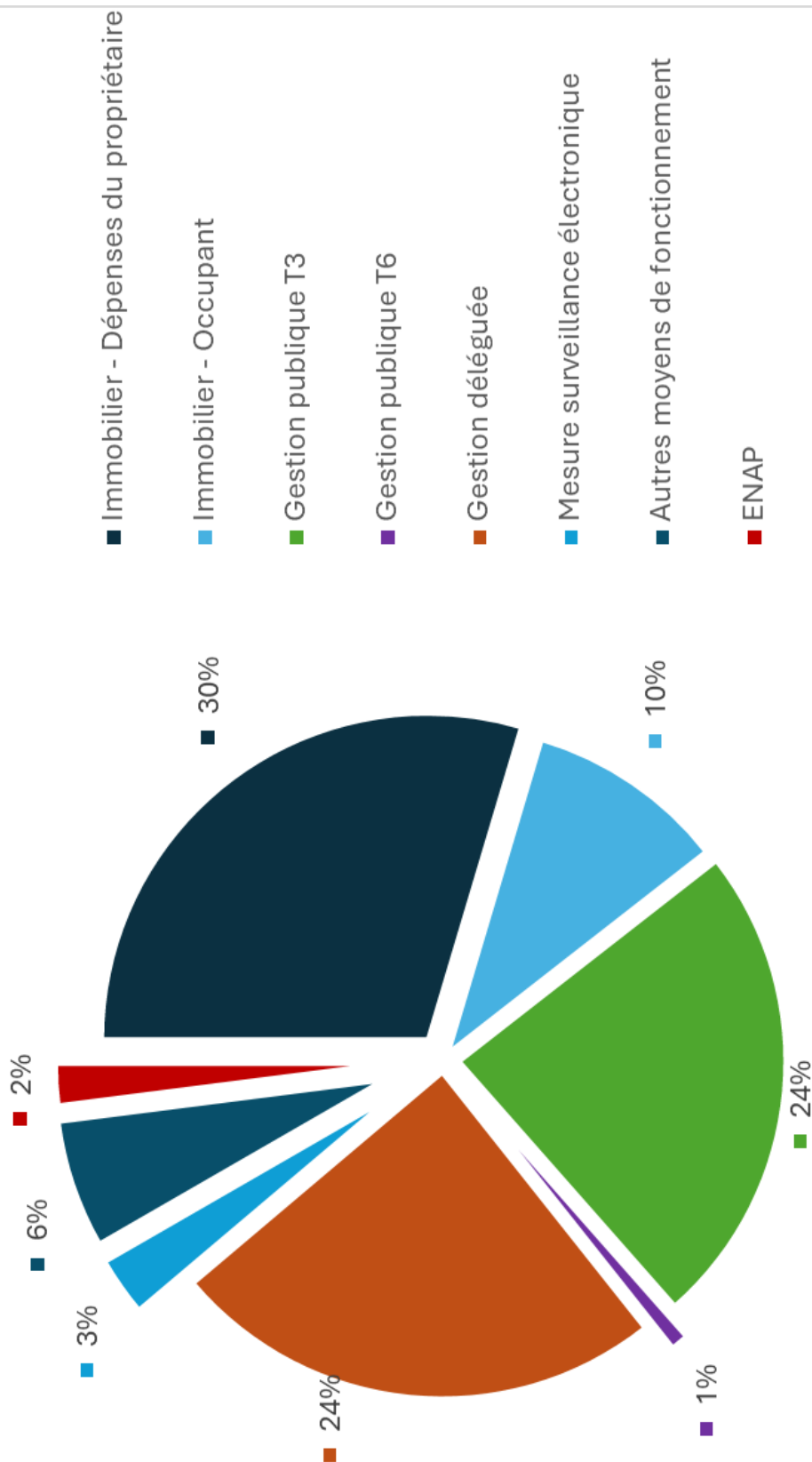
(en M€)	LFI 2023	PLF 2024	Évolution entre LFI 2023 et PLF 2024	
			en M€	en %
T2 – hors CAS	2 046	2 162	116	5,7 %
T2 – CAS	1 020	1 063	43	4,2 %
Total T2	3 066	3 225	159	5,2 %
Total HT2	1 861	1 822	-39	-2,1 %
Total P107	4 927	5 047	120	2,4 %

Tableau : budget de l'administration pénitentiaire (PLF 2024)

Comme dans toutes les directions, et notamment les directions qui traitent de sécurité, les dépenses sont partagées entre deux vecteurs. D'un côté, ce sont les dépenses de personnels, que ce que l'on appelle le T2-CAS. Ce sont des crédits que nous consacrons à la paye des personnels, ce qui recouvre un montant très important. De l'autre côté, 1,8 milliard est tout de même consacré à nos moyens de fonctionnement.

Le schéma de dépense est assez proche de celui dans la Gendarmerie nationale : une fois que vous avez supporté les coûts liés aux personnels et à l'entretien des infrastructures pour lesquels il y a peu de marge de manœuvre. La part consacrée aux achats qui offre des marges de manœuvre reste limitée. Cela représente 34 % des crédits disponibles pour la réalisation d'achat, de dépenses opérationnelles et de fonctionnement.

La répartition des crédits HT2 par brique



II — LES GRANDS PRINCIPES D'ACHATS

Comme dans la majorité des ministères, nous sommes contraints par une politique d'achat édictée par la direction des achats de l'État. Cette direction interministérielle nous contraint à nous raccrocher à des marchés qui existent et qui ont été négociés à son niveau.

Ce qui veut dire que sur certaines catégories d'achats, il n'y a aucune marge de manœuvre. C'est notamment le cas du carburant (4,6 M€)¹, des véhicules (4,65 M€), des fluides (40 M€), de l'informatique (5,3 M€).

L'idée à retenir est que sur ces secteurs d'achat, notre compétence est liée. Il nous est seulement demandé d'être volontaire pour nous raccrocher à ces achats. En clair, il n'y a rien de singulier dans notre positionnement et c'est indéniablement un bénéfice pour notre ministère et notre direction puisque ce système nous garantit des conditions d'accès régulières et des prix qui sont les plus bas dans la fonction publique.

III — QUELQUES ACHATS SPÉCIFIQUES

Sur les achats spécifiques de l'administration pénitentiaire, il existe près d'une centaine de marchés actifs et une cinquantaine de procédures sont en cours. Certaines peuvent vous intéresser : elles concernent des achats qui nous sont propres. Elles concernent notre cœur de métier : notre direction a vocation à traiter des détenus et présente donc une fibre très opérationnelle, ce qui a un impact sur les marchés que nous passons.

¹ Le marché utilisé par les services de l'État pour le carburant est celui du service des essences. Il s'agit sûrement du service le plus performant pour négocier ce genre de chose et la majorité des ministères recourent à ce marché.

Ce contexte nous conduit à lutter contre beaucoup de phénomènes inhabituels pour d'autres directions. Il y a tout d'abord les téléphones portables en détention. Malgré notre vigilance accrue et quotidienne, ils arrivent tout de même à être introduits en détention.

Un second problème est celui — connu dans les armées — des drones : il y a des livraisons par drone contre lesquelles nous devons lutter. Nous nous sommes inspirés des armées pour mettre en place des dispositifs efficaces, mais nous ne disposons pas des mêmes moyens ni de la même finalité.

En effet, notre objectif n'est pas de neutraliser au sens où vous les militaires l'entendez : en clair, nous n'avons pas le droit de les abattre. Nous devons les neutraliser au sens où il nous faut les identifier, brouiller leur déplacement, essayer de faire en sorte qu'ils ne survolent plus les cours de promenade ou les lieux de détention.

Cette différence est assez fondamentale puisque nous n'avons pas de moyens humains derrière la détection qui viserait à abattre le drone.

Comme pour la surveillance électronique des personnes placées sous main de justice, nous avons dû trouver une solution technique, technologique qui nous permet d'atteindre notre objectif. Or, contrairement aux armées, nous ne bénéficions pas d'une force d'industrielles équivalente et de son accompagnement face à nos défis. Nos moyens étant plus limités, nous rencontrons de vraies difficultés pour trouver une solution technique en partenariat avec des industriels, tant pour la mettre en place que la faire vivre.

Il y a là une difficulté de tous les jours pour beaucoup de raisons. D'abord, il faut nécessairement une juste rétribution du travail effectué. Or, lorsque les repères sont absents, cela se révèle très difficile. Ensuite, les partenaires qui utilisent ou mettent en place des dispositifs au profit de notre direction ne sont pas des entreprises qui ont

l'assurance d'avoir des contrats pour plusieurs décennies comme c'est le cas pour les industriels de défense. La question de l'amortissement des investissements sur de longues périodes se pose. Comme nous sommes une administration civile, nous fonctionnons avec des concessions de service public : une concession de service public est limitée à cinq ans. Il a été nécessaire de s'adapter, de trouver des solutions qui permettent aux entreprises qui acceptent de développer des outils pour l'administration pénitentiaire de s'y retrouver en termes d'investissement et de rentabilité. Comparée au monde de la défense, la relative petite taille de la pénitentiaire est incontestablement un handicap pour conclure des marchés sur des technologies innovantes.

Nous faisons face à une diversité de besoins qui nécessitent des procédures spécifiques. Certains achats sont aisément partagés : nous ne sommes pas les seuls à avoir besoin de menottes, pas les seuls à avoir besoin de fusils à pompe ou de pistolets-mitrailleurs et, en toute logique, nous avons besoin de munitions. Beaucoup de ces secteurs nous permettent d'agir de manière concertée avec les forces de sécurité, c'est-à-dire les gendarmes et la police nationale. Nous avons des lots qui correspondent à leurs achats et permettent de garantir deux choses : veiller à la permanence de l'approvisionnement, ce qui est essentiel ; tirer les coûts vers le bas tout en assurant aux entreprises du secteur un chiffre d'affaires suffisant pour que leur activité reste pérenne.

En règle générale, la direction de l'administration pénitentiaire emploie des procédures négociées. Nous devons procéder à une mise en place de dispositifs particuliers qui nécessitent d'avancer main dans la main avec nos prestataires. Cette situation peut aussi présenter des difficultés parfois inattendues. Ce fut par exemple le cas pour les casques balistiques où nous avons fait le choix d'un modèle particulier. Bien que le casque retenu fût conforme à notre cahier des charges, nous avons dû attendre de nombreux mois pour en doter nos

personnels, car il nous avait échappé la phase lourde et exigeante des agréments et tests... Une adaptation d'un modèle existant aurait sans doute été préférable.

Ensuite, cette même dimension se retrouve sur les pistolets automatiques ou les fusils d'assaut, pour lesquels il existe de vraies difficultés : nous devons recourir aux marchés d'autres ministères, de l'Intérieur notamment.

La question du brouillage est peut-être celle qui illustre le mieux mon propos. Derrière ce vocabulaire, que se cache-t-il. Nous sommes confrontés à de vraies difficultés pour lutter contre les communications illicites dans les établissements pénitentiaires. Malgré l'acharnement qui est le nôtre de veiller à ce qu'il n'y ait pas de téléphone portable qui soit introduit, nous savons qu'il y en a. Nous devons lutter contre ces communications illicites, d'abord parce que la personne qui est en détention y a été placée par un juge et doit en être privée ; ensuite parce qu'elle a interdiction d'être en contact avec certaines personnes. Or, comme cela peut se lire dans la presse, il arrive qu'un certain nombre de détenus se livrent à des opérations illicites malgré qu'ils soient en détention et qu'ils guident leurs troupes qui sont restées à l'extérieur.

Il y a là un vrai défi. Pour mettre en place ce brouillage qui n'existe pas, ou en tout cas pas de la manière dont nous le souhaiterions, nous avons été contraints de lancer une procédure de consultation pour faire émerger une solution technique et financière qui correspond à nos besoins. Là se trouve tout l'intérêt d'œuvrer au sein de l'administration pénitentiaire. Nous disposons de secteurs d'achats et des besoins qui nous permettent de faire prospérer la technologie française ou européenne tout en garantissant à ceux qui travaillent avec nous une marque de fabrique, de conforter leur image. Nous avons été conduits à retenir comme mode opérationnel le dialogue

compétitif qui est un mode de mise en concurrence permettant en réalité de progresser avec les prestataires que nous allons retenir.

Cette progression se réalise de plusieurs manières. Tout d'abord, celui qui souhaite se positionner doit proposer la solution technique, l'installation des équipements. Il doit être en capacité de faire le nécessaire pour que nos établissements soient couverts et il y a donc tout un travail mis en place avec eux, une course entre les concurrents qui doivent en réalité trouver la solution technologique la plus appropriée au sujet, en l'occurrence le brouillage. Il doit ensuite faire en sorte que sa solution soit opérationnelle et industrialisable au-delà des tests tout en limitant le maintien en condition opérationnelle. C'est un vrai enjeu souvent sous-estimé dans les procédures de marché.

Il y a néanmoins une vraie contrainte : si le prestataire retenu a la garantie d'avoir un marché, ceux qui sont évincés parce que leur offre est trop coûteuse ou techniquement plus faible y perdent parfois de gros investissement.

Bien entendu, nous vérifions toujours auparavant si une solution n'existe pas déjà et ne peut pas être transposée à nos besoins, notamment une solution militaire. Ce n'est qu'alors que nous partons avec un partenaire extérieur en mesure de répondre à notre besoin métier² : celui-ci nous aide à exprimer notre besoin, à développer une solution et à la valider. Les délais de mise à disposition des matériels sont alors forcément plus longs. Là est la vraie difficulté de notre solution. Le coût est lui aussi très particulier et sans référence avec ce qui peut exister ailleurs. Notre offre doit en réalité être adaptée à ce contexte, ce qui fait que la notion d'obsolescence et d'amortissement

² Il y a là un autre sujet d'importance, identique entre les armées et l'administration pénitentiaire : beaucoup de compétences n'existent plus en interne. L'administration pénitentiaire n'a ainsi pas d'ingénieurs pour répondre à ses besoins propres et il y a alors une obligation de recourir au privé.

prend une tout autre connotation dans ce schéma-là. Enfin, bien évidemment, nous demandons une veille technique et une adaptation de la solution.

C'est en somme la même chose pour la lutte anti-drone. Nous avons procédé toutefois de manière extrêmement différente : nous avons participé à un groupe de travail interministériel avec le Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale. Nous avons toutefois dû passer un appel d'offres en propre pour trouver notre solution avec une vraie difficulté pour identifier une offre de qualité pérenne : comment déceler parmi toutes les offres celles vraiment sérieuses et pouvant répondre à notre besoin ? Nous avons utilisé la base aérienne de Brétigny pour que les candidats nous présentent leur solution.

Cette même difficulté se retrouve avec les casques balistiques où nous devons faire des essais et valider nos tests sur le matériel.

IV — LES NOUVELLES MANIÈRES DE PASSER DES MARCHÉS

Beaucoup de nos marchés sont aujourd'hui des marchés multi-techniques. C'est-à-dire que les prestataires sont des gestionnaires de contrats, multiservices qui offrent des prestations d'entretien, de maintenance et de renouvellement de matériels. Derrière ces prestations, nous leur confions aussi des chantiers qui sont des chantiers très différents de leur métier d'origine. Je ne sais pas si cette préoccupation se retrouve dans les armées, mais cela est probable compte tenu du foncier à entretenir. Ainsi, nous sommes très sollicités pour l'implantation de panneaux photovoltaïques. Ce n'est pas du tout notre cœur de métier, et nous ne savons pas faire. Mais la solidarité gouvernementale nous oblige à rentrer dans ce champ qui n'est pas le nôtre. Nous avons alors trouvé derrière nos prestataires des gens qui savaient faire. Nous les utilisons maintenant sur de nombreux sujets

et ils se substituent à un appel d'offres plus classique, c'est-à-dire qu'ils proposent une offre — qui a bien sûr un coût — qui nous permet de nous affranchir de la ressource humaine que nous n'avons plus.

*

*

*

Pour conclure, la direction de l'administration pénitentiaire doit faire face à des besoins métiers spécifiques en perpétuelle évolution. Nous avons des particularités et rencontrons de plus en plus de difficultés à les satisfaire, parce que nous restons malgré tout une petite direction avec des besoins parfois très spécifiques. Nous faisons face principalement à des défis techniques et technologiques qui sont de plus en plus importants et il nous faut trouver des solutions dans une France d'un point de vue industriel n'est plus forcément en mesure de répondre à nos besoins. Les grands groupes de l'industrie de défense, par exemple, ne sont pas intéressés par nos petits marchés. Il y a un véritable enjeu de capacité à faire et à réaliser notre mission : nous devons trouver des solutions techniques de plus en plus évidentes et de plus en plus nécessaires. Ce n'est pas seulement une histoire d'argent, c'est une histoire qui va bien au-delà : une histoire de culture, d'économie. Il en va du maintien d'une capacité industrielle en France qui nous fait un peu défaut. Nous avons laissé partir — c'est un avis personnel — des pans entiers de notre industrie et une administration aussi modeste que la nôtre se trouve aujourd'hui en grande difficulté parce que nous avons une difficulté à obtenir une réponse adaptée à nos besoins. Il nous faut malgré tout suivre les évolutions techniques et technologiques et faire avec ce qui existe.

MOBILISATION ÉCONOMIQUE ET ÉCONOMIE DE GUERRE : L'APPORT DU COMMISSARIAT DES ARMÉES

Commissaire général de 1^e classe (2S) Jean-Michel MANTIN
Ancien directeur du centre interarmées
du soutien métiers et contrôle interne

Depuis le siège de Véies qui dura dix ans entre 406 et 396 avant Jésus-Christ et qui marque la naissance de la première armée permanente, le rassemblement des ressources au profit des armées, prémices de l'économie de guerre des temps modernes, n'a cessé de préoccuper à juste titre les grands chefs militaires et le pouvoir politique. Dans le *cursus honorum* des Romains, il fallait d'ailleurs commencer sa carrière par des fonctions administratives de questeur ou d'édile, avant d'aspirer aux hauts grades militaires et aux magistratures suprêmes.

Au fil du temps et de la croissance ou du reflux des effectifs et de l'intensité des guerres, la mobilisation des ressources a toujours été une préoccupation préliminaire à l'entrée en campagne et une condition de sa poursuite en vue du succès.

Les dispositifs organisant le ravitaillement des armées n'ont été véritablement consolidés à l'échelle industrielle qu'après 1870 et l'économie de guerre, mise en œuvre de manière empirique et fugace après Sedan par le gouvernement de la Défense nationale¹ a trouvé son

¹ Jean-Michel Mantin, « Charles de Freycinet, figure tutélaire du commissariat des armées » in *Histoire du commissariat et des commissaires*, EDIACA, 2023, 2^e éd., p. 42 et s.

apogée au cours du premier conflit mondial. Il constitue encore la référence pour notre pays, comme la mobilisation économique et industrielle de l'Amérique pendant la Seconde Guerre mondiale, le demeure pour les États-Unis et le monde entier.

Les circonstances politiques et militaires de notre histoire post 1945 ont ensuite abouti à un abandon progressif de dispositifs législatifs et réglementaires jugés obsolètes, si ce n'est inutiles.

I — UN DISPOSITIF LÉGISLATIF, RÉGLEMENTAIRE ET ADMINISTRATIF ÉMONDÉ...

Le dernier avatar du dispositif législatif et réglementaire sans cesse remanié dont le décret du 12 juillet 1890 posait les fondations fut la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre. Cette loi a été formellement abrogée en 2007² et aujourd'hui, seules quelques dispositions générales se trouvent insérées dans le code de la défense, en 1^{re} partie, dans le livre III — mise en œuvre de la défense non militaire³ — titre III — défense économique — chapitre 1^{er}. Les « dividendes de la paix » n'ont pas porté que sur les effectifs et le matériel, mais ils ont aussi eu une action émolliente sur nos principes d'organisation et surtout sur les dispositions administratives opératives.

Certes, il est toujours possible de créer en catastrophe une organisation de circonstances, mais la crise sanitaire provoquée par la COVID est là pour nous rappeler les difficultés auxquelles les structures *ad hoc* et *task forces* administratives et logistiques se sont heurtées...

² La loi précitée prévoyait en son article 1 que « Les mesures destinées à passer de l'organisation pour le temps de paix à l'organisation pour le temps de guerre sont prévues dès le temps de paix » a été abrogée par l'ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 — art. 5 (V) JORF 21 décembre 2004...

³ C'est nous qui soulignons !

Faire au mieux, dans l'improvisation de l'urgence n'a jamais assuré la meilleure garantie du succès, ni même de l'efficacité.

La mobilisation économique qui aboutit à l'économie de guerre suppose donc une organisation et une planification prévue dès le temps de paix⁴...

II — QUELQUES TRUISMES OUBLIÉS...

Aborder l'économie de guerre c'est formuler, pour ne pas dire devoir claironner, un certain nombre d'axiomes, qui bien qu'intemporels, sont à chaque nouvelle guerre oubliés.

L'économie de guerre n'est pas uniquement une économie autarcique fondée sur la seule capacité productive de la Nation et sur ses seules ressources. Dans un monde globalisé, et il l'était déjà en 1914⁵, les ressources nationales insuffisantes doivent être complétées par des achats à l'étranger... Aujourd'hui plus qu'hier, la ressource disponible et à bas prix se trouve à l'étranger.

L'économie de guerre n'est pas un puits sans fond dans lequel les ressources financières sont consommées sans règles ni contrôles — parlementaire et juridictionnel — même si le formalisme est largement allégé par des mesures législatives et réglementaires appropriées. Le contrôle s'exercera surtout *a posteriori* et ne doit pas être négligé : il est susceptible de briser des carrières politiques, militaires et administratives...

Le passage à l'échelle — la grande —, signe véritable d'une économie de guerre, est compliqué, non pas tant d'un point de vue

⁴ Jean-Michel Mantin, « La mobilisation économique en France : leçons et perspectives », *Revue Défense nationale* n° 858 — mars 2023.

⁵ Cf. *Commémoration du centenaire de la Grande Guerre*, Jean-Michel Mantin, Ediacca, 2023, deuxième édition.

financier — les cordons de la bourse sont largement dénoués en situation critique — que d'un point de vue industriel ou logistique (fabrication avec la main-d'œuvre qualifiée, transport, stockage, distribution).

L'économie de guerre, c'est l'acceptation d'un gaspillage qui engendrera des surplus : il s'agit de commander plus pour être certain de pouvoir répondre aux besoins, en prenant en compte l'attrition des fournitures par leur consommation ou usure prématurée, les destructions dues à l'ennemi et les difficultés de tous ordres, notamment logistiques.

La priorité de l'approvisionnement des armées est difficile à faire prévaloir, vis-à-vis de la population et vis-à-vis d'autres armées alliées (voire ennemies) susceptibles de vouloir recourir aux mêmes ressources.

L'économie de guerre est sensible aux aléas des marchés résultant de la tension entre l'offre et la demande exprimée le plus souvent dans l'urgence : même en temps de crise ou de guerre, il faut essayer d'acheter de manière réactive au bon moment et au meilleur prix, sans entraves administratives urticantes.

L'économie de guerre s'oppose à la perfection des approvisionnements comme on a l'habitude de les prévoir dans nos marchés publics de temps de paix, qu'il s'agisse de la définition du besoin dans des cahiers de charges byzantins — parce qu'on achète souvent *in fine* pour 50 ans... — ou de sa réalisation industrielle. R&D réduites, adaptation de technologies civiles, achats sur étagère, développements accélérés caractérisent l'économie de guerre.

La réquisition n'est pas la panacée, d'abord elle ne peut s'opérer que sur le territoire national sur des stocks déjà constitués alors que l'efficacité économique repose sur les flux tendus... De plus, elle

entraîne des conséquences contre-productives. La conclusion de contrat de gré à gré est à privilégier.

Rappeler ces évidences est nécessaire, mais insuffisant, il faut mettre le Commissariat en ordre de bataille avec une conception large d'une *supply chain* performante et adaptée aux enjeux et contraintes.

III — LE COMMISSARIAT DES ARMÉES DANS L'ÉCONOMIE DE GUERRE

Historiquement le Commissariat — au travers de l'action de l'Intendance militaire au tournant du XIX^e et XX^e siècle — est à l'origine du concept de *Ravitaillement national*, inventé par l'intendant général Ducuing et initialement circonscrit, dans une approche poliorcétique de la guerre, au ravitaillement des garnisons et populations des places fortes et camps retranchés, englobant les communes des alentours.

Ce principe, progressivement étendu et perfectionné, finit par aboutir à un système cohérent qui fut encore amélioré en continu à l'occasion de sa mise en œuvre lors de la Grande Guerre.

Le système associant civils (organisations professionnelles et spécialistes qualifiées, communes, préfectures) et militaires (l'intendance) démontra son utilité et son efficacité. C'est du côté des empires centraux, et au premier chef de l'Allemagne, que des *erzats* durent être trouvés face à la pénurie criante des produits de base, pas du côté des Alliés... Le dispositif fut reconduit en 1939⁶ — plus brièvement — et s'éteignit par consommation vers 2015 avec la suppression de

⁶ Loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la nation en temps de guerre ; encore mise à jour par des dispositions réglementaires en 1955 à l'occasion des guerres coloniales.

l'affectation des derniers commissaires *chargés de mission de sécurité économique* auprès du ministère des finances et des préfets de zone de défense.

Pour autant, le Commissariat des armées (SCA) et ses commissaires, à la charnière des sphères civiles et militaires, disposent toujours des organisations et compétences requises pour assurer, si nécessaire et au-delà du périmètre de temps de paix, une mission de ravitaillement de grande ampleur des armées, voire des populations (population civile, réfugiés, prisonniers).

Le Commissariat peut s'appuyer sur un vaste réseau métropolitain et outremer de plateformes avec des capacités professionnelles d'achat public, sur un maillage dense de groupements de soutien au contact des soutenus et, si nécessaire, des populations ; enfin, ne l'oublions pas, *last but not the least*, il peut compter sur un établissement industriel et commercial (EPIC) incomparable, à la fois souple et réactif : l'économat des armées, dont la fondation remonte à 1916, et qui a fait ses preuves sur tous les théâtres d'opérations.

Le champ d'intervention du Commissariat ne se limite pas aux produits de bases et matières premières qui représentaient l'essentiel des achats au début du siècle dernier, il s'étend à des produits manufacturés et à des services à haute valeur ajoutée (transport logistique). Disposant d'une compétence résiduelle souvent actionnée lorsqu'aucun acheteur spécialisé d'un autre service n'est pas en mesure de procéder à un achat réactif, le Commissariat peut intervenir largement au-delà du soutien commun en opérant des achats sur étagères de matériels et fournitures diverses, y compris au profit des forces engagées sur tous les théâtres. À titre d'illustration, dans la « guerre » contre la COVID, la réactivité et l'efficacité de la « force de frappe achats » du Commissariat ont été remarquées pour l'acquisition des masques sanitaires et de produits barrières au profit des armées.

Ainsi, en complément de la Direction générale de l'armement (DGA) pour les programmes d'armement, le Commissariat est en mesure de participer activement à la remontée en puissance d'une économie de guerre qu'exigeraient les circonstances.

Ces considérations pourraient paraître incantatoires, relevant d'une certaine autosatisfaction, si on ne les complétait pas par une vision plus opérative, fondée sur des facteurs clefs de succès.

Il faut raisonner en termes d'animation dynamique et de « bout en bout » d'une *supply chain* dont la performance suppose les conditions cumulatives et très imbriquées suivantes : tout d'abord, il est indispensable que le SCA dispose — et c'est sa raison d'être comme celle de tous les services — d'experts qualifiés capables de définir techniquement les fournitures ou prestations à acquérir en étant informés du dernier état de l'art et des innovations. Il faut que ce personnel qualifié soit apte à opérer un *sourcing* de qualité au plan international et national, qu'il soit capable de « challenger » les entreprises et, *in fine*, d'effectuer des achats réactifs dans les meilleures conditions tarifaires — par une connaissance fine des marchés internationaux et de la nature des opérateurs industriels, dans un cadre administratif simplifié⁷. L'idéal est que l'expert soit aussi l'acheteur désigné, apte à passer des commandes réactives, mettant fin à la dichotomie chronophage entre prescripteur et acheteur.

De plus, pour certains équipements stratégiques, il faut envisager après l'identification des meilleurs industriels qualifiés — en s'inspirant de la base industrielle et technologique de Défense (BITD) portée par la DGA — des partenariats de longue durée, sorte de délégations de service prévoyant les capacités à atteindre pour le temps de crise-guerre, entretenant les compétences et l'outil industriel par un

⁷ Autrefois et jusque dans les années 1980-1990 existait une administration de guerre, simplifiée et adaptée pour être opérée par des mobilisés.

flux de commandes régulier fixe pour son minima, dès le temps de paix et avec des plans définis de montée en puissance. Il ne faut pas éparpiller des ressources comptées, comme en 1939, en passant des contrats avec de nombreux industriels pour finalement n'aboutir à la fabrication que de multiples prototypes sans passage à l'échelle...⁸ Au passage, on veillera à ce que les volumes de commandes publiques, hors période de crise/guerre, soient répartis entre titulaires pour encourager la performance réellement atteinte par chacun des délégataires. Le pilotage de ces délégations est au cœur de la préparation opérationnelle du SCA.

Il faut ensuite identifier et réserver contractuellement (avec des modalités à définir de rémunération de ces gels potentiels de capacités) les espaces de stockage/distribution diversifiés et disséminés dans la discrétion, qui seront mobilisés au gré des circonstances. On pourra viser en priorité des natures d'activités à forte empreinte Log qui seraient potentiellement en déshérence forcées en temps de crise/guerre.

De même, la prévision des transports sur capacités propres militaires ou par contrats de réservations capacitaires activables sur ordre avec des transporteurs est un point clef de l'effet final recherché.

Enfin, il convient pour certains équipements de protection du combattant et de vie en campagne, de prendre en considération la nécessité d'une capacité de maintien en condition opérationnelle (MCO) renforcée dès le temps de paix et « renforcable » sinon *ad nutum*, du moins rapidement, en temps de guerre.

Sur ces trois derniers points, notamment, le SCA est loin d'avoir les capacités suffisantes et autonomes nécessaires. Les entrepôts,

⁸ *Mutatis mutandis*, l'éparpillement des financements pour la relocalisation de la fabrication des masques sanitaires sur le territoire national a été la source de bien des déconvenues.

rationalisés à l'extrême, sont en nombre limité et constituent des cibles faciles. La priorité pour les transports est rarement concédée au SCA (qui ne dispose que de très peu de moyens propres, n'ayant pas la mission, dévolue au train) sur les vecteurs militaires ou contractuels affrétés. Quant à la capacité MCO, les installations industrielles actuelles sont limitées — elles devraient évoluer positivement pour l'établissement logistique de Roanne avec l'acquisition et la valorisation de l'emprise — et les ressources humaines, pour l'essentiel partagées entre le SCA et l'armée de terre, sont loin d'être exploitées au mieux sous une direction unique pour un rendement optimal.

Cette valorisation de la *supply chain* est à la portée du Commissariat des armées (et il possède déjà une bonne expérience, à la petite échelle du temps de paix, pour l'habillement et les équipements). Elle doit être prise en compte au travers des travaux en cours sur la chaîne logistique, la BITD du SCA, la formation et l'emploi des commissaires et du personnel, sujets à envisager dans la dimension beaucoup plus vaste et périlleuse d'une économie de guerre ! Et évidemment, l'économie de guerre ayant un coût propre pour sa mise en œuvre, elle devrait mobiliser quelques ressources financières supplémentaires sans attendre le premier coup de canon...

IV — L'ÉCONOMIE DE GUERRE : SLOGAN OU RÉALITÉ ?

Au terme de ce bref aperçu sur un sujet d'actualité largement débattu, il faut tout de même s'interroger sur la réalité de notre situation en ce moment précis d'entropie internationale. Sommes-nous véritablement passés en économie de guerre pour répondre à la menace et garantir un engagement durci durable auprès de nos alliés ?

Certaines indications données dans les médias pourraient nous induire en erreur. Le quadruplement de la cadence mensuelle de production des canons CAESAR, l'augmentation, significative de la

production de munitions, ne sont cependant pas des signes suffisants même s'ils manifestent l'amorce du changement de paradigme qui agite les esprits.

D'abord, et il faut le rappeler avec force, nous ne sommes pas en guerre, et *a fortiori*, quels que soient les bruits de bottes et rodомontades bellicistes, nous ne sommes pas engagés effectivement dans une guerre mondiale. Ensuite et en conséquence, il manque le passage à très grande échelle pour l'ensemble de l'armement, des munitions, des équipements et des approvisionnements et corrélativement pour nos effectifs. Les effectifs comme les parcs de matériels et les stocks demeurent ceux prévus par les LPM du temps de paix, adaptés à la capacité productive actuelle de notre industrie et aux financements dédiés. Ils sont sans commune mesure avec l'effort de guerre réalisé en 1914-1918 et en 1939-1940.

La comparaison avec la guerre de 1914-1918 s'impose d'autant plus qu'elle est le seul exemple (avec les guerres napoléoniennes, mais dont le Retex⁹, pour intéressant qu'il soit, est aujourd'hui suranné...) d'une économie de guerre portée par la Nation dans la durée. Rien que pour l'Intendance militaire, plus de 4 millions de soldats rééquipés de pied en cap en « bleu-horizon » entre fin 1914 et 1915¹⁰, ravitaillés en permanence à partir de bases logistiques établies à l'arrière du front pour produire en masse, distribuer et souvent fabriquer, les approvisionnements nécessaires. Et il faut aussi évoquer la multiplication des usines d'armement et de production de munitions, mobilisant la main-d'œuvre féminine.

Deux ouvrages précieux restituent l'effort de l'Intendance entre 1914 et 1918 et offrent d'impressionnantes données qui donnent plus

⁹⁹ Retour d'expérience.

¹⁰ Jean-Michel Mantin, « La tenue bleu-horizon : le roman de l'énergie nationale productive » in *Commémoration du centenaire de la Grande Guerre*, EDIACA, 2023, 2^e ed.

qu'un aperçu des problématiques toujours actuelles dans le cadre d'une économie dirigée pour la guerre. Il faut lire avec le plus grand intérêt le cycle de conférences prononcées à l'école de guerre en 1919 par l'intendant militaire Laporte¹¹ et le manuel *L'intendance en campagne* de l'intendant Nony dans son édition de 1925¹².

Mais comparaison n'est jamais totalement raison, bien des paramètres ont évolué depuis la fin de la Première Guerre mondiale : il faut évidemment citer, l'apparition de la dissuasion nucléaire qui sanctuarise notre territoire et, sans en arriver au stade ultime apocalyptique de sa mise en œuvre, l'accroissement considérable des capacités multimodales de feux dans la profondeur (par l'aviation, l'artillerie, les missiles et les drones) bien illustrée par le conflit russo-ukrainien, alors qu'elles étaient relativement limitées lors du premier conflit mondial. Sur un plan moral, les pertes massives en vies humaines constatées en 14-18 ne seraient sans doute plus supportables en Europe occidentale. Cela induit surcroît et surcoûts d'équipements à réaliser pour sauvegarder le « maillon faible » — ou en tout cas fragile — qu'a toujours représenté le soldat dans toutes les guerres... Et il faut prendre en compte la contrainte supplémentaire de la sécurisation de ces approvisionnements et stocks, vulnérables face à la menace venue du ciel.

En définitive, les constantes demeurent et le ressort de la guerre restera toujours l'argent. La réponse du général Montecuccoli à l'empereur Léopold I^{er} qui lui demandait ce qu'il fallait pour faire la guerre est bien connue : « De l'argent, de l'argent, de l'argent... ». Elle demeure intemporelle !

¹¹ Intendant militaire Laporte, *Mobilisation économique*, imprimerie Lang, Blanchon et Cie, Paris, *circa* 1919 (cycle de quatre conférences prononcées à l'École de guerre).

¹² Intendant militaire G. Nony, *L'Intendance en campagne*, 3^e éd., Charles-Lavauzelle, Limoges-Paris, 1925. Cette édition prend en compte le Retex de 1914-1918.

LES MARCHÉS DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ, UN INSTRUMENT PERFECTIBLE AU PROFIT DES BESOINS DES ARMÉES

Bertrand WARUSFEL

Professeur de droit public, Université Paris 8

Avocat au barreau de Paris

Vice-président de l'Association française de droit
de la sécurité et de la défense (AFDSD)

Les marchés publics de défense et de sécurité (MPDS) constituent un dispositif juridique spécifique adapté aux besoins des institutions de défense et de sécurité, et particulièrement aux forces armées. Mais ils sont aussi une création originale du droit européen, dont l'adoption a été l'un des marqueurs de l'entrée de l'Union européenne dans le champ de la défense et de la sécurité¹.

En droit français, c'est donc la ratification de la directive 2009/81 du 13 juillet 2009² qui a intégré à ce qui est aujourd'hui le Code de la commande publique les dispositions spécifiques à ce type de marchés publics dérogatoires.

Après une douzaine d'années de mise en œuvre, il est possible de tirer un premier bilan de son application. Après avoir rappelé en quoi cette directive MPDS a été le résultat d'un compromis politico-

¹ Voir. Bertrand Warusfel, « L'entrée de l'Union européenne dans les champs de la défense et de la sécurité », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, 1^{er} semestre 2014, n° 27-28, pp. 189-198.

² Directive 2009/81 du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateur ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE.

juridique européen nouveau et intéressant, on verra en quoi ce dispositif a été utilement conçu pour adapter le droit commun des marchés publics aux besoins des Armées. Mais on s'interrogera sur les causes de son insuffisante utilisation par les États membres et sur les limites, moins juridiques que politiques, de cet instrument de promotion et de soutien d'une Europe de la défense.

I — UN COMPROMIS POLITICO-JURIDIQUE EUROPÉEN

Compte tenu de l'importance de son industrie de défense, la France avait dès 2004 pris l'initiative d'adopter un ensemble de règles dérogatoires concernant les marchés du secteur de la défense et les avait intégrés dans son code des marchés publics par le biais du décret n° 2004-16 du 7 janvier 2004.

Par ailleurs, la France — comme d'autres États membres — a fréquemment recouru à l'application des dispositions de l'ancien article 223 du traité de Rome (devenu ultérieurement l'article 296 puis 346 des traités européens.). Ce texte prévoit en effet que « tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre ».

Faisant de cette disposition une interprétation large, il était en effet possible de faire échapper de nombreux marchés de fourniture ou de prestations du ministère en charge des armées au droit commun européen des marchés publics, lequel découlait des directives adoptées successivement à partir des années soixante-dix.

A) Une controverse sur la portée des clauses de sécurité des Traités européens

Cette soustraction à l'application des règles du droit des marchés publics a été sanctionnée par la Cour de justice qui a toujours considéré ce type de clause de sauvegarde comme devant être strictement interprétée³. Ainsi la Cour a dit à propos de plusieurs articles touchant à la sécurité publique (dont notamment l'article 223) que « ces articles ne se prêtent pas à une interprétation extensive et ne permettent pas d'en déduire une réserve générale, inhérente au traité »⁴. Plus précisément encore, la Cour de justice a condamné le recours abusif de certains États membres en matière de marché public portant sur des matériels n'ayant pas un usage uniquement ou principalement militaire⁵.

Cela s'est traduit également par le Livre vert de 2004 sur les marchés publics de défense⁶, puis une communication de la Commission en 2006 qui insista sur le fait que :

dans le domaine des marchés publics de la défense, la seule manière pour les États membres de concilier leurs prérogatives en matière de sécurité avec leurs obligations au titre du traité est de procéder pour chaque marché à une analyse approfondie pour déterminer si une exemption des règles communautaires est justifiée ou non. Une telle évaluation au cas par cas doit être particulièrement rigoureuse dans les cas limites où le recours à l'exemption prévue à l'article 296 peut être controversé.⁷

³ Voir CJCE, 4 octobre 1991, affaire C-367/89 Richardt, consid. 20.

⁴ CJCE, 15 mai 1986, affaire C-222/84 Johnston, consid. 26.

⁵ V. CJCE, 8 avril 2008, Commission c./Italie, affaire C-337/05 consid. 42-49 ; plus récemment : CJCE, 7 juin 2012, *Insinööritoimisto InsTiimi Oy*, aff. C—615/10.

⁶ Les marchés publics de la défense, 23 septembre 2004 COM (2004) 608 final, notamment p. 7.

⁷ Communication interprétative sur l'application de l'article 296 du traité dans le domaine des marchés publics de la défense, doc COM(2006) 779 final, 7 décembre 2006, p. 8.

L'une des deux propositions formulées dans ce Livre vert consistait donc à compléter le droit européen des marchés « par un nouvel instrument législatif spécifique aux marchés de défense (biens, services et travaux), tel qu'une directive visant à coordonner les procédures de passation de ces marchés »⁸.

Cet instrument législatif fut la directive du 13 juillet 2009 qui fut adoptée non pas isolément, mais en tant que composante de ce que l'on a appelé à l'époque le « paquet défense ». Ce paquet comprenait notamment une autre directive relative aux donations de transferts des équipements de défense au sein de l'Union européenne⁹.

B) La logique de la directive MPDS au sein du « paquet défense »

Les deux textes suivaient la même logique en recherchant un compromis entre le développement d'une politique européenne de défense et la prise en compte des impératifs de sécurité nationale qu'invoquaient légitimement les États membres pour déroger en tout ou en partie aux dispositions du droit de l'Union.

En créant cette nouvelle catégorie des marchés publics de défense et de sécurité, la directive du 13 juillet 2009 a pris en compte deux exigences essentielles en matière des États en matière de défense : d'une part, la sécurité d'approvisionnement de leurs matériels de défense et de sécurité et d'autre part la protection de la confidentialité propre à ces équipements très sensibles, alors que l'application pure et simple des dispositions de droit commun des marchés publics pouvait entrer en conflit avec les règles de concurrence et de publicité.

⁸ *Ibid.*, p. 10.

⁹ Directive 2009/43/CE du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté.

En contrepartie, l'Union européenne a cherché par le biais de cette directive MPDS à dissuader les États membres de continuer à invoquer l'exclusion de l'ancien article 223(2) et à les amener à soumettre au droit européen ainsi adapté une large part de marchés d'équipement. Ainsi, l'Union européenne a non seulement élargi le périmètre d'application de son droit des marchés, mais aussi a voulu renforcer l'un des piliers essentiels de la politique de défense européenne, à savoir la base technologique et industrielle européenne (BITD) et donc, ultimement à inciter les États à « acheter européen »¹⁰.

II — UNE ADAPTATION SIGNIFICATIVE DU DROIT DES MARCHÉS PUBLICS

Basée sur un compromis initial audacieux, la directive du 13 juillet 2009 est aujourd'hui intégrée au Code de la commande publique et à la pratique du ministère français des Armées, ainsi que — pour des volumes plus réduits — d'autres ministères régaliens (dont particulièrement le ministère de l'Intérieur).

Son périmètre d'application a été bien déterminé par son article 2 désormais repris par l'article L1113-1 CCP. Il couvre d'un côté les équipements militaires (et les travaux et services qui y sont associés), et de l'autre, les équipements dénommés « sensibles » par la directive, et les travaux et services y afférents.

¹⁰ De même la directive sur les transferts a eu pour but de faciliter la circulation des équipements de défense au sein de l'Union sans pour autant porter atteinte aux prérogatives nationales en matière d'exportation des matériels de guerre.

A) Un périmètre d'application précisément défini

La définition de ce qu'il faut entendre par « équipement militaire », à savoir un équipement « spécifiquement conçu ou adapté à des fins militaires, destiné à être utilisé comme arme, munitions ou matériel de guerre », ne pose pas de difficulté et limite donc l'application de la directive aux seuls marchés d'armement et à leur environnement direct.

En revanche, l'article 1^{er} de la directive (dont les termes sont aussi repris par l'article L. 1113-1 CCP) a dû donner une définition spécifique à la notion des équipements sensibles.

En effet, comme les considérants de la directive le prévoient, la même catégorie dérogatoire de marché public doit pouvoir être utilisée pour les achats de fourniture, de travaux ou de biens ne relevant du domaine de l'armement, mais ayant un lien direct avec les problématiques de sécurité : ces procédures devraient « refléter l'approche globale de l'Union en matière de sécurité, qui répond aux évolutions de l'environnement stratégique. En effet, l'émergence de menaces asymétriques et transnationales a entraîné un effacement progressif de la frontière entre sécurité externe et interne, militaire et non militaire »¹¹ et la directive en donne quelques exemples non limitatifs en évoquant la protection des frontières, les activités de police et les missions de gestion de crise¹².

Pour délimiter plus précisément le périmètre de cette notion d'équipement sensible du point de vue de la sécurité non militaire, la directive a choisi de les définir comme étant « destinés à des fins de sécurité qui font intervenir, nécessitent et/ou comportent des

¹¹ Directive 2009/81, consid. 7 (et dans le même sens, son considérant 9 qui évoque « certains achats particulièrement sensibles dans le domaine de la sécurité non militaire »).

¹² *Ibid*, consid. 11.

informations classifiées »¹³. Le Code de la commande publique a tenté d'être encore plus précis en visant les « supports ou informations protégés ou classifiés dans l'intérêt de la sécurité nationale »¹⁴.

Quoi qu'il en soit, c'est bien la même logique de sécurisation des achats qui réunit les marchés d'équipement militaire et ceux qui, relevant de la sécurité non militaire (et plus particulièrement encore de la sécurité nationale), nécessitent également une protection particulière du secret.

Que le marché concerné relève de l'une ou l'autre des catégories, le régime juridique des marchés de défense et de sécurité apporte indiscutablement des adaptations très utiles pour tenir compte des impératifs de défense ou de sécurité nationale des États membres, tout en restant compatible avec les principes fondateurs du droit européen des marchés publics¹⁵.

Différentes facilités sont offertes par ce régime spécial de marché, qu'il s'agisse de l'allègement des conditions de publicité et de mise en concurrence¹⁶, du caractère facultatif de l'allotissement (contrairement au droit commun des marchés)¹⁷ ou encore des règles de sous-traitance plus souples que celles résultant du droit national des marchés publics¹⁸.

Mais on s'en tiendra ici à évoquer quelques autres règles dérogatoires particulièrement importantes.

¹³ *Ibid*, article 1(7).

¹⁴ Article L1113-1 CCP précité, 2°.

¹⁵ Voir notamment Yvonnick Le Fustec, « Spécificités de la négociation dans le cadre des marchés de défense », *Contrats Publics*, n° 193, décembre 2018, pp. 51-55.

¹⁶ Voir notamment directives 2009 précitées, article 28.

¹⁷ Voir l'article L. 2313-5 CCP.

¹⁸ Ainsi l'article L2393-1 CCP distingue, s'agissant des marchés de défense, entre les sous-traitants au sens classique et les « sous-contractants » qui ne sont pas des sous-traitants et qui sont soumis à un régime plus souple.

B) Des dispositions dérogatoires profitables aux besoins des Armées et de la sécurité nationale

Tout d'abord, ces marchés particuliers constituent l'équivalent au niveau européen ce que la réglementation française a longtemps dénommé des « contrats classés », c'est-à-dire des contrats dans lequel un candidat ou un cocontractant, public ou privé, est amené à l'occasion de la passation du contrat ou de son exécution à connaître et à détenir dans ses locaux des informations ou supports protégés¹⁹.

La directive MPDS autorise donc le client public à imposer « des exigences visant à protéger les informations classifiées qu'ils communiquent tout au long de la procédure d'appel d'offres et d'adjudication. Ils peuvent également demander à ces opérateurs économiques de veiller à ce que leurs sous-traitants respectent ces exigences »²⁰. Mais la protection des informations classifiées a vocation à s'appliquer aussi durant toute la vie du marché, puisque l'article 9 de la directive permet au pouvoir adjudicateur d'imposer aux soumissionnaires du marché et à ses sous-traitants de « préserver de manière appropriée la confidentialité de toutes les informations classifiées en leur possession ou dont ils viendraient à prendre connaissance tout au long de l'exécution du marché et après résiliation ou expiration du contrat »²¹.

¹⁹ Le contrat classé était précédemment défini ainsi par l'article 2 de l'arrêté du 18 avril 2005 relatif aux conditions de protection du secret et des informations concernant la défense nationale et la sûreté de l'État dans les contrats (aujourd'hui abrogé, mais dont les dispositions sont reprises mutatis mutandis par l'annexe 17 de l'instruction interministérielle 1300, ou encore le titre IV de l'instruction ministérielle n° 900 du ministère des Armées, 15 mars 2021, p. 69).

²⁰ Directive 2009 précitée, article 7. En droit français, on retrouve notamment ces dispositions dans les articles R2332-8 et R2351-14 CCP.

²¹ *Ibid.*, article 22 (a). En France les clauses contractuelles devant être insérées dans les marchés à cette fin sont conformes au modèle des clauses types générales contractuelles de protection du secret de la défense nationale à insérer dans les conventions et les contrats (GI 1300 précitée, annexe 17, p 158).

La sécurité d'approvisionnement est une seconde exigence à laquelle les marchés publics de défense et de sécurité doivent pouvoir répondre, là encore, pour satisfaire les impératifs de défense et de sécurité nationale. Le livre vert de 2004 précité avait déjà mis cette question au cœur du débat en relevant que « les impératifs de défense supposent que les sources d'approvisionnement soient assurées pendant toute la vie des programmes d'armement, depuis la conception jusqu'au retrait du service de l'équipement, en temps de paix et en temps de guerre. Les États peuvent donc être conduits à mettre en place des garanties d'approvisionnement particulières. Le maintien d'une capacité industrielle de défense purement nationale peut apparaître comme un moyen fiable pour répondre aux intérêts stratégiques et aux situations d'urgence (opérations militaires) »²².

C'est l'article 23 de la directive de 2009 qui a donc autorisé les pouvoirs adjudicateur à réclamer des candidats dans différents documents, attestations ou certifications de nature à garantir au client étatique la capacité de l'industriel ou de ses sous-traitants à satisfaire ses besoins d'approvisionnement sur le long terme. Ce que le droit français de la commande publique a transposé dans l'article R. 2351-15 CCP.

Là encore, la directive autorise les clients étatiques à privilégier non plus les seuls critères techniques et financiers (dans la logique classique du « mieux disant » dans les marchés publics²³), mais plutôt la capacité des fournisseurs à pouvoir répondre rapidement et dans la durée aux besoins de maintenance et de ré-équipement, et à prendre en compte « la totalité du cycle de vie des produits »²⁴.

²² Livre vert précité, p. 5.

²³ Voir notamment : Le mieux-disant dans la commande publique — Livre blanc du MEDEF, janvier 2010.

²⁴ Directive 2009 précitée, consid. 12.

Ainsi, s'éloignant de la logique classique de « l'offre économiquement la plus avantageuse », le Code de la commande publique permet notamment d'exiger des candidats l'engagement d'assurer la maintenance, la modernisation ou les adaptations des fournitures faisant l'objet du marché, mais aussi celui de fournir « tous les moyens spécifiques nécessaires pour la production de pièces détachées, de composants, d'assemblages et d'équipements d'essais spéciaux, y compris les plans techniques, les autorisations et les instructions d'utilisation, au cas où il ne serait plus en mesure de les fournir »²⁵.

Dans le prolongement logique des garanties de sécurité d'approvisionnement, le droit des marchés de défense et de sécurité permet également de mettre en œuvre — malgré les règles internationales auxquelles l'Union européenne a adhéré (c'est-à-dire l'accord plurilatéral sur les marchés publics — AMP), une « préférence européenne ». Ainsi le Code de la commande publique exclut par principe du bénéfice de la procédure les opérateurs économiques qui ne sont pas des États membres de l'Union européenne ou qui n'appartiennent pas à l'Espace économique européen²⁶.

Enfin, la directive MPDS a également innové en prenant en compte les circonstances exceptionnelles pouvant résulter d'une crise ou d'un conflit armé. Pour ce faire, elle a tout d'abord défini la « crise » comme « toute situation dans un État membre ou dans un pays tiers, dans laquelle des dommages ont été causés, dont les proportions dépassent clairement celles de dommages de la vie courante et qui compromettent substantiellement la vie et la santé de la population ou qui ont des effets substantiels sur la valeur des biens, ou qui nécessitent des mesures concernant l'approvisionnement de la population en produits de première nécessité ; il y a également crise lorsqu'on doit considérer

²⁵ Article R. 2351-15, CCP, 7° et 9°.

²⁶ Articles L. 2353-1 et article R. 2342-7 CCP.

comme imminente la survenue de tels dommages ; les conflits armés et les guerres sont des crises au sens de la présente directive »²⁷.

Dans toutes ces situations de crise, il devient alors possible aux clients étatiques de passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsque les conditions de passation ne sont pas compatibles avec les délais minimaux d'urgence²⁸.

Reste cependant à apprécier si ces adaptations, conçues par le droit européen pour promouvoir un marché européen des équipements de défense tout en respectant les impératifs de sécurité nationaux, sont bien utilisées par les États et si elles rencontrent certaines limites.

III — LES LIMITES À L'UTILISATION DES MPDS

Sans rentrer ici dans l'analyse de données statistiques partielles difficiles à interpréter, on peut cependant reconnaître que l'augmentation du nombre des marchés publics de défense notifiés depuis l'entrée en vigueur de la directive a été assez forte, en particulier dans les premières années de sa mise en œuvre à partir de 2011.

Ainsi le rapporteur du rapport du parlement européen de 2019 a salué « le nombre croissant d'avis de marchés et d'avis d'attribution de marchés par les États membres [données *Tenders Electronic Daily* (TED)], ce qui est encore assez récent en comparaison avec les directives sur les marchés publics autres que la défense »²⁹.

²⁷ Directive 2009 précitée, article 1 (10). Pour sa part le code de la commande publique français propose une définition équivalente sur le fond, mais dans laquelle le conflit armé et la guerre sont présentés comme le type même de la crise, bien que celle-ci puisse aussi découler de toute autre situation qui pourrait compromettre la vie de la population (v. l'article R. 2322-3 CCP).

²⁸ Article 28(c) de la directive 2009 précitée et article R. 2322-3 CCP précité.

²⁹ Parlement européen, Rapport sur la mise en œuvre de la directive 2009/81/CE relative aux marchés publics dans les domaines de la défense et de la sécurité, et

A) Des limites juridiques

La France a été dès l'origine l'un des États membres les plus ouverts au recours à ce type de marchés. Mais cette pratique nationale est soumise aujourd'hui à un contrôle attentif du juge administratif qui, en vérifiant si la qualification de marchés de défense et de sécurité correspond bien aux critères définis par le droit de l'Union, impose quelques limites juridiques au recours à cette technique contractuelle particulière.

Dans de nombreux cas, bien évidemment le recours à un marché de défense et de sécurité s'impose sans difficulté ni contentieux. On peut d'ailleurs citer quelques exemples où la juridiction a validé la qualification retenue par l'administration. Ce fut par exemple le cas d'un jugement du tribunal de Versailles reconnaissant qu'un équipement destiné à l'entretien d'un matériel de guerre a bien pour but « la commande d'outillages en vue d'effectuer le nettoyage d'équipements destinés à être utilisés comme armes ou matériel de guerre »³⁰.

De même, cette qualification a été reconnue applicable à un marché portant « sur des prestations de bourrellerie aéronautique sur des aéronefs militaires, en particulier sur des avions de chasse ; qu'il porte ainsi sur des travaux, fournitures et services directement liés à un matériel de guerre et constitue, par suite, un marché de défense »³¹.

En validant ainsi la qualification de marché de défense et de sécurité, le juge administratif peut en tirer aussi des conséquences sur ses prérogatives en tant que juge du contrat à l'encontre de l'administration. En effet, comme le montre l'arrêt de 2017 précité, le pouvoir de la juridiction administrative de suspendre en référé la signature et

de la directive 2009/43/CE relative aux transferts de produits liés à la défense (2019/2204 (INI)), p. 5.

³⁰ TA Versailles, 4 mai 2016, n° 39-08-015-01.

³¹ CE, 7^e – 2^e chambres réunies, 24 mai 2017, n° 405787, *Techno logistique*.

l'exécution d'un contrat n'est pas applicable en présence d'un marché public de défense et de sécurité., conformément au II de l'article L. 551-2 du Code de justice administrative³².

Mais dans d'autres décisions, la juridiction administrative a dû rejeter la qualification de marché de défense et de sécurité retenue par le pouvoir adjudicateur et, ce faisant, déclarer illicites les procédures de consultation et annuler le marché qui en est issu.

Ce fut le cas notamment, s'agissant de prestations de gardiennage, d'accueil et de filtrage de trois sites militaires à La Réunion, pour lesquelles le commissariat des armées considérait qu'il s'agissait de prestations ayant des fins spécifiquement militaires ou des travaux et services destinés à la sécurité et qui font intervenir, nécessitent ou comportent des supports ou informations protégées ou classifiées dans l'intérêt de la sécurité nationale, au sens du 4° de l'article L1113-1 CCP.

Le Conseil d'État a jugé en l'espèce que le fait que certaines caractéristiques du système de contrôle d'accès relèvent de la mention Diffusion restreinte « n'impliquait pas nécessairement que les services prévus par le marché fassent intervenir des informations protégées dans l'intérêt de la sécurité nationale » au sens des dispositions précitées. Il n'a pas non plus dénaturé les pièces du dossier ni les faits de l'espèce en jugeant, d'une part, qu'il ne résultait pas de l'instruction que les informations en cause seraient protégées au sens de ces mêmes dispositions et, d'autre part, que les installations contenant des informations protégées ou classifiées bénéficiaient d'une protection spécifique par des personnels militaires³³.

³² En matière de référé, le juge ne conserve que la possibilité d'imposer une injonction sous astreinte à l'administration (en application de l'article L. 551-6 CJA).

³³ CE, 7e et 2e ch. réunies, 4 février 2021, n° 445396. En l'espèce, la qualification abusive du marché concerné entraîne le fait que le pouvoir adjudicateur ne

Dans un autre contentieux tranché en 2019 par le Conseil d'État, c'est la passation d'un marché d'équipement en armes de poing des agents des affaires maritimes qui a fait l'objet d'une annulation, car même si les pistolets concernés font bien partie d'une catégorie d'armes listées depuis 1958, « seuls les achats, par l'État ou par ses établissements publics, pour les besoins de la défense ou de la sécurité nationale, d'équipements conçus ou adaptés à des fins spécifiquement militaires, sont soumis à des exigences particulières justifiant le régime dérogatoire applicable aux marchés de défense et de sécurité. La circonstance que des équipements figurent sur la liste établie par la décision n° 255/58 du conseil du 15 avril 1958 ne suffit pas, à elle seule, pour qualifier les marchés de fourniture de ces équipements de marchés de défense et de sécurité »³⁴.

Mais au-delà de ces limites juridiques qui imposent à l'État client de n'user de cette procédure spéciale que dans le cadre strict de l'interprétation de la directive de 2009, c'est encore sur le terrain politique que l'on retrouve les plus grandes réserves vis-à-vis de sa mise en œuvre.

B) Des limites politiques

Le rapport du Parlement européen en 2019 sur la mise en œuvre des deux directives du « paquet défense » a bien identifié les réticences essentiellement politiques qui dissuadent encore les États membres d'appliquer les règles propres au régime des marchés publics de défense et de sécurité.

pouvait plus l'invoquer pour justifier sa décision de ne pas allouer le marché, et donc l'annulation de la procédure de passation retenue.

³⁴ CE, 7^e – 2^e chambres réunies, 18 décembre 2019, n° 431696.

En premier lieu, le rapport relève encore « le recours systématique à la disposition d'exclusion par les États membres en vertu de la directive ainsi que de l'article 346 du TFUE » même si le rapporteur indique avec honnêteté qu'il n'est pas facile « d'évaluer si l'exception prévue à l'article 346 a été utilisée pour des raisons justifiées de protection des intérêts nationaux essentiels de sécurité ou simplement comme un moyen de limiter l'application de la directive 2009/81/CE »³⁵.

Ce contournement trop fréquent des règles de marchés dans ces domaines de la défense et de la sécurité nationale a aussi été relevé et critiqué par le rapport de l'Assemblée nationale française qui a fait le constat « d'une application très limitée des dispositions de la directive, l'essentiel des grands contrats précités étant en pratique très largement négociés hors de toute publicité et mise en concurrence entre les gouvernements et/ou des entreprises, y compris de pays tiers et, notamment, des États-Unis. En effet, la directive elle-même et, le cas échéant, l'article 346 du TFUE autorisent de telles pratiques qui ont empêché la constitution d'un véritable marché intérieur des équipements de défense »³⁶.

Certaines clauses dérogatoires de la directive MPDS sont également fréquemment montrées du doigt. C'est notamment l'exclusion de l'application de la directive aux « marchés passés par un gouvernement à un autre gouvernement »³⁷. Selon les parlementaires français, « la conséquence est, généralement, l'attribution de ces contrats à une entreprise américaine. Or, pour la Commission européenne, ils ne devraient être attribués à une entreprise étrangère qu'à la seule condition de l'absence d'une offre européenne équivalente, absence dûment

³⁵ Parlement européen, n° 2019/2204 (INI) précité, p. 4.

³⁶ Rapport de la mission « flash » sur les marchés publics européens de défense, Assemblée nationale, septembre 2021, p. 2.

³⁷ Directive 2009 précitée, article 13 (f).

constatée par une analyse de marché. Or, une telle analyse n'est en pratique jamais réalisée par les États membres »³⁸.

Une autre disposition facilitant le détournement des objectifs politiques fixés par la directive réside dans la possibilité pour les États contractants d'obtenir à titre dérogatoire la possibilité d'ouvrir le périmètre géographique de la concurrence pour consulter et choisir un fournisseur non européen.

Certes la directive précise bien que lorsque des pouvoirs adjudicateur veulent bénéficier de cette dérogation à la préférence européenne de principe, « Ils devraient fonder cette décision sur des considérations de bon rapport qualité-prix, en reconnaissant la nécessité d'une Base industrielle et technologique de défense européenne compétitive »³⁹

Mais il semblerait que cette possibilité soit utilisée dans environ 10 % des cas, mais s'ajouterait au cas sans doute beaucoup plus nombreux (mais difficilement évaluable) où l'État membre passe un contrat d'État à État avec, par exemple un contrat FMS (*Foreign Military Sales*) américain.

Au total, le bilan de l'adoption et de la mise en œuvre de cette directive sur les marchés publics de défense et de sécurité est assez mitigé entre la conception d'un outil juridique approprié et utile et sa mise en œuvre trop limitée. C'est sans doute à la Commission, de plus en plus préoccupée de faire avancer concrètement l'Europe de la défense (en particulier du fait du conflit en Ukraine) qu'il devrait appartenir de renforcer son contrôle sur la passation des marchés d'équipement de défense et de sécurité. Elle a manifestement insuffisamment exercé son contrôle alors même que la directive de juillet 2009 lui en donne les moyens et prévoit notamment qu'elle puisse mettre en

³⁸ Rapport Assemblée nationale, 2021 précité, p. 27.

³⁹ Directive 2009 précitée, consid. 18.

œuvre un « mécanisme correcteur » dans le cas où elle relèverait une violation grave du droit de l'Union⁴⁰.

Plus profondément, il n'est pas anormal que cette directive emblématique de l'émergence d'un droit européen des procédures de défense et de sécurité soit en quelque sorte un reflet des politiques européennes de défense et de sécurité ainsi que de leurs avancées fragiles. Si le bilan des dernières décennies montre à quel point il est difficile de faire converger les politiques de défense et les procédures d'équipements des forces, il n'en demeure pas moins que la négociation du « paquet défense » et l'adoption de la directive du 13 juillet nous montrent le chemin d'une articulation souple, mais juridiquement encadrée entre les besoins essentiels et souverains des États membres et leur prise en compte par des dispositions communes et adaptées du droit de l'Union européenne.

⁴⁰ Directive 2009 précitée, article 63.

RÉQUISITIONS DE BIENS ET DE SERVICES : DES DEUX GUERRES MONDIALES À LA LOI PROGRAMMATION MILITAIRE 2024-2030

Commissaire général de 2^e classe (2S) Pascal DUPONT

Docteur en Droit

Secrétaire général de la Société française de droit aérien et spatial

Membre de l'Académie de l'air et de l'espace

Les réquisitions désignent une opération par laquelle l'Administration exige et obtient une prestation d'activité ou la fourniture d'un bien. Appliquées au secteur de la défense, elles sont distinctes des demandes prises par l'autorité judiciaire ou préfectorales visant l'accomplissement de certaines prestations. Dans la rédaction actuelle du Code de la défense, un grand nombre d'articles leur sont consacrées qu'il s'agisse de marchandises, logements, établissements industriels, navires et aéronefs¹ qui, depuis 1945 et sauf à des moments critiques, n'ont guère eu l'occasion d'être utilisées. La réforme opérée en 2023 par le législateur sur le droit des réquisitions vise à moderniser et adapter le régime des réquisitions qui est inséparable de l'économie de défense.

¹ Code de la défense, art. L. 2213-8, L. 2223-10, L. 2223-18, R. 2223-10, R. 2213-13 à R.2213-16, D. 2213-23, R. 2213-24, D. 2213-23.

I — UN DISPOSITIF CONTRAIGNANT DE FOURNITURE DE BIENS OU DE SERVICES

Dans l'histoire militaire et dans l'histoire tout court, le thème des réquisitions militaires peut être illustré par l'affaire dite des « Taxis de la Marne ». Cette opération, menée les 6 et 7 septembre 1914, sur ordre du gouverneur militaire de Paris, le futur maréchal Gallieni, a permis d'acheminer sur le front entre 3 000 et 5 000 hommes à bord de plus de 1 000 taxis parisiens et quelques cars. Contrairement à une idée reçue, elle n'explique pas à elle seule la victoire de la Marne puisque le nombre de soldats transportés (soit une brigade) était réduit par rapport aux effectifs mobilisés pour la bataille, la très grande majorité des troupes ayant utilisé la voie ferrée. Mais elle reste un symbole d'une manœuvre logistique réussie et effectuée à l'aide de moyens (des compagnies privées de taxi) et des personnes privées (des chauffeurs civils) qui ont transporté pendant deux semaines des troupes — sur le trajet aller — et des blessés — sur le trajet retour — le tout dans une logique d'économie de guerre et de forces morales, c'est-à-dire la défense de la Nation par la Nation.

A) Deux types de réquisitions

Historiquement, la première réglementation remonte à la loi du 3 juillet 1877², dont l'objet est de « suppléer à l'insuffisance des moyens ordinaires d'approvisionnement de l'armée » (logement, biens et denrées nécessaires à leur subsistance ou encore les installations, les équipements et la main-d'œuvre nécessaires à la poursuite des activités militaires). La loi du 11 juillet 1938³ étend ce droit pour

² Loi du 3 juillet 1877 relative aux réquisitions militaires.

³ Loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre.

l'autorité civile, droit qui est pérennisé par les ordonnances n° 59-63 du 6 janvier 1959⁴ et n° 59-147 du 7 janvier 1959⁵, qui ont consacré la possibilité d'y recourir « pour les besoins du pays, les services des entreprises et des personnes, ainsi que la propriété ou l'usage de tous les biens ».

Aujourd'hui codifiées au livre II de la deuxième partie du code de la défense⁶, les dispositions issues des lois du 3 juillet 1877 et du 11 juillet 1938, ainsi que des ordonnances des 6 et 7 janvier 1959 constituent le corpus juridique de droit commun des réquisitions en temps de paix comme en temps de guerre, respectivement qualifiées de « réquisitions pour les besoins généraux de la Nation », s'agissant des prérogatives conférées à l'autorité civile, et de « réquisitions militaires », pour celles dévolues à l'autorité militaire.

Le régime de réquisitions comprend donc deux volets distincts : d'une part, l'article L. 2211-1, relatif aux réquisitions « pour assurer les besoins de la défense » (et seulement eux), qui est applicable dans les hypothèses de l'article L. 1111-2 et en cas de déclaration de l'état d'urgence⁷ ; d'autre part, l'article L. 2211-2, relatif à ce que l'on appelait les réquisitions pour les « besoins du pays » (et non seulement de la défense), possible dans tous les cas, au-delà des seules hypothèses de l'article L. 1111-2 (donc y compris en dehors d'une « menace » au sens de cet article).

⁴ Ordonnance n° 59-63 du 6 janvier 1959 relative aux réquisitions de biens et de services.

⁵ Ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense.

⁶ À l'occasion de l'ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense.

⁷ Article 10 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence : « La déclaration de l'état d'urgence s'ajoute aux cas prévus à l'article L. 1111-2 du code de la défense pour la mise à exécution des réquisitions dans les conditions prévues au livre II de la deuxième partie du même code ».

B) Un usage limité depuis 1958

Depuis les débuts de la V^e République, cinq décrets en conseil des ministres portant ouverture du droit de réquisition sont intervenus : le décret du 24 avril 1961 pris dans le cadre de l'état d'urgence consécutif au « putsch d'Alger » du 21 avril de cette même année ; le décret du 14 janvier 1991 portant ouverture du droit de réquisition des compagnies aériennes françaises, à titre préventif, pour permettre d'évacuer les ressortissants français en cas de conflit dans le Golfe ; le décret du 17 janvier 1991 portant ouverture du droit de réquisition de l'emploi des personnels des compagnies d'armement maritime françaises, à titre préventif, pour permettre d'évacuer les ressortissants français dans le Golfe ; le décret du 10 novembre 2004 portant ouverture du droit de réquisition des compagnies aériennes françaises, afin de permettre l'évacuation des ressortissants français présents en Côte d'Ivoire après le bombardement d'un camp de la force Licorne à Bouaké ; le décret 20 juillet 2022 portant ouverture du droit de réquisition des sociétés de location d'hélicoptères en capacité de participer à la lutte contre les feux de forêt, afin de répondre à « de multiples incendies d'une rare intensité sur l'ensemble du territoire national ».

Comme on peut le constater et outre l'affaire du putsch de 1961, le recours aux réquisitions est lié à la nécessité de recourir à des moyens de transport, qui, en cas de situation de crise, deviennent rapidement insuffisants ou indisponibles.

Parallèlement, un nouveau régime de réquisition civile est apparu avec l'ordonnance n° 2022-232 du 23 février 2022⁸ qui a introduit, au sein du code de la défense un cadre spécifique relatif aux

⁸ Ordonnance n° 2022-232 du 23 février 2022 relative à la protection des intérêts de la défense nationale dans la conduite des opérations spatiales et l'exploitation des données d'origine spatiale, JORF n° 0047 du 25 février 2022.

réquisitions de biens et services spatiaux. Ce texte permet au Premier ministre d'obtenir en cas d'urgence et au profit de l'État, le transfert de maîtrise d'un objet spatial ou la fourniture de prestations de services fondées sur l'utilisation d'un tel objet, afin de répondre à des besoins liés à la sauvegarde des intérêts de la défense nationale, moyennant un mécanisme d'indemnisation intégrale des préjudices occasionnés à cette occasion.

Toutefois, le régime juridique des réquisitions du code de la défense, est devenu inadapté. Il fait référence à des notions comme la mobilisation générale, la mise en garde qui renvoient à des circonstances exceptionnelles. Or, aujourd'hui les menaces se situent dans le cyberspace (paralysie des réseaux), l'espace (destruction de satellites), les mers (destructions de câbles sous-marins et gazoducs), les infrastructures vitales et encore et toujours les moyens de transport. Ensuite, les modalités d'exercice des réquisitions du code de la défense sont régies par près de 300 articles législatifs et réglementaires. À titre de comparaison, le cadre juridique applicable aux réquisitions préfectorales est fondé sur un article législatif unique (l'article L. 2215-1 du code général) des collectivités territoriales.

II — LA RÉFORME DE 2023 ÉLARGIT ET SIMPLIFIE LE DROIT DES RÉQUISITIONS

Cette réforme est issue de la loi du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030⁹ qui a introduit dans le code de la défense un titre « Réquisitions pour les besoins de

⁹ Loi du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, JORF du 2 août 2023.

la défense et de la sécurité nationale ». Le nouveau régime comporte deux dispositifs de réquisition des personnes, biens et services.

A) Une nouvelle alternative : des menaces ou une situation d'urgence

La dichotomie entre les réquisitions pour les besoins de la Nation et les réquisitions militaires est remplacée par la distinction entre : les réquisitions visant à faire face aux menaces « pesant sur les activités essentielles à la vie de la Nation, la protection de la population, l'intégrité du territoire, la permanence des institutions de la République ou de nature à justifier la mise en œuvre des engagements internationaux de la France en matière de défense » qui relèvent d'un décret pris en conseil des ministres, d'une part ; celles liées à une urgence liée à la sauvegarde des intérêts de la défense nationale, qui nécessitent un décret du Premier ministre, d'autre part.

Concrètement, les scénarios envisagés ici sont ceux où il s'agit de répondre à un besoin urgent lié à la défense nationale (réquisition de société spécialisée capable de récupérer les débris d'un avion de chasse qui se serait abîmé en mer) ou de mettre en œuvre nos engagements de défense lorsqu'un État allié bénéficie de mesures de réassurance (dans le cadre des actions de l'OTAN, permettre à très bref délai la projection de moyens militaires vers l'étranger, en s'appuyant le cas échéant sur des moyens de transport privés en complément des moyens militaires).

B) Des garanties renforcées

Chaque type de réquisition obéit à un régime identique : les mesures prescrites doivent être strictement proportionnées aux objectifs poursuivis et adaptées aux circonstances de temps et de lieu. Une réquisition ne peut être ordonnée qu'à défaut de tout autre moyen

adéquat pour répondre au besoin et ne peut durer plus longtemps que ce qui est nécessaire.

Sont ici concernés les biens et les services, mais aussi les personnes civiles, physiques ou morales. Il ressort de ce nouveau régime tout d'abord que toute personne physique sur le territoire national pourra être réquisitionnée et, ce, quelle que soit sa nationalité. De même, tout ressortissant français, quel que soit son lieu de résidence, pourra également faire l'objet de ces mesures. Enfin, ne pourront en revanche être réquisitionnées que les personnes morales dont le siège est situé en France.

Appliqué aux besoins des armées, le procédé de la réquisition fait partie des stratégies d'acquisition qui ne passent pas par la voie contractuelle et l'achat public. Par ailleurs, si la réquisition constitue une atteinte au droit de propriété, elle ne constitue pas pour autant une privation de ce droit au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789¹⁰. La LPM 2024-2030 précise que les réquisitions ne peuvent être ordonnées « qu'à défaut de tout autre moyen adéquat disponible dans un délai utile » et qu'il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires. Elle prévoit également l'indemnisation intégrale des dommages matériels résultant de manière directe et certaine de l'exécution des mesures prescrites.

*

*

*

¹⁰ Selon l'article 17 de Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».

Dans la longue histoire de l'administration militaire, le régime des réquisitions a fait ses preuves, y compris au cours des opérations extérieures et vient de bénéficier d'une refonte de son cadre juridique.

En cas de crise ou de conflit, mais aussi dès le temps de paix, les États ont toujours été confrontés à la nécessité de mettre en œuvre des mesures de contrainte pour obtenir la fourniture d'un bien ou l'exécution d'une prestation de service, lorsqu'elles ne peuvent être obtenues ni par l'action directe des pouvoirs publics ni par voie contractuelle.

C'est peu connu, mais des régimes de réquisition et des procédures dérogatoires au droit commun existent aussi aux États-Unis et au Royaume-Uni, notamment pour le transport stratégique. En revanche, le régime des réquisitions n'existe pas pour les organisations internationales, que ce soit l'ONU, l'OTAN ou l'UE. Force est alors de constater que cette compétence régaliennne, inséparable des *scénarii* de crises ou de conflits, conserve toute son actualité dans une période de regain des tensions internationales.

L'ÉCONOMAT DES ARMÉES, UN MODÈLE DE SOUTIEN INTÉGRÉ DES FORCES ARMÉES

Commissaire général de 1^{re} classe Philippe POURQUÉ
Directeur de l'Économat des Armées

L'Économat des Armées (EdA), tel qu'il se présente aujourd'hui, est le produit des réformes du ministère de la Défense initiées au tournant des années 2000. Parmi ces réformes, une tendance de fond a porté sur l'externalisation des soutiens, et singulièrement des soutiens communs, soit le spectre d'action des commissariats d'armée. À ce titre, l'Économat s'est vu confier la mise en œuvre de trois grandes fonctions externalisées : la fourniture de denrées alimentaires (2005, convention « Vivres métropole »), le soutien non spécifique des opérations extérieures¹ (2006, convention « CAPESFrance »), et, en deux temps, la restauration collective des armées (2011, convention « RHL » ; 2019, convention de concession d'un quart des restaurants des armées).

Le résultat de cette évolution peut être qualifié de singulier : il s'agit, de fait, d'un modèle spécifique d'externalisation, à la fois maîtrisée et particulièrement adaptée au soutien à fournir. Cette singularité s'exprime dans la nature de cet organisme comme dans ses modes d'action.

¹ Selon les termes de la doctrine logistique française, relèvent des soutiens non spécifiques les fonctions autres que le soutien sanitaire, le soutien pétrolier, le soutien munitions ou la maintenance des matériels militaires

I — UN ORGANISME SOUS LE CONTRÔLE DU MINISTÈRE DES ARMÉES

Ce contrôle résulte de la nature juridique de l'établissement (A), mais aussi de la gouvernance qui lui est fixée (B), qui laisse place à un fonctionnement courant marqué par l'autonomie (C).

A) L'Économat des Armées ou la singularité d'un Établissement public industriel et commercial

Il peut sembler paradoxal de qualifier de singulière la qualité d'EPIC, tant ce statut est ancien et répandu dans le paysage des organismes publics.

De fait, alors que le ministère des Armées exerce une tutelle sur des dizaines d'établissements publics administratifs et nombre d'établissements publics à caractère scientifique ou technique, il ne compte que trois EPIC dans son champ d'action : l'ONERA, dont la tutelle est exercée par le délégué général à l'armement ; l'IGESA, dont la tutelle relève du secrétaire général pour l'administration ; et l'EdA, qui est le seul EPIC dont la tutelle revient au chef d'état-major des armées.

Cette unicité dans le paysage institutionnel de l'EMA est en soi une singularité.

B) Une gouvernance qui garantit le contrôle de l'activité

Cinq facteurs permettent un encadrement étroit de l'activité de l'EdA par le ministère des Armées. Tout d'abord, comme tout établissement public, l'EdA est régi par un principe de spécialité qui borne étroitement son action. Aux termes de la loi du 30 décembre 2002 qui a refondu son statut, l'Économat a pour objet « le soutien logistique et la fourniture de services, de denrées et de marchandises diverses,

aux formations militaires en France et à l'étranger »². La vocation de l'EdA pour le soutien est clairement affirmée.

Ensuite, l'EdA est doté d'une tutelle, exercée depuis 2012 par l'état-major des armées, et donc l'exercice est assuré par la sous-chef-ferie performance de l'EMA.

De plus, cette tutelle se concrétise par un contrat d'objectif et de performance (COP) quinquennal, qui détermine les activités dévolues à l'EdA, les modalités principales de leur exercice — notamment au regard des impératifs de résilience du soutien des armées — et les objectifs de gestion financière de l'établissement.

La direction de l'EdA est statutairement confiée à un militaire.

Enfin, ses principales décisions de gestion sont soumises à l'approbation d'un conseil d'administration dont la moitié des membres est constituée de représentants du MINARM.

C) Un pilotage qui combine fixation des effets à obtenir et autonomie de fonctionnement

Le pilotage de l'EdA repose sur la définition d'effets à obtenir fixés par l'EMA, essentiellement dans le cadre du COP. Celui-ci détaille les objectifs dans deux grands domaines d'action : le soutien des activités opérationnelles des armées et l'appui à la transformation du service du commissariat des armées. Ces objectifs portent sur la fonction de restauration collective en métropole, les approvisionnements alimentaires en et hors métropole et le soutien des engagements opérationnels dans tout le spectre du soutien non spécifique.

De plus, ces objectifs sont assortis de conditions d'exercice particulières destinées à garantir la résilience des armées : par exemple,

² Ainsi, poursuit le texte « qu'aux parties prenantes individuelles et collectives autorisées par le ministre de la Défense ».

pour les approvisionnements alimentaires, l'EdA a mission de détenir trois semaines de stock de sécurité, doit appliquer les règles spécifiques aux armées de sécurité sanitaire et sûreté des aliments dites de *food defense* et s'approvisionner en priorité auprès de fournisseurs afin de garantir la sécurité des approvisionnements.

Enfin, l'EMA encadre la gestion de l'établissement par des impératifs de gestion destinés à contenir les coûts de l'intervention de l'EdA au profit du ministère : le bénéfice est ainsi limité à 1,5 % et le poids des frais généraux, dont les salaires, inférieur à 5 % du chiffre d'affaires.

En regard de ces considérations, le statut d'EPIC emporte une réelle autonomie dans la mise en œuvre des moyens pour atteindre les objectifs fixés. Cette autonomie s'exprime notamment dans deux domaines. Le premier est les ressources humaines : l'EdA n'étant pas soumis au plafond ministériel des emplois autorisés, est libre de la détermination de ses effectifs. Le second est sa gestion financière : si le bénéfice global est plafonné, l'établissement est libre de la fixation de ses marges pour chacune de ses activités.

Cette autonomie, consubstantielle à son statut, est la condition nécessaire de l'efficacité de son action, et singulièrement de la réactivité attendue d'un organisme qui fonctionne, pour l'essentiel, selon les mêmes règles qu'une entreprise privée.

II — DES MODES D'ACTION PARTICULIÈREMENT ADAPTÉS AUX BESOINS DU MINARM

L'Économat fonctionne selon deux modes d'action principaux : comme acheteur, soit en acquérant des biens destinés à la revente, soit en intégrant des prestations achetées auprès de sous-traitants ; comme prestataire de services réalisés avec ses moyens propres — c'est

notamment le mode d'action préférentiel utilisé pour le soutien des engagements opérationnels.

Si ces modes d'action sont courants dans le domaine du soutien, les conditions de leur exercice par l'EdA sont marquées par une forte spécificité.

A) L'EdA acheteur : la singularité d'une centrale d'achat

L'Économat a depuis 2004 la qualité, très rare sur le périmètre de l'État³, de centrale d'achat.

Cette qualité juridique présente un avantage direct pour tous les acheteurs publics qui y recourent. En effet, tout acheteur public qui recourt à une centrale d'achat est exonéré de l'application du code de la commande publique : c'est la centrale d'achat qui passe un marché public et prend en charge toute la complexité de la mise en œuvre du code. L'acheteur public n'a besoin que d'un conventionnement dépourvu de tout formalisme pour demander à la centrale d'achat d'acquérir pour son compte biens ou services.

Ce mode opératoire a le double avantage de fluidifier considérablement le processus d'achat pour l'acheteur public et de permettre la massification des achats, la centrale regroupant les expressions de besoin de même nature provenant d'une pluralité d'acteurs publics. Le gain achat qui en résulte est amplifié par les stratégies ministérielles qui déterminent des monopoles ou quasi-monopoles de l'achat sur un segment déterminé à un acteur unique. Ainsi, l'EdA est-il chargé de 80 % des achats de denrées alimentaires du MINARM, et est l'acheteur unique de prestations de restauration collective pour le ministère.

³ Il n'existe que deux centrales d'achat sur le périmètre de l'État : l'UGAP et l'EdA.

L'activité achats de l'EdA, qui permet la mobilisation de ressources externes au bénéfice du MINARM, porte sur cinq grands segments :

- les denrées alimentaires, pour lequel l'Économat est le plus gros acheteur du périmètre de l'État ;
- les prestations de restauration collective, principalement en métropole, pour lesquelles l'EdA contractualise avec des sociétés de restauration collective dont il pilote au quotidien l'action en qualité d'intégrateur et non de simple acheteur ;
- les travaux d'infrastructure, segment en très forte expansion avec le déploiement de la concession d'un quart des restaurants des armées auprès de l'EdA : l'Économat est en effet responsable de la maintenance, du gros entretien et de la construction-réhabilitation des restaurants concédés ;
- les prestations logistiques, avec un réseau de marchés qui permet tout type de transport sur toute destination ;
- les prestations de service, au champ particulièrement divers, parmi lesquelles il convient de citer la fourniture d'accès internet en métropole (Ilosca) et en opération (Ilopex).

La capacité d'acheter et d'intégrer des types très différents de prestation constitue un incontestable démultiplicateur de l'action. L'exemple très contemporain de la crise de l'eau à Mayotte en donne un exemple éclairant, l'EdA ayant été identifié par les services du Premier ministre comme le seul acteur en mesure d'acheter et d'acheminer depuis la métropole, à très bref préavis, des quantités massives d'eau pour ravitailler 350 000 habitants. Cette réactivité procède de la combinaison de la capacité d'acheter des biens et services grâce à un réseau de marchés actifs associée à la capacité d'intégrer ces différents achats en vue de l'obtention d'un effet demandé : en l'espèce, l'EdA achète de l'eau, coordonne les livraisons sur les ports, procède aux

affrètements maritimes et cadence les rotations des bateaux par l'intermédiaire de son département logistique.

B) L'EdA, prestataire de service

Ce mode d'action est marqué par deux particularités singulières. La première est que l'Économat intervient comme prestataire de service au profit du MINARM⁴ en qualité d'opérateur en quasi régie. Le contrôle étroit que le MINARM exerce sur l'EdA permet en effet au ministère de recourir à l'établissement comme s'il se servait d'une entité lui appartenant organiquement. La conséquence, qui est un facteur considérable de simplification des procédures, est que le ministère peut recourir aux services de l'EdA sans mise en concurrence et sans faire application du code de la commande publique.

L'EdA n'intervient en qualité de prestataire de service en recourant à ses moyens propres que pour le soutien des engagements opérationnels des armées, et singulièrement des opérations extérieures. Les moyens humains qu'il met en œuvre dans ce cadre constituent une autre singularité. L'Économat recourt en effet à un vivier de quelques centaines de collaborateurs occasionnels, mais récurrents, qui viennent effectuer des contrats d'une durée très comparable à celle des projections Opex du personnel militaire qu'ils soutiennent. Spécialistes de tous les métiers de la gestion de camp⁵, et à ce titre très recherchés sur le marché du travail, ces collaborateurs ont la particularité d'être parfaitement intégrés au fonctionnement d'une force

⁴ L'EdA agit comme prestataire de service exclusivement au profit du MINARM, à la différence de son intervention en qualité de centrale d'achat, à laquelle tout acheteur public peut s'adresser

⁵ La gestion de camp recouvre la construction, la maintenance des locaux et des équipements (notamment les matériels chaud et froid), la fourniture d'énergie, la restauration, le nettoyage des locaux et l'évacuation des déchets, l'entretien des effets d'habillement, les loisirs y compris les installations sportives, le transport du personnel...

militaire en opération, dans la connaissance de ses besoins comme dans le partage de ses conditions de vie. L'exemple récent du difficile désengagement des forces françaises de Niamey illustre leur niveau d'engagement dans le soutien des forces militaires. Alors qu'ils étaient retenus sur le camp militaire depuis fin juillet et cumulaient leurs fonctions habituelles et les tâches habituellement confiées au personnel local qui ne pouvait plus accéder au camp, ils ont tous été volontaires pour rester sur place au-delà du terme de leurs contrats et prolonger leur mission jusqu'au moment où ils n'avaient plus aucun moyen de la remplir.

Organisme singulier par ses modes d'action, mais très fortement intégré aux armées et en étroite coordination avec le service du commissariat, l'Économat agit comme un démultiplicateur d'effets pour le soutien des forces. Le test opérationnel que représente le soutien des forces engagées dans la sécurisation des Jeux olympiques de Paris en 2024 fournira l'occasion de démontrer la capacité du SCA et de l'EdA d'apporter une réponse combinée et en parfaite complémentarité à un défi de soutien jamais égalé sur le sol métropolitain depuis la Seconde Guerre mondiale.

LES ACHATS DANS L'INDUSTRIE EN SITUATION DE CRISES

Isabelle DELARBRE

Ancienne cadre dirigeant chez Renault et Total
Réserviste citoyenne de l'armée de l'air et de l'espace

Qu'entend-on par le terme de « crise » dans le monde des achats ? Il s'agit de tout événement en provenance du marché qui affectera gravement le résultat de l'entreprise : une crise économique avec inflation et augmentation des prix et baisse des ventes, des problèmes géopolitiques qui perturbent les sources d'approvisionnement à prix compétitifs voire tarissent la source d'approvisionnement lorsqu'il existe un monopôle, comme pendant la pandémie de la COVID avec la Chine ou lorsque le prix de l'énergie a été multiplié par trois et le prix du gaz est devenu incontrôlable à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie... Il y a aussi les grèves ou encore la destruction pour une raison ou une autre d'un site de fabrication monopolistique. Les crises peuvent être nombreuses, je vais seulement évoquer celles qui concernent les achats. Sur des catégories d'achats stratégiques, ces situations peuvent vite tourner à la crise majeure pour l'entreprise.

La mission des achats dans l'industrie est de gérer ces crises lorsqu'elles surviennent, mais surtout de les anticiper et de tout faire pour les éviter. Je vous donnerai des exemples concrets de comment les achats fonctionnent en entreprise (II), mais avant je voudrais évoquer les fondamentaux qui permettent de gérer au mieux les crises (I).

I — FONDAMENTAUX DE LA GESTION DE CRISE

Dans l'industrie, les achats représentent des enjeux importants, le montant de la dépense externe est de l'ordre de 50 à 80 % du chiffre d'affaires. Dans l'automobile, cette dépense représente 80 % du CA. Au regard de ces enjeux vitaux, il a été mis en place dans les années 1990 une organisation « Achats » structurée autour de trois fondamentaux. Ces fondamentaux sont vraiment clés, ce n'est pas de la belle théorie, ils sont effectivement mis en œuvre.

Le premier de ces fondamentaux est une organisation cohérente et des processus Achats structurés. Ils ont été élaborés dans un objectif de performance afin de gagner en compétitivité face à la concurrence japonaise : dans les années 1990, l'industrie japonaise taillait des croupières à l'industrie automobile européenne, particulièrement française. Dix ans plus tard, cette dernière retrouvait sa compétitivité.

L'organisation achats s'est traduite par une direction des achats dont le directeur est membre du Comité exécutif (COMEX), il dépend du Directeur général. Le positionnement des achats dans l'entreprise est important, il est un signe que la dépense externe et les fournisseurs sont clés pour l'entreprise, qu'elle y attache de la valeur, au même titre que les autres grandes fonctions (fabrication, ingénierie, commerces, etc.). Pendant une dizaine d'années et jusqu'en 2004, la direction des achats de Renault s'est appelée « Direction de la Relation fournisseur », et les acheteurs s'appelaient « managers de la relation fournisseurs ». Cela montre la mise en valeur des fournisseurs, qui sont appelés « parties prenantes » aujourd'hui. Il en résulte que la direction des achats est attractive, l'achat est un métier, pour le pratiquer et y réussir, il faut un profil adapté.

Les Achats se réalisent selon des processus issus des marchés publics : stratégie, panel fournisseur, appel d'offres, mise en concurrence, équité, confidentialité... Ceux-ci sont connus et respectés par

toute l'entreprise et leur l'application est contrôlée. Aucun achat ne se fait s'il n'est pas réalisé par la direction des achats : le besoin doit lui parvenir pour être transformé, dans les règles, en achat vers les fournisseurs. Tous les « achats sauvages » sont non seulement interdits, mais ils sont suivis par un indicateur montré en Comex. Ce suivi visible permet de maintenir la rigueur dans l'engagement de la dépense.

Le deuxième des fondamentaux est le fonctionnement en binôme acheteur/prescripteur. Les fonctions sont bien séparées, mais complémentaires. L'acheteur et le prescripteur travaillent de concert face et avec les fournisseurs. Le prescripteur rédige les cahiers des charges techniques dont il est responsable. L'acheteur est responsable du domaine commercial et financier, il négocie avec les fournisseurs, il veille à la relation fournisseur de bout en bout, de l'origine de la présélection jusqu'à la fin de l'exécution du contrat. La sélection du fournisseur est réalisée par l'acheteur, en accord avec le prescripteur. Dans la phase aval du contrat, ce binôme se préoccupe aussi de toute la partie approvisionnement et logistique.

Les acheteurs et les prescripteurs dépendent aussi de hiérarchies différentes. Le principe de ne pas être juge et partie est strictement appliqué. Ce fonctionnement est extrêmement riche et permet à chacun de se challenger, le prescripteur rédige le cahier des charges, mais l'acheteur contrôle le prescripteur. Ainsi, l'acheteur vérifie l'ouverture du cahier des charges techniques, que le besoin exprimé soit bien celui d'un moyen orienté vers un résultat, quantifiable et chiffrable, que la demande ne soit pas trop restrictive, afin de ne pas réduire le marché sauf si le besoin est impératif et spécifique. Il vérifie donc le cahier des charges n'oriente pas vers certains fournisseurs au risque de troubler la concurrence. La réciproque est vraie : le prescripteur regarde attentivement la capacité du fournisseur à délivrer conformément au cahier des charges, il challenge l'acheteur sur les conditions

commerciales qui peuvent apparaître trop contraignantes, etc. En fin de compte, ils doivent s'entendre pour préserver l'intérêt de l'entreprise et ce n'est que dans 2 % des cas que l'affaire monte en arbitrage au niveau de la direction générale.

Le troisième des fondamentaux est une relation fournisseur structurée. Il convient de rappeler une évidence, qui parfois peut-être oubliée : le fournisseur n'est pas un ami ! L'entreprise et le fournisseur ont des intérêts convergents dans le cadre d'une relation professionnelle, structurée. Parfois, on appelle cela des partenariats. Ce terme est souvent galvaudé, mais il permet de souligner la démarche visant à travailler en organisation miroir entreprise/fournisseurs, avec des processus similaires. Une fois le contrat passé, un pilotage et un management permanent achat/prescripteur/fournisseur, se met en place sur la base d'objectifs construits ensemble et partagés, de process communs, d'un fonctionnement reposant sur des valeurs de respect, de transparence, de confiance et d'excellence communiquées dans le cadre d'une « charte fournisseurs ».

Cette relation structurée se déploie à l'aide d'indicateurs de suivi communs et partagés, à tous les niveaux. Il est important de vérifier que les indicateurs sont identiques partout : il se peut que d'une région à une autre, le calcul de l'indicateur soit différent. Or, le diable est dans le détail et il ne faut jamais laisser des chiffres diverger sans comprendre. Tout sujet est traité en temps réel, tout problème doit trouver une solution rapide. L'animation du fournisseur se fait au travers de points d'avancements réguliers, les problèmes sont mis sur la table et sont résolus, en temps rapide pour éviter l'accumulation et donc les crises. La réalité montre que les problèmes sont aussi bien chez les fournisseurs que dans l'entreprise.

La performance est suivie en permanence, les irritants sont soulevés par toutes les parties. En réalité, le fournisseur est un élément de l'équipe et il est piloté comme tel.

Ces trois fondamentaux sont les clés de la réussite, ils sont vertueux, ils amènent à des façons fluides et efficaces de travailler, les résultats sont là et visibles par tous. Leur mise en œuvre permet d'anticiper les difficultés, d'anticiper les crises et de les transformer, lorsqu'elles surviennent, en simples turbulences.

Cette manière de fonctionner est efficace : elle est un mélange de gestion humaine, d'organisation vertueuse et de process. C'est ainsi qu'en 2000, le membre d'une délégation de dirigeants de Nissan demanda lors de la visite d'une usine de Renault : « comment faites-vous pour travailler aussi bien ensemble ? ». En appliquant pleinement ces trois fondamentaux.

II — EXEMPLE DE QUELQUES CRISES DANS L'INDUSTRIE

À l'heure actuelle de nombreuses crises surgissent de tous côtés liés aux conséquences de la COVID amplifiées avec la crise économique actuelle et les difficultés en ressources humaines.

Les fournisseurs menacent d'arrêter les livraisons s'ils ne sont pas payés, les menaces de blocages sont courantes... Les turbulences se transforment en crises.

La pandémie a désorganisé les équipes et les plannings des projets. Le fonctionnement des trois fondamentaux présenté ci-dessus a été relâché, la rigueur et le travail en équipe se sont distendus. Certains acheteurs ont perdu en professionnalisme ou de nouveaux profils, moins formés, sont arrivés dans les équipes. Les techniques de décomposition des coûts (matières, énergies, main-d'œuvre...) ou de suivis économiques ont été plus ou moins mis à jour. Les prix sont

mal construits et mal gérés. Les relations avec les fournisseurs deviennent très difficiles. Les plaintes s'accumulent. Les fournisseurs menacent de ne pas livrer ou refusent de coopérer. La crise s'installe...

Que faire ? Il n'est pas possible de se mettre à dos un fournisseur stratégique. Capituler et payer ? Cela revient à détériorer une relation qui sera lourde de rancœur pour la suite de la relation... Il faut reformer l'équipe et remettre en œuvre les trois fondamentaux.

En période de crise économique, comme aujourd'hui les augmentations drastiques, l'inflation, les coûts de la main-d'œuvre, de l'énergie, etc., l'acheteur professionnel doit connaître la décomposition des coûts qu'il s'agisse de la part de main-d'œuvre, de matière première, d'énergie. Il sait alors réajuster à la hausse ou à la baisse selon l'évolution des prix. Lorsque le fournisseur vient demander une hausse de prix, l'acheteur professionnel doit en connaître la raison par le suivi de son contrat et de ses indicateurs. Cela manque aujourd'hui, et les crises s'accumulent comme les factures...

Quand les trois fondamentaux ne sont pas ou plus appliqués, tout est à reprendre. Des acheteurs pas assez professionnels, peu réactifs, des prescripteurs qui travaillent mal avec les achats, et réciproquement, et les fournisseurs fonctionnent en électron libre. Ils en profitent, ils envoient leurs factures, mais ils sont fautifs, car ils savent que sans commande achats, ils ne seront pas payés.

Un autre secteur est aussi un grand classique des crises : les projets informatiques. En effet, 70 à 80 % des projets connaissent des crises. Les cahiers des charges techniques et commerciaux sont très souvent conflictuels, les chefs de projet de part et d'autre ne sont pas toujours à la hauteur des enjeux, les trois fondamentaux sont mollement appliqués et toutes les conséquences en découlent.

En 2005, une crise d'un an a lieu : la distribution des véhicules dans tout le réseau Renault. Le fournisseur, monopolistique, vient nous voir en indiquant qu'il est au bord de la cessation de paiement, qu'il a encore une dette à hauteur de 275 millions d'euros. Sans l'apurement de cette dette, l'activité de distribution disparaît. Ou Renault paye, ou il y a une grande perturbation dans le réseau et le client final s'adressera ailleurs, ce qui entraînerait des pertes de ventes colossales. Comme il s'agissait d'un contrat, les achats ont dû gérer la situation.

C'est en fait l'histoire d'une catastrophe annoncée. Cette entreprise, une ex-filiale interne, avait été vendue à un prix élevé dans le cadre d'un LBO¹. Un LBO dans le secteur du transport ne se fait pas, car les marges sont trop faibles, la possibilité de remboursement d'une dette élevée est donc irréaliste. L'entreprise avait été vendue à trois actionnaires dans le cadre d'un contrat d'exclusivité — 90 % de l'activité de cette filiale venait de Renault — et une productivité de 3 %, quel que soit le prix du gazole. Si le prix du baril monte, le problème économique survient ; s'il descend, le fournisseur fait une bonne marge.

En reprenant dans mes fonctions ce périmètre de la logistique, je constate le risque lié à ce contrat. Je travaille avec le prescripteur et je vérifie qu'opérationnellement la relation avec le fournisseur est de qualité. Je préviens la direction financière du risque. En discutant avec l'entreprise, on se rend compte qu'aucun plan de productivité n'existe et qu'elle est incapable de remonter des bénéfices pour rembourser la dette. Heureusement la présence d'une *holding* possédant la dette permet d'être assuré que l'activité opérationnelle est bien distincte. Il n'y a alors plus qu'à attendre la catastrophe financière.

¹ Le *leveraged buy-out* (LBO), autrement appelé « rachat avec effet de levier », est un montage financier permettant le rachat d'une société ou d'un ensemble d'actifs en ayant recours autant à des fonds propres qu'à des outils financiers construits sur la dette.

En 2005, le prix du pétrole monte. Quelque mois après, on nous dit « vous payez ou l'activité s'arrête ». Parce que nous travaillons de manière très soudée et que nous avons anticipé les problèmes, nous avons pu tenir tête aux banquiers — et là j'ai découvert qu'un banquier furieux, c'est bien pire qu'un fournisseur furieux. Le temps est alors nécessaire pour décourager les financiers et montrer qu'ils n'ont pas de prise sur nous : car nous pouvions continuer la distribution des véhicules autrement. C'était un peu mensonger... mais cela a marché, au lieu de payer 275 millions de dettes, Renault paya 30 millions avec un nouveau repreneur et un nouveau contrat.

Cette crise prévisible a pu être gérée par la mise en œuvre des trois fondamentaux.

CONCLUSION

Ce fonctionnement Achats autour des trois fondamentaux est indispensable pour éviter et gérer les crises, c'est aussi le fonctionnement vertueux pour travailler l'innovation et réussir les projets sur le long terme. L'exemple de DACIA est parlant. Face à un projet difficile, car totalement disruptif par rapport aux projets classiques de l'automobile, le directeur de projet a été draconien sur la mise en œuvre des fondamentaux. DACIA est et reste toujours un succès.

TROISIÈME PARTIE

UNE EXPÉRIENCE D'ADMINISTRATION EN TEMPS DE CRISE, DANS LE CADRE DE L'OPÉRATION LICORNE ET DES ACTIONS CIVIL-MILITAIRES

Jacques ABEN

Professeur émérite d'économie de l'Université de Montpellier

Commissaire en chef de 1^{re} classe (h)

Le titre du colloque qui a été tenu le 8 décembre 2023 au ministère des armées avait pour titre : « Le soutien des forces armées : l'administration militaire et sa singularité face aux situations de crises et de conflits. ». Il n'y a là rien d'étonnant, sachant que l'organisateur était la direction centrale du commissariat des armées, et qu'ainsi elle souhaitait célébrer le dixième anniversaire du corps des commissaires des armées, né le 1^{er} janvier 2013 par la grâce de l'article 50 du décret n° 2012-1029 du 5 septembre 2012 « portant statut particulier du corps des commissaires des armées ».

Comment, alors, un professeur des universités en sciences économiques pouvait-il utilement contribuer à un tel événement ? Peut-être en parlant d'administration des finances des armées, dans la suite d'une communication donnée quatre ans auparavant dans le cadre du colloque de la Société française de finances publiques intitulé *Singularité(s) des finances de la défense et de la sécurité* — singularité, déjà. Mais ladite communication portait sur « La nouvelle politique de

rémunération des militaires »¹, qui ne fait que peu de place aux « crises et conflits », si ce n'est, en apparence, par la création d'une « indemnité de sujétions d'absence opérationnelle »². Néanmoins, comme la dite indemnité n'est pas cumulable avec « la rémunération des militaires envoyés en opération extérieure »³, sa relation avec « les crises et les conflits » est singulièrement réduite.

Il restait heureusement à ce professeur, la possibilité de se souvenir qu'il est aussi un commissaire des armées, même si ce n'est plus que dans l'honorariat de son grade, et qu'à ce titre il avait eu à faire de l'administration en soutien des armées, mais surtout qu'il avait eu le privilège de le faire dans un contexte de crise et même de « conflit armé non international »⁴, et pour une mission assez singulière.

Il n'y a donc aucun contre-sens ni même faux sens, à rendre compte ici d'une « expérience d'administration en temps de crise et dans le cadre des actions civilo-militaire ». Mais s'agissant de l'expérience d'un commissaire de réserve, il paraît utile, au préalable, de décrire le cheminement, au demeurant tortueux, qui l'a amené « de la fac à l'Opex », selon le titre raccrocheur d'un article de la revue *Armées d'Aujourd'hui*⁵. Le lecteur me pardonnera de le faire à la première personne du singulier.

Ma première mission en opération extérieure, en 2001, a été le résultat d'un véritable coup de chance. L'état-major opérationnel

¹ Jacques Aben, « La nouvelle politique de rémunération des militaires » in Fabien Cardoni et alii (dir.), *Singularité des finances de la défense et de la sécurité*, Mare & Martin, coll. Droit et gestion public, Paris, 4 mars 2021.

² Décret n° 2021-1701 du 17 décembre 2021

³ *Ibidem*, article 4.

⁴ J. Aben, « Licorne ou la guerre si nécessaire pour maintenir ou imposer la paix », *Stratégique*, 2017/4 N° 117, pp 253 à 283

⁵ N 265, novembre 2001 ; le titre original était plus modestement « Des actions civilo-militaires aux “affaires indigènes” »

interarmées cherchait un officier ayant une bonne culture économique pour occuper un poste au département « économie-commerce » de l'administration provisoire du Kosovo. L'armée de terre, théoriquement affectataire du poste, n'avait pu, ou voulu, le pourvoir. Or il s'est trouvé que l'officier traitant de l'EMOIA appartenait à l'armée de l'air, c'est donc vers la direction du personnel militaire de celle-ci qu'il s'est tourné. Le serveur informatique a donc sorti mon nom, ce qui n'était pas improbable, car il ne devait pas contenir beaucoup d'officiers docteurs en économie et volontaires-OPEX.

L'ordre de mission prévoyait une affectation au bureau des actions civilo-militaires (BACM) de l'opération Trident-Kosovo, puisqu'il s'agissait de pourvoir un emploi administratif typiquement civil en utilisant du personnel militaire, mieux adapté à un territoire mal sécurisé et à des conditions de vie un peu spartiates. Cette politique de rappel de militaires de réserve sur la base des compétences civiles qu'ils détiennent s'inscrit dans la volonté d'appuyer la reconstruction administrative d'un territoire mis à mal par une crise ou même un conflit, et ainsi l'aider dans sa transition vers « l'état final recherché ». Certes il est toujours possible pour l'ONU, autre opérateur sur le terrain, de recruter des agents à cet effet, mais cela peut prendre beaucoup de temps, là où les armées sont capables de réagir en quelques semaines, voire en quelques jours, si elles ont pris la peine de constituer un réservoir assez éclectique de ressources humaines civilo-militaires.

J'étais donc entré (par surprise pour moi) dans la filière « ACM » dont je ne connaissais rien jusque-là. C'est cette filière « métier » qui m'a ramené au Kosovo en 2002, comme « expert en économie » ; c'est encore elle qui aurait dû m'y ramener en 2004.

« Aurait dû » seulement, puisque le vendredi 5 mars 2004 vers 10 heures, à deux semaines de mon envol pour Pristina, je recevais un appel du groupement interarmées d'action civilo-militaire (GIACM),

me demandant instamment d'accepter un changement de destination : la Côte d'Ivoire et la force Licorne. Il ne s'agissait plus, à proprement parler, d'une mission civilo-militaire, même si l'affectation devait se faire au sein du BACM de l'opération Licorne, mais d'une mission entrant dans mes compétences *supposées* de commissaire. Telle qu'elle m'était présentée au téléphone à cet instant-là, elle visait à ériger ce BACM en détachement de première catégorie, disposant d'une autonomie financière, ce qui lui permettrait de gérer des ressources non fiscales. C'était bien la première fois que j'entendais parler de cela.

J'avoue avoir exprimé une forte réserve à l'encontre de cette proposition, n'étant pas du tout convaincu d'être le « commissaire de la situation », malgré mes 22 années d'ancienneté dans la réserve de ce corps à ce moment-là. Néanmoins, une heure après, un appel très insistant du colonel chef du bureau des actions civilo-militaires (J9) du centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) m'a fait voir que « là-haut » on pensait le contraire, et fait admettre que je ne pouvais pas me dérober, alors que l'on comptait vraiment sur moi pour pallier le refus des directions des trois commissariats, de détacher un commissaire d'active pour une telle mission. J'ai donc accepté. Néanmoins j'ai refusé d'être mis en route avec seulement 92 heures de préavis, et demandé huit jours de délai supplémentaires : on ne quitte pas l'université au mois de mars, comme l'on quitte une base aérienne quand on est en « alerte guépard »⁶.

⁶ Il s'agit d'une procédure qui permet de disposer d'un volant de forces interarmées mobilisables pour lancer une opération extérieure immédiatement, et permettant d'atteindre le volume d'une brigade (autour de 5 000 militaires) en une dizaine de jours.

I — LICORNE

C'est donc de cette mission impromptue et atypique qu'il sera question dans ce qui suit. Elle sera rapportée telle qu'elle a été vécue, entre le 16 mars et le 25 juin 2004, avec les règles, les appellations et les outils en vigueur à l'époque. Mais, à vingt ans de distance, il est certainement utile de commencer par la replacer dans son contexte, qu'il s'agisse de l'opération Licorne ou de la place qu'y ont pris les ACM. Ainsi l'analyse détaillée des opérations conduites pendant ces 101 jours pourra prendre toute sa signification.

A) L'opération Licorne

La force Licorne a été créée à la suite de la tentative de coup d'État du 19 septembre 2002 et de la crise qui a suivi. Certes, il y avait déjà en Côte d'Ivoire le 43^e bataillon d'infanterie de marine, installé à Port-Bouët, près du port de commerce et de l'aéroport, dans le cadre de l'accord de défense du 24 avril 1961, mais il a très vite été évident qu'il fallait envoyer des renforts si l'on voulait être capable de mettre en sécurité les 20 000 Français qui y étaient expatriés. Dès le 22 septembre, avec l'accord des autorités ivoiriennes, un premier contingent, du niveau d'une compagnie, arrivait de Libreville par voie aérienne militaire. Le 1^{er} octobre, le premier commandant de l'opération, le général Emmanuel Beth, rejoignait Abidjan, après avoir pris aussi le commandement de la 11^e brigade parachutiste, à Toulouse. Le renforcement a continué de manière rapide jusqu'à atteindre l'effectif de 4 000 au premier trimestre 2003 et à s'établir à 4 600 au printemps 2004.

Entre temps, le 17 octobre, un accord de cessez-le-feu avait été conclu par les plénipotentiaires de la communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), qui devait être garantie par

la mission d'interposition qu'elle allait créer (MICECI). Mais sa mise en place n'ayant pu avoir lieu qu'en mars 2003, faute de moyens, c'est à Licorne qu'a incombé cette mission malgré les réticences du général Beth.

Licorne s'est vue investie d'un mandat international le 4 février 2003, par la résolution 1 464 du conseil de sécurité de l'ONU, qui entérinait aussi la création de la MICECI. L'objectif était d'abord de favoriser une solution pacifique de la crise, notamment dans le cadre de l'application des accords de Linas-Marcoussis, conclus le 24 janvier entre le président Gbagbo et les « rebelles » du nord. La mesure la plus significative prise à cet effet a été la constitution, au mois de mai 2003, d'une zone de confiance destinée à séparer les ex-belligérants, le long de la ligne de contact.

Cette première résolution a été en quelque sorte prorogée par la résolution 1 528, prise sous l'empire du chapitre VII de la charte, qui prévoyait notamment la création d'une force de maintien de la paix : l'ONUCI. Licorne, devenait alors force de réaction rapide en renfort de l'ONUCI, et était en conséquence autorisée à utiliser « tous moyens » pour appuyer cette dernière dans sa tâche de sécurisation de la zone de confiance, visant à empêcher la reprise des affrontements entre les forces armées des Forces nouvelles (FAFN), au nord, et forces armées nationales de Côte d'Ivoire (FANCI) au sud. Dans un second temps la force devait participer au processus de « désarmement, démobilisation, réinsertion » (DDR) des miliciens, à l'instar de ce qui s'était fait par exemple en Sierra Leone, et dans d'autres pays d'Afrique. Licorne contribuait aussi à la sécurité des ministres issus du mouvement des Forces nouvelles, dès lors que leur mission les amenait en zone sud et notamment à Abidjan. Elle devait intervenir au profit de la population locale en cas de menace grave. Enfin elle gardait la fonction traditionnelle de troupes françaises en Côte d'Ivoire,

c'est-à-dire la protection des ressortissants français et leur évacuation si nécessaire.

À cet effet l'effectif n'a pas cessé de croître, jusqu'à atteindre 4 600 en mai 2004, répartis entre le quartier général de Port-Bouët et 6 groupements tactiques interarmes⁷ (GTIA) quadrillant le territoire. Pendant la période allant du 22 septembre 2002 au 16 mars 2004, date de début de ma mission, Licorne a essuyé le feu à plusieurs reprises et 6 de ses membres y ont laissé la vie. Cette liste s'est allongée jusqu'à atteindre 25 sur l'ensemble de l'opération, dont 21 déclarés « Morts pour la France ».

B) Les ACM dans Licorne

Comme toute force de paix française, Licorne avait été dotée dès l'origine d'une capacité d'action civilo-militaire. Aux termes de la directive 796/DEF/EMA/EMPL.1/DR du 11 juillet 1997⁸, c'était le bureau J9 du centre de planification et de conduite des opérations (EMA/CPCO) qui en assurait la conduite et en déterminait les moyens financiers. Un bureau homologue, G9, était son correspondant au sein du poste de commandement interarmées de théâtre (PCIAT) de l'opération.

Les opérations ACM elles-mêmes étaient réalisées par des unités de natures différentes. Il est de coutume de créer un bureau des actions civilo-militaires (BACM) auprès d'un commandant de force ou d'un responsable militaire. Le chef du BACM est alors conseiller du

⁷ Pour les non-initiés, « interarmes » signifie que sauf exception ledit groupement est formé exclusivement d'unités de l'armée de terre, alors même que Licorne était une force « interarmées », puisqu'elle comprenait un détachement air et était appuyée par l'opération Corymbe de la marine nationale, dans le golfe de Guinée.

⁸ Aujourd'hui, c'est la doctrine interarmées DIA-3.10.3 (A) _CIMIC (2012) qui s'applique (n° 174/DEF/CICDE/ NP du 17 juillet 2012)

chef pour les questions d'ACM et commande les opérations sur le terrain. Au sein d'une grande unité (brigade), on crée plutôt une unité ACM, sur le modèle des unités de combat ou de soutien. C'est ainsi qu'au Kosovo on avait un BACM à Pristina, dont le chef était conseiller ACM du général représentant militaire de la France auprès de la KFOR (REPFRANCE), et un ensemble G9-unité ACM au sein de la brigade multinationale nord. C'est une solution apparemment mixte qui avait prévalu pour Licorne, au sens où le PCIAT comprenait un bureau J9 pour la conduite et un BACM pour la mise en œuvre. Un même officier commandait les deux bureaux.

Cette mise en œuvre se faisait selon les principes décrits par la directive mentionnée plus haut, déclinant l'action civilo-militaire selon trois axes : action au profit des forces, action au profit de l'environnement civil et, si nécessaire, action humanitaire.

Il faut aborder rapidement la question de l'action humanitaire, car elle ne mobilise les unités ACM que de manière marginale, et la plupart du temps via des prestations en nature. Il s'agit en effet d'offrir à des populations dans le besoin, des produits de première nécessité (tentes, couvertures, aliments, médicaments...) ou même des actes médicaux. Mais c'est le genre de choses que l'armée n'entreprend que lorsqu'aucune autre organisation n'est en mesure de le faire à sa place. En situation normale, lorsque les organisations internationales (OI) ou non gouvernementales (ONG) interviennent, les ACM doivent se limiter à leur assurer l'information nécessaire à leur sécurité, et dans certains cas un appui logistique.

Quoi qu'il en soit, les unités ACM sont presque toujours dotées d'un officier de liaison OI-ONG, qui est le correspondant permanent de ces organisations. Mais par-là cet officier assume aussi une responsabilité complémentaire, d'ordre pédagogique. Il se trouve en effet

que les ONG, et notamment les internationales (MSF, Handicap international, ACF...), entretiennent des relations parfois difficiles avec les forces militaires. Sans même parler d'une corrélation entre une vocation humanitaire et un esprit antimilitariste, on constate que ces organisations, si elles se rapprochent des armées lorsque la situation se dégrade, ont tendance à leur reprocher de piétiner leurs plates-bandes. Non seulement les armées leur feraient une concurrence déloyale, mais encore l'action militaire pourrait être confondue avec la leur et, dans certaines circonstances, les mettre ainsi en danger : c'est peut-être ce que l'on a vu en Afghanistan. Il faut donc en permanence que les militaires expliquent ce qu'ils font et tissent des relations de bonne intelligence avec les « humanitaires ».

L'action au profit des forces est définie dans la directive, comme de nature à « faciliter l'exécution des missions opérationnelles, avant, pendant et après l'engagement. (...) elles ont pour objet d'offrir une alternative ou des solutions complémentaires dans tous les cas où les modes d'action purement militaires sont inadaptés ou insuffisants ». Ceci signifie que c'est la force — voire l'état-major des armées — qui décide de leur réalisation, puisque c'est elle seule qui est en mesure de délivrer le label.

On observe que les forces installées sur un territoire ont spontanément la notion des actions à entreprendre pour espérer gagner la sympathie des populations environnantes. Les chefs d'unités ont pratiqué l'action civilo-militaire bien avant que le concept soit défini, et ils continuent d'être très demandeurs de ce type d'action. Ce que le concept a apporté, c'est une administration centralisée des projets, mais aussi leur mise en œuvre par des unités spécialisées armées par un personnel formé à cet effet.

En pratique le mode de réalisation de telles actions passe par l'installation d'équipes tactiques de soutien (*Tactical support team* ou TST⁹), auprès des unités opérationnelles assurant le quadrillage du territoire. En coopération avec leur unité d'accueil, ces équipes ACM sont d'abord chargées d'identifier les diverses actions susceptibles d'augmenter la liberté de manœuvre des forces en améliorant leurs relations avec la population. Cela peut revêtir la forme d'une pompe à eau à remplacer, d'un toit à réparer, d'une piste à ouvrir... Dans un second temps, après approbation par le bureau J9 de l'état-major, l'équipe fait réaliser — ou réalise — le projet.

Exemple : Remise en état d'une pompe à eau (123,48 €)

« Intérêt pour les forces : la population reconnaissante envers la force Licorne (...) lui favorise la liberté de mouvement. Dans ces contrées reculées où la technologie n'est pas encore arrivée, l'eau assure la vie des villages, du bétail et des récoltes et évite la migration vers la ville de Y. La force Licorne impartiale donne, dans ce cas, une image constructive et concrète pour tous les locaux en leur donnant l'espoir ».

capitaine X, officier ACM du GTIAN

À cet effet la force Licorne, en tant que force interarmées, s'est vu doter de ressources par l'état-major des armées : crédits massifiés pour le budget de fonctionnement (art. 34.02.42) et crédits d'infrastructure délégués par la direction centrale du génie (art. 34.04.92). Le chef du bureau J9 a reçu délégation de l'ordonnateur secondaire de la force pour leur engagement.

Il est clair que toute opération susceptible d'améliorer le sort de la population locale est aussi de nature à profiter plus ou moins directement aux forces. En effet l'efficacité de l'action de celles-ci dépend en bonne part du plus ou moins bon accueil qui leur est réservé

⁹ Devenues TCT, pour *Tactical Cimic Team*.

localement. Néanmoins les crédits émanant du ministère de la défense doivent être conservés pour les actions les plus directement utiles aux forces (instruction^o 329/DEF/EMA/BF/T/III du 31 mars 2000 relative au financement des actions civilo-militaires). Ce sont donc bien ces forces qui doivent désigner les projets à réaliser.

C'est pourquoi un troisième type d'action civilo-militaire a été défini par la directive déjà citée, qui se fait « au profit de l'environnement civil ». Dans ce cas, les projets peuvent être beaucoup plus divers, de la réfection d'un clocher à la fourniture de livres à une école ou de riz à des guérilleros repentis, et surtout il n'est pas nécessaire que les forces y voient une utilité immédiate pour elles-mêmes. Ce sont alors les organismes de planification et de conduite qui définissent les domaines de l'action : éducation, santé, agriculture... Ils identifient alors les priorités : telle région plutôt que telle autre, par exemple. Ces actions sont menées soit par des équipes de terrain spécialisées, lorsqu'il s'agit de travaux d'infrastructure, soit par des experts lorsque ce sont des institutions que l'on veut reconstruire (droit, économie, santé...).

Pour la réalisation de tels projets, il est souhaitable, mais pas obligatoire, que des ressources autres que celles émanant du ministère de la défense soient dégagées. Or on sait que dans des situations de sortie de crise, il se trouve toujours des donateurs : États, organisations internationales ou organisations non gouvernementales, mécènes divers, pour vouloir aider au retour à « l'état final désiré » qui a été défini en général par les Nations Unies (Kosovo), ou la coalition qui est intervenue militairement (Irak). Il faut néanmoins remarquer que, selon les crises, les donateurs sont plus ou moins nombreux, et les promesses faites au cours des « conférences des donateurs » plus ou moins tenues.

L'éventuel succès de la recherche de financement vient immanquablement poser un singulier problème d'administration : de quelle manière une force militaire peut-elle disposer de fonds émanant des sources les plus diverses, et susceptibles d'être utilisées dans la devise ayant cours sur place, tout en respectant les règles budgétaires nationales et internationales ?

C) Organisation administrative

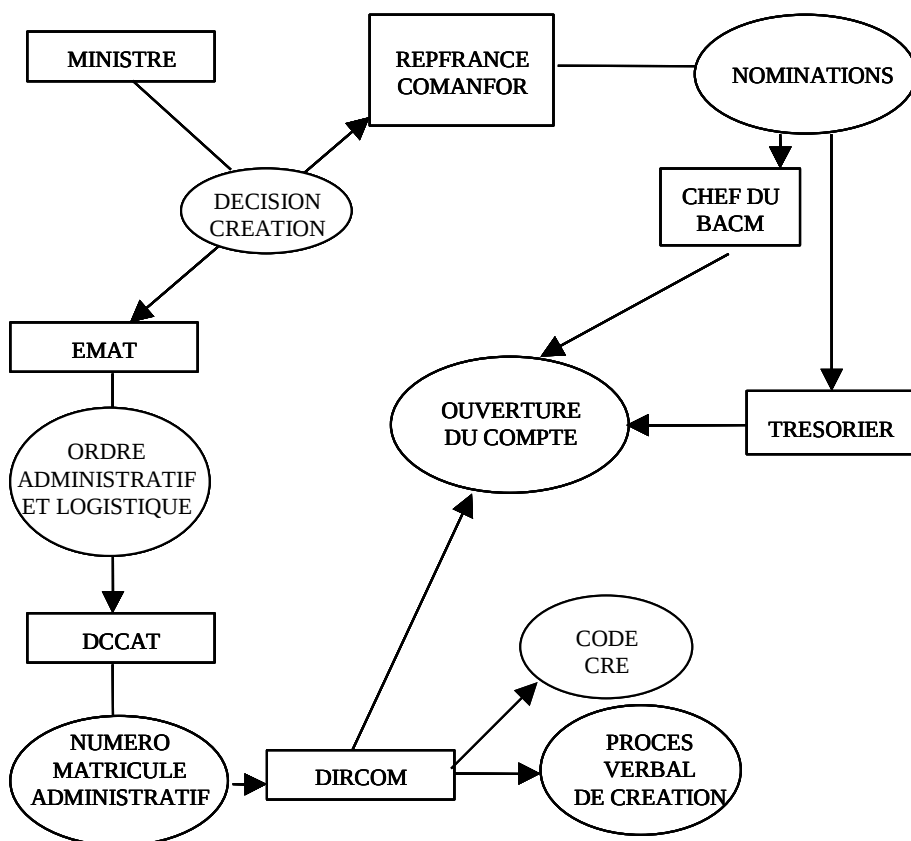
La réponse de principe avait été donnée dans le cadre de la rédaction de la doctrine interarmées « relative aux actions civilo-militaires ». Dans sa contribution, la direction centrale du commissariat de l'armée de terre¹⁰ considérait que pour être « réglementaire, adapté et réactif », le bureau des actions civilo-militaires placé auprès d'une autorité militaire (REPFRANCE, COMANFOR...) devait être rattaché à l'EMA et érigé en détachement de première catégorie par décision personnelle du ministre de la défense. Cette unité acquérait de ce fait l'autonomie administrative et financière et devait en conséquence être dotée d'un trésorier. À partir de là, il devenait possible au chef de l'unité, ordonnateur des dépenses, de faire ouvrir un compte de dépôt à vue dans la devise locale. C'était la décision ministérielle qui précisait par quels éventuels donateurs ce compte pourrait être approvisionné. Évidemment une telle unité était soumise, comme toute autre, au contrôle interne habituel (surveillance administrative et vérification des comptes), mais aussi à un contrôle externe par les bailleurs de fonds (qu'il soit sur place, avec l'autorisation du chef militaire, ou sur pièces).

Le CPCO/J9 s'est néanmoins posé la question de savoir si cette solution était vraiment la seule, vu le coût de son application : le service administratif et financier du détachement représentait

¹⁰ Note n° 20188/DEF/DCCAT/ORH/OLOI/LOG.OPS du 27 mars 2002.

réglementairement deux personnes, et plus probablement trois, si on donnait un chef direct aux deux premières. En fait une étude conduite sur place entre le BACM-Licorne et la direction du commissariat (DIRCOM) de Licorne montrait qu'il n'y avait pas d'alternative. En effet, c'était bien l'ouverture du compte en devises capable de recevoir des fonds privés qui était la cause première de la décision. Or ne pas créer le détachement aurait imposé à l'unité qui soutiendrait le BACM sur le plan opérationnel, d'ouvrir un second compte pour recueillir les ressources ACM, sans les mêler aux ressources budgétaires finançant son propre fonctionnement courant. On aurait donc eu une rupture du principe d'unicité de caisse, qu'il paraissait difficile d'envisager.

PROCEDURE DE CREATION DU BACM



S'agissant de détacher un élément d'un organisme à dominante terre, la procédure à suivre était celle de l'instruction n° 1839/DEF/DCCAT/ABF/AF1 du 19 juillet 2001, relative à l'administration des détachements en opération extérieure. Le cheminement administratif était celui décrit dans le schéma ci-après. Mais derrière l'apparente simplicité de cette procédure, et surtout derrière son automatisme supposé, la réalité a pu s'avérer beaucoup plus complexe, et sa mise en œuvre beaucoup plus chaotique.

II — CRÉATION DU BACM

A) Démarches administratives

En pratique les opérations ont commencé dès le début de l'année 2004, notamment sur la base d'une étude de faisabilité du DIRCOM de Licorne. Une demande expresse ayant été faite au CPCO/J9 le 22 janvier 2004, celui-ci a transmis un projet au cabinet du ministre le 5 février, et la décision du ministre est intervenue le 18 février, soit à peine treize jours plus tard. Cette décision était très conforme à la doctrine établie par la note de la DCCAT déjà citée, à ceci près qu'elle ouvrait largement les possibilités de financement : « ce compte pourra notamment recevoir des fonds d'États étrangers ou d'organisations internationales ».

Enfin, dès le 25 février, le DIRCOM produisait une note administrative reprenant le dispositif de la note n° 20188/DEF/DCCAT, et donnant les éléments de procédure à réaliser par Licorne (désignation du chef du BACM, procès-verbal de création, choix de l'application comptable utilisable). Ainsi la porte était ouverte à la mise en place du détachement de première catégorie dénommé BACM.

Si la décision ministérielle ne prévoyait la nomination que d'un chef de détachement, d'un trésorier et d'un comptable des matériels,

il est apparu souhaitable au (futur) chef de détachement, d'avoir un conseiller administratif et financier au moment de la mise en œuvre de la décision ministérielle, qui pourrait ensuite prendre la direction du service constitué autour du trésorier et du comptable. Une telle solution avait d'une certaine manière été anticipée par l'étude réalisée par le DIRCOM de l'époque, qui avait imaginé, dès le 12 janvier, que « le trésorier pourrait être un commissaire d'une armée ».

À l'usage, il s'est avéré que l'idée avancée par le DIRCOM, de confier le poste de trésorier à « un commissaire d'une armée » était judicieuse, au moins si l'on envisage un fonctionnement du SAF/BACM en mode dégradé, c'est-à-dire avec un personnel réduit. Un commissaire a la capacité de tenir une trésorerie et il a en plus une connaissance de l'ensemble des procédures administratives et financières. Et s'il ne l'a pas, il sait comment l'acquérir. Il serait un lien privilégié entre le BACM et la DIRCOM d'une part, entre le BACM et le bureau finances (J8) d'autre part. Il a en plus l'avantage d'être un officier — éventuellement supérieur — qui peut de ce fait assumer les fonctions de conseiller du chef pour les questions d'administration et de finances. Certes, si le commissaire avait été trésorier, il n'aurait pu tenir les fonctions d'ordonnateur des dépenses, mais rien n'aurait interdit alors que le chef du détachement les reprenne à son compte. Quant au contrôle, la DIRCOM aurait toujours été là pour l'assurer. Si en outre ce commissaire avait une expérience des ACM, l'équipe pouvait indiscutablement gagner en efficacité.

À partir de là, et dans l'attente du trésorier qui ne devait arriver qu'au début du mois d'avril, ma première mission a été de préparer la mise en place du détachement, sur le plan administratif et financier, en collaboration avec la direction du commissariat de la force Licorne et avec le commissaire armant le J8 du PCIAT. Au départ, l'opinion explicitée par le commandement, mais aussi par le commissariat, était

que mon intervention se limiterait à l'ouverture du compte « bureau des ACM de Licorne », puis à l'ordonnancement des dépenses liées aux actions en faveur de l'environnement civil. Toutefois, il m'est apparu assez vite que, si les crédits jusque-là dédiés aux ACM étaient mis dorénavant à la disposition du chef du BACM et non plus du chef du bureau J9, j'aurais aussi à les administrer. Cette première interrogation en a entraîné une seconde concernant dorénavant l'ensemble des dépenses de vie courante du futur détachement : celui-ci devait-il continuer à être soutenu par l'état-major, comme au temps où il n'était encore que l'un des bureaux de celui-ci, ou bien acquérir effectivement son autonomie, ce qui supposait que les ressources correspondantes lui soient mises à disposition. La réponse à cette question pouvait apparaître comme de pure opportunité, eu égard au volume relativement faible de l'unité (21 militaires à la date de mise en place), si la logique administrative n'entraînait pas automatiquement de telles évolutions. Et de financières qu'elles étaient, les questions s'étendaient à l'organisation même de la force, puisqu'il pouvait finir par apparaître au commandement de Licorne, que les fonctions de chef du bureau J9 devraient être séparées de celles de chef du BACM.

Finalement on s'est orienté vers une solution de compromis, confiant au BACM les ressources dédiées à la fonction ACM (y compris d'origine budgétaire), et continuant à lui assurer le soutien du PCIAT, via J8, pour sa vie courante. En cela on ne faisait que reprendre l'esprit de la note administrative émise par le DIRCOM le 25 février.

Il est à remarquer que la tendance, apparemment de plus en plus répandue, de créer des détachements de plein exercice, c'est-à-dire disposant de l'ensemble de leurs ressources, n'est pas nécessairement la meilleure solution. En effet, notamment pour des unités de faible importance numérique, le suivi de l'ensemble des dépenses peut représenter une charge importante et par là nécessiter un personnel

conséquent. Il est peu probable que les éventuels avantages que l'unité retire du contrôle de ses ressources soient à la mesure du supplément de coût que cela implique. Cela est si vrai que pour des détachements pourtant relativement importants, comme le village de combat de Sissonne, on a opté pour un soutien intégral et le transfert des seuls crédits d'opération.

Toutefois la question a été posée, au sein du PCIAT comme au CPCO/J9, d'un éventuel transfert au BACM de l'administration de son budget de fonctionnement. Pour le CPCO il s'agissait de pouvoir répondre à l'éventuel besoin d'une plus grande autonomie afin d'accroître l'efficacité opérationnelle. En revanche, avec certains responsables du PCIAT, la préoccupation venait du constat que la montée en puissance du BACM — dont l'effectif venait de passer de six à vingt et un — impliquait un coût de fonctionnement accru. En réalité une telle évolution n'apparaît ni utile ni nécessaire. En effet ce n'est certainement pas l'administration directe de ses dépenses de fonctionnement qui pourrait donner une plus grande efficacité opérationnelle au chef du BACM, sauf bien sûr si le PCIAT faisait des difficultés pour lui accorder le soutien dont il a besoin. Et ce n'est pas non plus le meilleur moyen de contenir une éventuelle tendance à l'inflation des dépenses. La comptabilité fonctionnelle, qui fait du chef du BACM un chef d'objectif avec un budget prédéfini, permet d'arriver au même résultat avec un coût bien moindre.

L'étape suivante, la plus simple, était de faire désigner les acteurs réglementaires du BACM : son chef, son trésorier et son comptable des matériels. La chose s'imposait, puisque c'était tout ce que l'on pouvait aisément faire dans l'immédiat. Ainsi, dès le 29 mars, un projet de décision était présenté à la signature du chef d'état-major du PCIAT — alors même que le trésorier et le comptable n'étaient attendus que quatre jours plus tard. En conséquence le premier chef du

BACM pouvait signer le lendemain sa première note de service, désignant son « directeur des services administratif et financier » et lui donnant délégation de signature.

C'est une expérience tout à fait exceptionnelle, pour un commissaire de l'air, de pouvoir signer « DSAF », titre que porte le commissaire d'un corps ou d'un détachement de l'armée de terre. Et il est remarquable qu'elle échet à un commissaire de réserve sans véritable formation professionnelle — mais pas nécessairement sans culture financière et administrative. Il est d'ailleurs amusant de noter que ledit commissaire aura été finalement le seul membre de l'administration du BACM à ne pas disposer d'un sceau de l'État, simplement parce que lors de la commande formulée par la DIRCOM, il avait été naturellement présumé que le futur commissaire arriverait forcément avec sa propre « Marianne ».

Il semblait aisé d'obtenir le procès-verbal de création du détachement, puisque la DIRCOM était tout acquise à la démarche entreprise. Cela ne pouvait se faire qu'après obtention du numéro matricule administratif, dont la production était de la compétence de la DCCAT, sous-direction « administration-budget-finance », bureau « administration des corps ». La méthode la plus expédiente avait paru d'appeler directement le chef du bureau en question (5 avril). Mais il s'est avéré que la DCCAT ne voulait bien produire le numéro matricule, qu'au vu de l'intégration du nouveau détachement dans l'ordre d'opérations de la force, de sa directive administrative et logistique et de l'ordre administratif et logistique qui en est le produit. Or l'état-major de l'armée de terre, bien que destinataire d'un message du CPCO en date du 30 janvier lui demandant « de faire prendre dès à présent par la DCCAT les mesures nécessaires à l'ouverture d'un compte au Trésor public » et destinataire aussi de la décision du ministre, ne semble pas avoir réagi, puisque la DAL n'a pas été amendée.

De même la DCCAT, bien que tenue au courant dès le début de la genèse du projet et destinataire de tous les actes administratifs, semble être restée dans l'expectative. Enfin il ne semble pas que l'état-major Licorne ait demandé quoi que ce soit à qui que ce soit.

Pour en sortir, et sur mon instance, le DIRCOM a adressé, le 8 avril, une note express demandant l'attribution « dès que possible » du fameux numéro, en référence à la seule décision du ministre. Finalement c'est le 13 avril que ce numéro a été créé officiellement, donc que le procès-verbal de création du détachement a pu être signé — pour prendre effet du 1^{er} avril. C'est ce même 13 avril que la procédure d'ouverture du compte a donc été entamée. Elle ne devait déboucher que deux semaines plus tard. Il s'était donc passé environ quatre mois entre le lancement de l'idée d'ouverture d'un compte, en passant par la création d'un détachement de première catégorie, et sa concrétisation complète.

Cela dit il s'est avéré que le trésorier près l'ambassade se serait probablement contenté de la décision du ministre et des désignations de signataires, montrant ainsi que chaque administration a sa propre conception des preuves d'existence d'un organisme autonome de droit administratif.

B) Compte « auprès du Trésorier de France »

Ainsi près de deux mois après la décision de création prise par le ministre, le BACM était théoriquement en mesure d'ouvrir son compte auprès du Trésor public, au moment même où les premiers donateurs avaient enfin été trouvés. Et c'est là qu'a surgi le problème suivant.

Dans sa décision d'érection du BACM en détachement de 1^{re} catégorie, le ministre autorisait ledit détachement à ouvrir un compte au Trésor public auprès du trésorier près l'ambassade de France en Côte

d'Ivoire. Cette autorisation s'inscrivait dans la ligne tracée par la note n° 20188/DEF/DCCAT du 27 mars 2002, qui précisait en outre que l'intitulé du compte « en banque » ouvert pour un BACM serait : « bureau des ACM du REPFRANCE ». Sur l'appellation à utiliser pour le BACM-Licorne, qui ne dépendait pas d'un REPFRANCE, un échange avait eu lieu entre les experts de la mission d'audit financier de l'armée de terre (MAFAT) et le directeur du commissariat de Licorne, dont était sorti l'intitulé : « M. le chef du BACM-Licorne »¹¹. C'est donc bien cet intitulé qui a été inscrit dans la demande d'ouverture du compte. Pour tout le monde, il s'agissait de l'ouverture d'un banal compte de dépôt à vue auprès du Trésor public. À tel point que la note d'organisation financière du DIRCOM en date du 27 avril 2004, prévoyait la possibilité pour le BACM d'obtenir des espèces auprès du trésorier du bataillon logistique de Licorne, contre la remise d'un chèque.

En fait il s'est avéré à l'usage que ces diverses dispositions n'étaient pas, ou n'étaient plus pertinentes. En effet les trésoriers près les ambassades de France n'assuraient plus de véritables services bancaires, et ce même au bénéfice des administrations. Tout ce qu'ils pouvaient proposer, c'étaient des comptes de dépôt en devises locales, comme partie du compte qu'eux-mêmes ouvraient auprès de la banque centrale du pays de résidence.

Dans ces conditions, le libellé du compte n'était qu'un numéro comptable partitionnant le compte principal « Trésorerie de France », de sorte que tout chèque libellé à « M. le chef du BACM-Licorne » ne pouvait être encaissé sur ce compte.

¹¹ En fait, l'intitulé fut demandé par téléphone au DIRCOM, au moment même où le chef du BACM et son DSAF allaient chercher le premier chèque d'un médecin.

En outre il n'était pas possible d'obtenir de chéquier personnel ni aucun instrument de paiement à distance (carte de paiement par exemple). Les seules modalités de paiement ouvertes étaient les ordres de virement et les retraits d'espèces. Il n'était même pas possible d'obtenir des chèques de banque, pour des raisons qui n'étaient ici que conjoncturelles, le trésorier d'Abidjan ne souhaitant pas assumer les conséquences du risque de perte.

Pour le BACM, la découverte fortuite de cette réalité a signifié la nécessité de faire refaire les chèques déjà obtenus de trois donateurs, ce qui n'est pas, en pratique, quelque chose de très facile. En outre, c'est là une situation de nature à créer quelques légères difficultés. En effet, il devenait impossible de régler immédiatement une transaction autrement qu'en espèces. Il est vrai qu'en Côte d'Ivoire, la probabilité qu'un commerçant qui refuse un virement accepte un chèque n'est pas très élevée, sans pour autant être nulle. Quant à la facilité de caisse prévue auprès du bataillon logistique (BATLOG), elle n'avait en fait aucun intérêt pratique — et elle aurait privé le trésorier et le comptable d'occasions de sorties dans Abidjan, avec la Trésorerie de France comme objectif de mission.

C) TRESOPEX et autres problèmes d'intendance

Parallèlement avait été entreprise l'installation d'un logiciel de tenue de comptes. Certes, le bricolage d'un tableur *Excel* était tout à fait concevable, mais il était naturel aussi que la DIRCOM opte pour une solution plus « réglementaire ». À ce point, il est intéressant de suivre la genèse des événements, car elle révèle beaucoup sur la manière dont l'administration fonctionne. En cette matière, l'expert se trouvait être un sergent-chef, spécialiste d'informatique appliquée à la comptabilité. Le DIRCOM de l'époque lui demanda donc quelle application elle préconisait pour une unité d'action civilo-militaire

érigée en détachement de première catégorie. Sur la foi de la dénomination, l'experte répondit qu'il fallait une application permettant à des militaires de traiter la comptabilité privée — comprendre : civile. C'est ainsi que, très tôt, des ordres furent donnés pour que soit acquis le logiciel CIEL, qui permettait une comptabilisation en parties doubles. Heureusement que lesdits ordres sont restés lettre morte, jusqu'à une réunion de calage intervenue le 23 mars entre les représentants de la DIRCOM et ceux du BACM. À cette occasion, il est apparu que CIEL — qu'il faudrait acquérir — n'avait aucun intérêt pour l'administration d'un corps de troupe, tout en ayant le défaut d'être potentiellement dangereux entre les mains d'un non initié (et il est fascinant de constater l'étroitesse de la culture comptable d'un trésorier, au moins à cette époque).

À la rigueur, on pouvait acheter MONEY qui permettait de gérer n'importe quel budget, avec l'inconvénient de ne pas être verrouillé. De sorte que, en définitive, la solution TRESOPEX, logiciel dédié à la gestion d'une trésorerie en OPEX, s'est imposée — avec cet avantage supplémentaire que la DIRCOM en disposait déjà.

Les ordres précédents ont donc été annulés, ce qui n'empêchera pas l'apparition subreptice d'un bon de commande en bonne et due forme, pour un exemplaire de CIEL, qu'il faudra faire annuler à son tour.

Cela dit, il n'est pas sûr que TRESOPEX ait été nécessairement l'application la plus adaptée au besoin, somme toute modeste, du BACM. En effet, l'impression que donnait cette application est celle d'une grande lourdeur de manipulation (un trésorier supposé expérimenté a eu besoin de plusieurs leçons pour commencer à la mettre en œuvre) pour gérer finalement un nombre de paiements relativement restreint.

Curieusement, ce sont les travaux préparatoires à la mise en place de TRESOPEX qui ont révélé un nouveau problème : un détachement de première catégorie devait être identifié par un code CRE — pour « centre de responsabilité élémentaire ». Certes, aux termes de l'instruction n° 1850/DEF/DCCAT/ABF/AF1 du 9 janvier 2003, relative au traitement de la comptabilité des deniers, on pouvait se dire qu'un détachement n'administrant qu'un budget d'opération n'avait peut-être pas besoin de numéro CRE, puisque celui-ci avait justement pour objet de « permettre d'identifier sans ambiguïté un CRE en budget de fonctionnement ». Mais un tel argument avait peu de poids face à la réponse de l'experte, pour qui, sans code CRE, on ne peut activer le logiciel.

Restait donc à se procurer ledit code, qui pourrait au moins servir au cours du sixième mandat, si le BACM devait être pourvu d'un budget de fonctionnement. L'instruction 1839/DCCAT précisait que le code CRE était construit à partir du code SEA (service des essences des armées) et, sans doute pour cette raison, était attribué par ce service.

Au sein du PCIAT, il y avait bien un ingénieur des essences, au sein du bureau logistique (J4), mais il n'avait pas la moindre idée de ce qu'était un code CRE. Renseignement pris, il venait néanmoins indiquer qu'en fait, si le SEA avait bien servi de modèle en la matière, c'était aujourd'hui la DIRCOM qui pouvait délivrer ce numéro, d'autant plus que, sur le théâtre de Côte d'Ivoire, le SEA traitait tous les usagers comme une seule masse. Finalement, après plusieurs réponses évasives ou approximatives, ici ou là, il s'est avéré que le code CRE était en fait le même que le numéro matricule administratif.

Et comme si ce n'était pas suffisant, de nouvelles difficultés sont nées à propos du seul registre où le BACM était bien pourvu par son

commandement organique : celui des véhicules. Elles ont résulté de ce que personne ne voulait prendre en charge l'entretien des véhicules militaires de la gamme commerciale (Land Rover). Pour le J4-AMAT, normalement chargé de l'entretien, ces véhicules étaient inconnus, alors même que le COMANFOR avait été avisé, par message, de leur arrivée sur le théâtre. Pour le J8, ils n'étaient pas intégrés au tableau unique des effectifs et du matériel (TUEM), de sorte qu'il ne pouvait utiliser son allocation budgétaire d'entretien du matériel d'usage courant (EMUC) pour payer l'entretien en secteur commercial. De son côté, le commandement de la force logistique terrestre (CFLT) attendait que le J8 lui demande une rallonge d'EMUC, sans comprendre qu'il fallait d'abord modifier le TUEM. Quant à la procédure d'inscription, personne n'en parlait...

Dans une telle situation, celui qui avait été chargé de dénouer le problème et qui, forcément, n'avait pas en main tous les éléments, avait un peu l'impression d'être réduit à l'équivalent d'une balle de ping-pong. Heureusement que l'entente entre deux commissaires — même d'armées différentes — a permis que lesdits véhicules soient pris en charge par le budget de fonctionnement du PCIAT sur un compte passe-partout, au moins jusqu'à ce que l'affaire du TUEM soit réglée — ce qui n'était pas encore fait à la fin juin, malgré un appel direct à l'aide de l'adjoint soutien du COMANFOR.

Quant à la cause de ces dysfonctionnements, elle est en fait multiple. C'est d'abord le fait que les conséquences de la création du BACM et de l'augmentation du personnel ACM résident, qui en est la contrepartie, n'avaient pas été prévues assez tôt, et que les expressions de besoin n'avaient pas été formulées. C'est ensuite que la communication entre le chef J9 et les bureaux concernés du PCIAT (J4, J6, J8) ne s'était peut-être pas faite de manière optimale. Par exemple, il est probable que les copies des messages annonçant les renforts, ou

les arrivées de véhicules en provenance du GIACM, n'avaient provoqué aucune réaction spontanée desdits bureaux. Il aurait sans doute fallu leur adresser, le plus tôt possible, des messages express, pour provoquer leur mise en mouvement.

Encore une fois, la présence de personnel de soutien à côté du chef du BACM s'avère nécessaire face à ce genre de difficultés, si l'on veut qu'il puisse se consacrer pleinement à sa mission. La présence de ce personnel est déjà un moyen de transférer la charge des problèmes à d'autres. Si en plus ce personnel a été préparé à cette mission particulière et doté de toute l'information nécessaire, alors on peut attendre une nette augmentation de l'efficacité d'ensemble.

III — MISE EN PRATIQUE

A) Recherche du financement

Il faut maintenant revenir sur un point déjà évoqué : celui du financement de l'action du BACM. On a vu précédemment que le bureau J9 disposait normalement de fonds massifiés alloués par l'état-major des armées et, éventuellement, de fonds délégués par la direction du génie, pour la conduite des actions. Mais de telles ressources n'étaient normalement utilisables que pour le financement des actions au profit des forces. Or l'EMA/CPCO tendait à inciter les unités à entreprendre des actions classables dans la rubrique « environnement civil ».

La directive n° 796/DEF/EMA/EMPL.1/DR du 11 juillet 1997 relative aux actions civilo-militaires précisait d'ailleurs : « Il importe d'obtenir un maximum d'effet pour un minimum de coût imputable au budget de la défense. À cet effet il convient de rechercher l'agrégation de crédits en provenance de différentes sources ».

En Côte d'Ivoire, les actions au profit de l'environnement civil étaient essentiellement liées au processus de Désarmement, démobilisation, réinsertion (DDR). Certes ce processus était normalement financé par des dons attribués directement à l'État ivoirien, qui en était maître d'œuvre avec l'ONU. Ainsi la Commission nationale du DDR aura bénéficié de fonds du gouvernement japonais, de l'Union européenne, du Programme des Nations Unies pour le Développement, et d'autres encore. Mais outre qu'il n'était pas sûr que le budget serait entièrement financé, d'autres tâches, dites de pré-DDR, semblaient s'imposer.

Il s'agissait notamment d'amener les diverses milices (voire troupes réglées) à retirer leurs combattants des barrages routiers où ils avaient tendance à rançonner les automobilistes, pour les installer dans d'anciennes casernes réhabilitées. Là, ils seraient logés, nourris et occupés, et ainsi contrôlés, jusqu'au commencement du désarmement. La France, par le secrétariat d'État à la coopération, et à l'incitation du COMANFOR-Licorne, avait souhaité agir dans ce sens et avait décidé d'affecter 300 000 euros à une « aide au casernement ». Dans un premier temps il avait été envisagé de confier les fonds en question au BACM. Finalement les services de la coopération avaient préféré passer une convention de prestation de service avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) — moyennant des frais de gestion amputant le budget de 5 %. L'ironie de l'affaire est que le PNUD lui-même n'apparaissait pas vraiment sur le terrain : c'est la force Licorne, au travers des unités ACM, qui se chargeait d'évaluer les besoins locaux et de distribuer les fournitures acquises par le PNUD (lits de camp, riz, matériels audiovisuels, matériels de sport...). On peut alors se demander où était la cohérence de la méthode.

Cet exemple montre en tout cas qu'il n'était pas facile au BACM de trouver directement le financement nécessaire à l'action qu'il

entreprenait néanmoins. Ce point de vue avait été confirmé lors d'entretiens avec les représentants de l'Union européenne en Côte d'Ivoire qui, sollicités d'apporter un financement aux actions en faveur de l'environnement civil, avaient répondu eux aussi que l'Europe préférerait contracter avec des organisations internationales, et notamment avec le PNUD. Fort heureusement, ce n'était pas la position de l'ONU, qui avait choisi une tout autre approche.

La Mission des Nations Unies en Côte d'Ivoire (MINUCI) avait été dotée, comme toutes ses homologues d'un fonds en fidéicomis (*Trust fund*) permettant au Représentant spécial du secrétaire général de financer discrétionnairement des opérations de petite envergure et à effet immédiat (*Quick Impact Projects*) en faveur du maintien de la paix. La procédure passait par un appel d'offres ouvert apparemment aux seuls initiés.

C'est le 29 janvier que le chef J9 de l'époque a présenté cinq projets à l'examen du représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU. Cette démarche résultait des conseils donnés par une fonctionnaire française de l'organisation qui, à la différence de beaucoup d'autres, n'avait pas le « complexe du drapeau »¹².

Le RSSG, après de multiples retards, finira par accepter trois des projets proposés, à la fin du mois de mars. La suite n'aurait dû être qu'un problème d'administration, réglé dans un délai raisonnable. Pourtant il se passera six semaines d'incertitudes, jusqu'à ce qu'il se révèle que cette même administration était complètement bloquée : « Je ne sais vraiment plus que vous dire » fut la réponse d'un fonctionnaire au énième appel téléphonique. En fait le problème était simplement celui de traduire le *Memorandum of Understanding* (MOU), qui devait fixer les relations entre les parties. Or la traductrice était passée du siège central de l'ONUCI (quartier de Cocody) au quartier général

¹² Selon une expression de Robert Gaïa dans son rapport sur les ACM.

de la force (quartier de Treichville) et son ancien service était incapable de communiquer avec elle. Il aura fallu finalement que le chef et le commissaire du BACM aillent eux-mêmes recueillir les documents auprès d'elle, que le commissaire révise complètement la traduction, et qu'il l'adresse par messagerie électronique à la responsable juridique de l'ONUCI, pour que l'espoir d'en sortir renaisse.

Et quand enfin l'ONUCI a produit les conventions bonnes à signer, c'est la partie française qui a menacé de faire défaut : le CPCO s'avisait de ce que, peut-être, il faudrait faire remonter la signature de trois malheureux contrats représentant 30 000 dollars en tout, jusqu'au ministre. Il a donc fallu préparer une fiche d'état-major, avec tous les avis utiles (commissaire du BACM, directeur du commissariat, conseiller juridique...) pour amener le COMANFOR ou le général adjoint opérations, à prendre la responsabilité de la signature. Ainsi, ce sont plus de dix-sept semaines, et maintes démarches, qu'il aura fallu pour faire démarrer des projets que la logique opérationnelle commandait de lancer dans l'urgence.

Pour être complet sur ce point, il faudrait ajouter qu'en sollicitant des financements auprès des États ou des organisations internationales, les ACM entraient en concurrence avec les nombreuses ONG et notamment ONG internationales, qui se retrouvent sur tous les théâtres de crise. En outre les ACM faisant, un peu, le même métier que les ONG, et aux mêmes endroits, ces dernières avaient tendance à craindre qu'on les confonde avec les forces, ce qui ruinerait, pensaient-elles, leur crédit auprès de la population. Ceci créait un climat très délétère, qui pouvait s'avérer nuisible pour la force, et à travers elle, pour l'action de la France. La force dépensait donc beaucoup d'énergie à expliquer son action.

Restait la possibilité de faire appel à des acteurs moins impliqués dans le processus de résolution de la crise. Il pouvait s'agir de collectivités locales françaises, parce qu'elles ont toujours une « queue » de crédit à affecter à tout et à n'importe quoi, ou d'entreprises privées, pour qui le mécénat peut être un instrument de promotion, éventuellement en franchise fiscale. Simplement, les aides de ce type ne pouvaient résulter d'automatismes ou de rencontres entre gens qui travaillaient ensemble dans les divers organismes de gestion de la crise. Elles devaient être obtenues par un démarchage direct.

Le BACM Licorne a fait l'expérience de ce genre de démarchage, selon deux méthodes. La première méthode était la plus évidente, et c'est celle dont était investi chaque cadre de l'unité que ses fonctions mettaient en relation avec l'environnement de la force Licorne. Elle consistait à indiquer de manière officielle à des responsables d'entreprises rencontrés au gré des diverses missions que le BACM recherchait des partenaires pour conduire des actions devant bénéficier à la population ivoirienne. Néanmoins, cette approche formelle et peu invasive ne s'était pas révélée d'une grande productivité, les quelques entreprises sollicitées s'étant au mieux portées volontaires pour des dons en nature dans le cadre d'une action de type humanitaire.

Mais il est vrai que certaines se situaient dans un marchandage implicite visant à obtenir de la sécurité, notamment par des escortes, contre une promesse explicite, elle, de financer des actions. Faute pour la force d'avoir accepté d'offrir lesdites escortes, les promesses de dons se sont dissipées. Le seul cas où cette méthode a eu un effet est celui d'un maire, qui ne s'est pas beaucoup fait prier pour promettre, projet de convention à l'appui, de financer la rénovation d'une école dans la zone où les soldats de « son » régiment étaient cantonnés.

La seconde méthode était plus agressive, puisqu'elle consistait pour le démarcheur désigné, à essayer de persuader un donateur

potentiel, presque toujours un entrepreneur, de « passer à l'acte ». Il est probable que la personne qui accepte caresse l'espoir que son geste lui vaudra la faveur des autorités militaires, lorsqu'il s'agira pour ces dernières de passer un marché. Une autre raison imaginable est qu'un commerçant profitant déjà de la clientèle des militaires français craigne que son éventuel refus de financer — symboliquement — leur action lui fasse de la contre-publicité. Il se peut aussi que le fait de profiter largement de l'argent que déversent les militaires français dans l'économie locale fasse naître un sentiment de devoir — sinon de dette — à l'égard des forces françaises. Plus globalement, l'idée que la sécurité favorise les affaires et que les actions civilo-militaires contribuent à cette sécurité ne saurait être totalement étrangère à une décision positive.

Cette dernière source de financement a donné au chef BACM-Licorne des marges de manœuvre modestes, mais non négligeables. Elle aura représenté 10 % des sommes consommées au cours du mandat 5 (hors crédits d'infrastructure). Surtout elle aura permis d'accomplir, même modestement, la mission au profit du pré-DDR en respectant le souhait du CPCO de ne pas voir des crédits massifiés utilisés à cet effet. De manière plus générale, cela a été un moyen d'assurer au personnel d'un BACM, un plan de charge à un moment où les crédits ministériels pourraient manquer.

Restait que l'idée même de devoir demander à des entrepreneurs privés les moyens de conduire une action militaire pouvait poser à certains un problème éthique. Ils avaient sans doute quelques raisons de se demander si c'était vraiment le rôle d'un militaire. Et cette gêne prenait d'autant plus d'acuité en constatant que l'argent dont il

s'agissait devait parfois être négocié dans des conditions spéciales, et provenir de sources que la morale commune pourrait réprouver¹³.

En conséquence, ce mode de financement devait être entouré de toutes les précautions réglementaires : signature de conventions ; comptabilité et opérations de paiement isolées ; sous-comptabilité par mécène et par projet.

Finalement il faut être conscient que le financement externe — et non seulement le mécénat au sens entendu ici — est très aléatoire : les échecs et illusions perdues ne sont pas rares. En conséquence, s'il faut y recourir pour des raisons de rareté budgétaire, c'est en assumant le risque d'inefficacité de la collecte, donc de réduction de l'ampleur de l'action.

B) Organisation financière

Les procédures de paiement utilisées ont évidemment été d'une grande banalité, conformes par exemple à l'instruction n° 1839/DEF/DCCAT/ABF/AF1 relative à l'administration des détachements en opérations extérieures. La seule originalité du BACM résidait dans ses sources de financement, qui étaient multiples et devaient donc être traitées séparément. Comme il a été noté précédemment, on devait donc comptabiliser les engagements aux titres respectivement des crédits massifiés 34.02.42, des crédits délégués par la direction centrale du génie 34.04.92, mais aussi des financements accordés par des organisations internationales (avec autant de comptes que d'organisations contractantes) et des dons accordés par des mécènes (mais dans

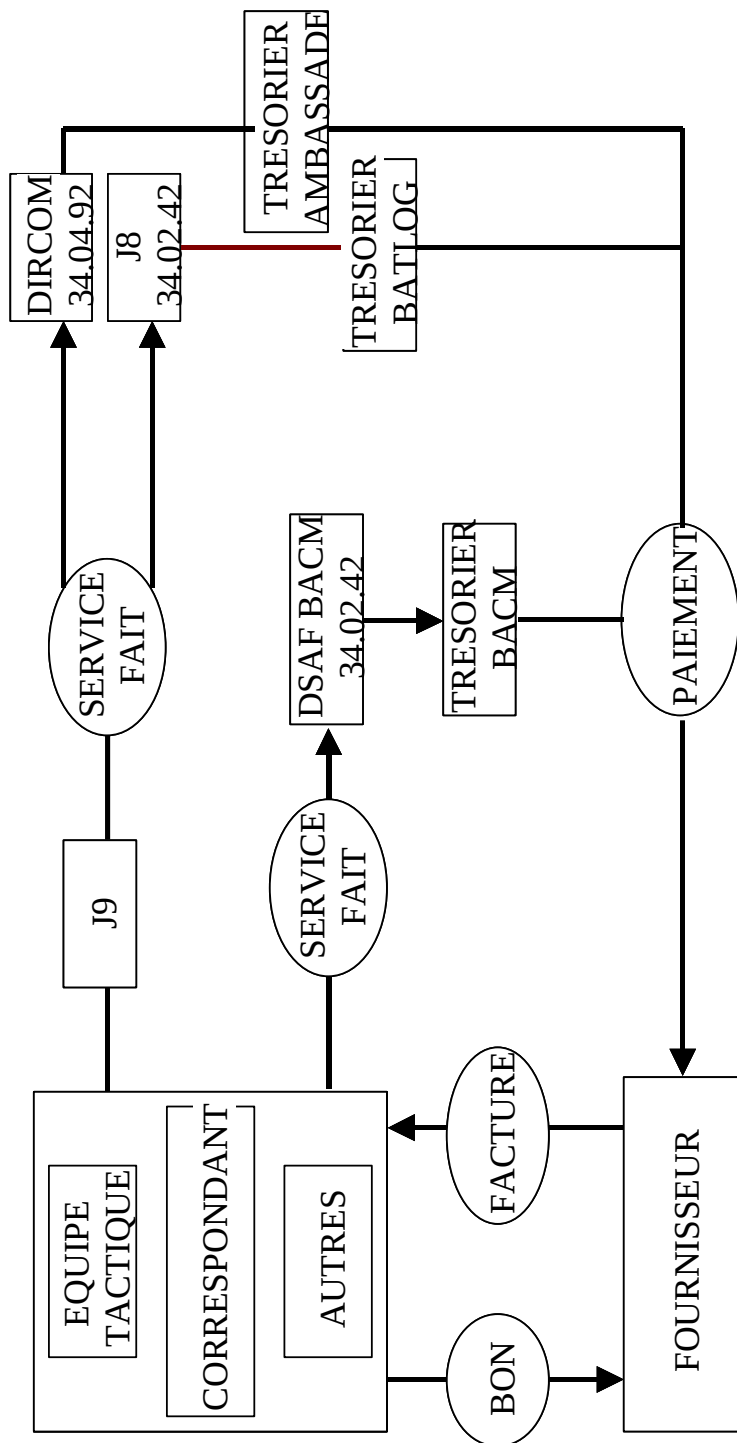
¹³ Cette dernière particularité a donné lieu à une sérieuse « remontée de bretelles » du chef-BACM et de son DSAF, lorsque le chef d'état-major de la force en a eu vent, jusqu'au moment où il lui a été démontré, textes à l'appui, que ce n'était pas contraire à la doctrine officielle.

ce cas avec un seul compte masse, même si chaque financement était appliqué à une opération particulière).

Bien sûr, il faut bien prendre conscience de ce qu'il s'agissait de traiter des opérations de dépenses en opération extérieure, et dans un pays d'Afrique, parfois assez loin dans la brousse. Ceci veut dire que les factures n'avaient pas toujours la forme que l'on connaissait en France. Heureusement encore que Licorne se déroulait en zone francophone, ce qui évitait le problème de traduction des factures. Reste que le certificat administratif avait quelque probabilité d'être utilisé ici plus souvent qu'en France, tant les « circonstances exceptionnelles » mentionnées par l'instruction 1839 avaient de bonnes chances d'être rencontrées.

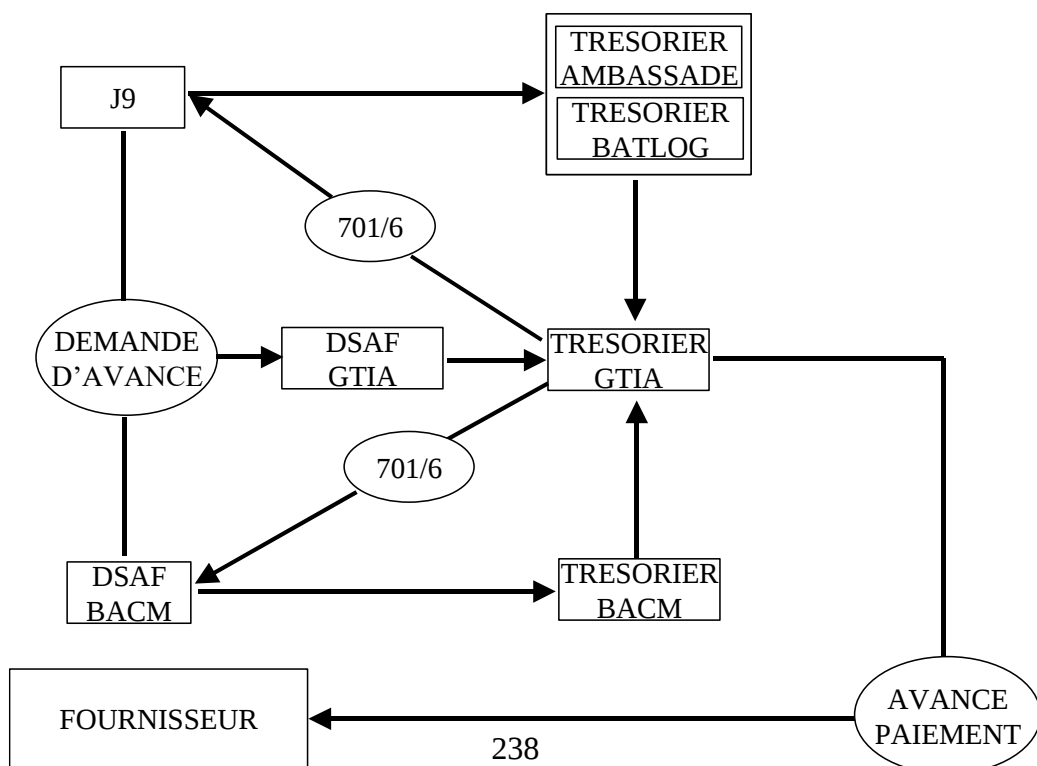
Le graphique ci-dessous détaille les deux types de procédures utilisés avant et après la création du BACM. Chaque opération était initiée sur le terrain par une équipe du BACM ou par un correspondant. Elle faisait l'objet d'une approbation par le chef du bureau J9, et donc d'un engagement de dépenses sur la base d'un devis par le commissaire du BACM. C'était encore l'équipe de terrain qui certifiait l'exécution du service, avant que la cellule finance procède au mandatement. Une autre spécificité de l'OPEX était que la majorité des paiements se faisait en espèces, car, au moins depuis le début de la crise, la monnaie scripturale n'avait plus qu'un cours symbolique dans les zones reculées, celles justement où avait lieu l'essentiel de l'action civilo-militaire.

PROCEDURE DE PAIEMENT



Pour cette raison, il avait fallu mettre en place une procédure particulière de paiement délocalisé. À cet effet, la note administrative et financière émise par la DIRCOM-LICORNE pour le soutien des ACM (143 du 16 janvier 2004), reprenait la logique des « dépenses remboursables de l'État par relevé », de l'instruction 1839 déjà citée (paragraphe 4.1.6.4). En pratique, une fois la dépense engagée par le DSAF du BACM, un message était adressé à l'unité dans le ressort de laquelle devait être réglée la dépense. Ce message, se référant à la note déjà mentionnée, identifiait l'opération autorisée et demandait au DSAF de l'unité de bien vouloir payer à la place du BACM, et de se faire rembourser ensuite, sur présentation des factures certifiées et d'un acquit libératoire. Le bordereau utilisé était du modèle dit « 701.6 », défini par l'instruction n° 1645/DEF/DCCAT/AG/CT du 12 novembre 1984, mais abandonné depuis quelque temps en France. Le graphique ci-dessous résume cette procédure.

PROCEDURE DE PAIEMENT DELOCALISE



Elle posait plusieurs problèmes intéressants. D'abord un simple problème pratique qui concernait les capacités de paiement du trésorier local. Après tout, son avance de caisse n'avait pas été dimensionnée pour supporter des opérations pour compte d'autrui, qui représentaient potentiellement des montants importants : plusieurs millions de FCFA parfois. Il est ainsi arrivé qu'il faille recompléter la caisse avant la date prévue, alors que ceci signifiait un déplacement en avion, donc une journée complète perdue. La solution choisie à cette occasion avait été de demander par message que l'opérateur ACM soit mandaté pour percevoir les espèces au cours d'une permission à Abidjan. Sachant que la somme en question représentait trois millions de FCFA, on comprend que cette solution ait été considérée avec suspicion par d'aucuns.

Un problème d'ordre plus général a été celui du règlement en espèces au fin fond de la brousse, pour une prestation qui ne serait effectuée qu'à cette condition (fourniture de marchandises). Ceci signifie que l'opérateur devait d'abord se faire avancer les espèces par le trésorier de l'unité concernée, avant de disposer des factures acquittées. La procédure réglementaire prévoyait que le demandeur signait la pièce de caisse du trésorier, obtenait les fonds, et revenait régulariser avec les factures certifiées et l'acquit libératoire. Pendant ce temps, le trésorier avait débité un compte d'attente, qui serait crédité au moment du paiement définitif.

Mais même si cela était prévu, certains trésoriers rechignaient à faire des avances et exigeaient d'avoir les factures certifiées et acquittées (encore que beaucoup s'exonéraient de cette seconde condition) pour accepter de débloquer les fonds.

Pour cette raison, ou pour s'éviter un voyage supplémentaire sur des pistes parfois difficiles, certains ont réussi à se procurer des factures définitives et à faire signer un acquit en même temps qu'ils demandaient le devis — avec des commerçants ou des artisans

analphabètes beaucoup de choses sont possibles. En conséquence, par une certification abusive desdites factures, ils pouvaient obtenir les fonds définitivement et aller régler sans avoir à revenir à la trésorerie. Inutile d'écrire que les consignes transmises avaient pour objet d'éviter de tels errements.

Un autre problème tenait au fait que la procédure de paiement délocalisé n'était possible que si elle était expressément prévue par la note citée plus haut. Or il est apparu que cette note distinguait les dépenses réalisées sur des crédits de l'article 34.02.42 et celles employant des crédits 34.04.92. Dans ce dernier cas, il n'était envisagé qu'un mandatement par le DIRCOM-Licorne, à partir de son compte auprès du Trésorier de France. On pouvait comprendre que s'agissant de véritables opérations de « maintien en condition de l'infrastructure de l'armée de terre », le paiement par virement s'impose, vu les masses concernées et la surface financière des entreprises contractantes. En revanche, pour des micro-projets ACM, cette contrainte devenait une gêne injustifiable. Dans ces conditions, il avait été convenu, entre la DIRCOM et le BACM, de produire une nouvelle note instaurant une procédure de préfinancement pour l'ensemble des crédits budgétaires. Toutefois, comme rien, jamais, ne se fait simplement, un paiement urgent est resté bloqué quelques jours par un trésorier délocalisé, simplement parce que le rédacteur de la note avait oublié de préciser qu'elle abrogeait et remplaçait la précédente !

Dernier problème, et pas le moindre, celui posé par des paiements à partir de ressources offertes par des donateurs extérieurs à l'État français. Dans ce cas en effet, le trésorier délocalisé allait avancer des fonds publics, les seuls qui constituaient sa caisse, et serait remboursé ensuite à partir du compte du BACM auprès du Trésorier de France. La difficulté venait de ce que les ressources destinées à reconstituer la caisse du trésorier délocalisé pouvaient être considérées en fait comme de l'argent privé ou assimilé, même si le BACM

était, lui-même, un organisme public. Or, cette idée d'adosser des avances de deniers publics à des engagements de remboursement sur deniers privés était jugée complètement inacceptable par la direction du commissariat.

Face à cela il n'existait que deux solutions. La première, partielle, pouvait consister à requalifier comme publiques des ressources extérieures, dès lors qu'elles provenaient d'organismes publics étrangers indiscutables : États ou organisations internationales. La seconde était simplement de faire transporter les fonds directement par le personnel du BACM sur le lieu des paiements. Elle avait l'avantage d'être sous le contrôle total de l'unité — sous réserve de la disponibilité des navettes aériennes.

CONCLUSION

Le lecteur aura bien compris que la présentation détaillée (trop ?) des procédures administratives militaires à laquelle il a été convié n'a été qu'un compte rendu de mission décalé dans le temps. Bien sûr, il aurait été plus productif de réaliser une étude de droit administratif comparé, entre les outils utilisés à cette époque-là, avec ce que l'arsenal administratif présent offrirait pour atteindre l'objectif fixé : permettre à un bureau des actions civilo-militaires de disposer de ressources provenant de toute origine possible. Encore faudrait-il d'ailleurs que cet objectif soit encore jugé pertinent aujourd'hui vu l'évolution des mœurs administratives militaires en vingt ans.

Quoi qu'il en soit, cette étude comparée n'était concevable qu'à deux voix ou deux plumes, avec un commissaire encore en activité pour combler la déculturation liée à l'honorariat du premier rédacteur. Mais, à supposer qu'une tentative ait eu lieu, on peut craindre que ce qui s'est passé il y a presque exactement vingt ans se reproduise à ce

propos : il serait trop coûteux d'affecter un commissaire d'active pour réaliser une telle étude.

Et pourtant, il y a encore du grain à moudre pour ce que l'on appelait « actions civilo-militaires » en 2004, et que l'on appelle aujourd'hui « liaison d'environnement opérationnel », comme en témoigne l'activité du GTIA « Rapace » détaché au Tchad, telle que le relate defense.gouv.fr : « le détachement de liaison d'environnement opérationnel (DLEO) a conduit, tout au long de ces quatre mois écoulés au Tchad des projets au bénéfice de la population dont des réfections d'écoles et d'orphelinats, l'électrification d'hôpitaux et de mairies, la construction de châteaux d'eau au profit de l'agriculture ou encore la distribution de vivres et de kits scolaires. » Mais pour cela, il a fallu « de l'argent, de l'argent, de l'argent », comme l'aurait dit le maréchal de Trivulce à Louis XII.

LA PRATIQUE DES COFINANCEMENTS À TRAVERS L'EXEMPLE DES *TRUST FUNDS* DE L'OTAN

Commissaire en chef de 2^e classe Bertrand Michels¹
Ancien auditeur interne du *Supreme Headquarters Allied Powers in Europe* (SHAPE) d'*Allied Command Operations* (ACO) de l'OTAN

Le 26 septembre 2017, à la Sorbonne, le président Emmanuel Macron prononçait un discours sur la souveraineté européenne et parlait en ces termes des cultures européennes : « Nous n'avons pas les mêmes cultures, parlementaires, historiques ou politiques ni les mêmes sensibilités. Et nous ne changerons pas cela en un jour. Mais je propose dès à présent d'essayer de construire cette culture en commun (...) en développant une culture stratégique partagée »². Dans les paroles du président de la République, cette culture stratégique serait un moyen d'aboutir à une meilleure connaissance mutuelle entre les nations européennes, étape indispensable afin de parvenir à des solutions européennes de défense collective.

Cette culture stratégique peut prendre des formes diverses, je propose ici d'en donner un exemple avec l'étude d'une technique de

¹ Cet article est paru pour la première fois dans l'ouvrage Fabien Cardoni et *alii* (dir.), *Singularité des finances de la défense et de la sécurité*, Mare & Martin, coll. Droit et gestion public, Paris, 4 mars 2021, 290 p.

² Discours d'Emmanuel Macron prononcé le 26 septembre 2017 à la Sorbonne — www.elysee.fr/.

cofinancement particulière, les *Trust funds* de l'OTAN³. Appelés aussi fonds d'affectation spéciale dans la traduction française, ceux-ci ont cette particularité d'être des outils financiers autant que diplomatiques.

Les cofinancements peuvent être définis simplement comme étant le financement d'un projet à plusieurs. Au sein de l'OTAN, ils répondent à un double objectif : celui de donner l'impulsion à un projet précis tout en fédérant d'autres acteurs autour de ce projet. L'impulsion est permise par l'utilisation d'une technique financière qui se révèle être particulièrement souple. La fédération des acteurs se concrétise par un rassemblement volontaire, à tout moment, pour un clair message de soutien à la population du territoire en reconstruction.

Sur le plan plus académique de la science des Finances publiques, il est à remarquer que l'exigence de transparence⁴ est présente à chaque étape du processus d'élaboration puis de mise en œuvre du *Trust fund*. Cette exigence traduit la volonté de l'OTAN de montrer sa pleine application du principe de sincérité budgétaire dans son fonctionnement opérationnel.

D'un point de vue économique, les *Trust funds* doivent respecter les exigences de soutenabilité et de bonne utilisation de la dépense. Ils font donc l'objet d'études d'impact, de mesures de la performance, permettant de prouver (ou pas) à l'ensemble des membres du Conseil de l'Atlantique Nord⁵ la justesse (ou non) de leur choix.

³ Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, alliance militaire créée en 1949, comportant actuellement 29 États, qui poursuit l'objectif de garantir la liberté et la sécurité de ses membres par des moyens politiques et militaires (www.nato.int).

⁴ Sous l'angle des Finances publiques, la notion de transparence peut se définir comme le fait de faire pleinement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations financières ou budgétaires — www.ocde.org.fr.

⁵ Le Conseil de l'Atlantique Nord est le principal organe de décision politique de l'OTAN. Il est composé des représentants de chaque État membre.

I — LES *TRUST FUNDS*, UNE TECHNIQUE FINANCIÈRE PARTICULIÈREMENT SOUPLE

L'Alliance atlantique, à la différence d'autres organisations internationales qui ne disposent généralement que d'un budget de fonctionnement, possède trois budgets⁶ : le budget civil couvrant les frais de fonctionnement du siège de l'Organisation, le budget militaire finançant les différentes structures de commandement intégrées de l'OTAN et le budget d'investissement permettant de financer certaines capacités militaires liées au commandement des opérations.

Toutefois, en dépit de ces moyens, l'OTAN compte sur ses États membres pour financer et mettre en œuvre ses activités opérationnelles. Ainsi, l'opération *Resolute Support*, commencée en Afghanistan⁷ en 2015, a nécessité la présence d'effectifs importants, plus de 17 000 soldats lors des premiers mois de déploiements, fournis par l'ensemble des pays membres, sous la forme de contingents plus ou moins conséquents, consistant parfois uniquement en quelques officiers de liaison.

Or, à l'instar de ce qui se passe dans toute autre organisation internationale, les États membres sont particulièrement attentifs à la façon dont les structures permanentes dépensent l'argent commun⁸. Ils souhaitent disposer de moyens pour vérifier la bonne utilisation des fonds. À cette fin, ils ont demandé que le comité budgétaire de

⁶ Pour 2018, le budget de l'OTAN est reparti de la façon suivante : budget civil (234 millions d'euros), budget militaire (1,29 milliard d'euros), budget d'investissement ou NSIP, *NATO Security Investment Programme*, (655 millions d'euros) — source www.nato.int.

⁷ Faisant suite aux opérations de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS), l'opération *Resolute Support* lancée en janvier 2015 est une mission « non combattante » de formation, de conseil et d'assistance au profit des forces et des institutions de sécurité afghanes.

⁸ Appelé aussi *Common funding* en anglais, dont les désignations des *Funds managers* font l'objet d'âpres négociations entre les bureaux et les nations.

l'OTAN publie chaque année le montant des trois budgets dans un recueil annuel de données financières et économiques⁹.

Afin de répondre aux désirs légitimes des nations, l'OTAN a utilisé la technique des cofinancements en l'adaptant pour en faire un outil diplomatique. Ainsi, des règles souples ont été définies. Elles permettent le choix d'un projet précis, dans un territoire ayant été l'objet d'affrontements militaires et qui est généralement sous le contrôle militaire de l'Alliance, avec des acteurs qui présentent la particularité de venir de différents univers, civil, militaire, étatique ou associatif.

Après avoir été porté par un ou plusieurs pays, ce projet prend le nom de *Trust fund* en obtenant l'adhésion d'autres pays et en passant la validation des Comités politiques et budgétaires de l'Alliance.

Le pays porteur du projet devient alors le pays dit pilote, en d'autres termes la tête pensante et le bras armé du projet. Il propose la rédaction de l'accord de gestion financière puis de l'accord d'exécution. De façon assez classique, l'accord de gestion financière précise : la quote-part financière des pays contributeurs ; le plan d'exécution financière, qui fait l'objet d'un suivi régulier alimenté notamment par des indicateurs de performance ; les contrôles et audits, effectués par des organismes otaniens¹⁰ ou non, toujours indépendants des comités de décision ; le plan de communication qui permet à l'OTAN de faire connaître ses actions et de sensibiliser ses partenaires internationaux sur ses choix. Dans ce

⁹ Ce recueil a ensuite eu pour mérite de pouvoir comparer l'effort de défense des membres de l'Alliance, en donnant une définition commune des dépenses de défense (recueil disponible sur le site www.nato.int, dans la partie relative au Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (RPPB).

¹⁰ Notamment l'IBAN (*International Board of Auditors for NATO*) qui est l'organe indépendant chargé de l'audit externe des comptes de l'OTAN, dont la mission principale consiste à s'assurer que les fonds communs ont été utilisés pour le règlement de dépenses autorisées.

sens, le plan de communication participe d'une stratégie d'adhésion afin de contribuer à fédérer un grand nombre d'acteurs¹¹ autour d'un même projet.

De son côté, l'accord d'exécution décrit les activités à mener et les résultats à obtenir. Il inclut les études d'impact et précise les indicateurs de performance retenus.

D'un point de vue plus opérationnel, le pays pilote désigne un agent d'exécution des fonds, personne qui agit au nom du pays pilote et qui fera réaliser les travaux autorisés par le projet et passera les contrats. En coordination avec le pays hôte¹², il est invité à tenir informés les comités de décision de l'état d'avancement du projet en rédigeant des rapports intermédiaires détaillés. Le Comité politique de l'OTAN est ainsi tenu régulièrement au courant des étapes du projet. Les propositions sont soumises à un stade précoce pour que le comité politique puisse les évaluer à la lumière des objectifs préalablement fixés.

Une autre particularité des *Trust funds*, présentant un intérêt non négligeable pour les nations, tient dans la souplesse dont ils font preuve dans l'adhésion ou le retrait de ses membres.

En effet, tout pays, organisation ou association peut fournir des ressources pour la réalisation d'un projet spécifique sous la forme de financement, équipement, ou contribution en nature. Les contributions de pays, organisations ou associations sont soumises *in fine* à la décision du Conseil de l'Atlantique Nord. S'il n'y a pas d'objection, méthode classique de l'Alliance, le pays pilote poursuit l'élaboration du projet en y incluant les nouveaux acteurs. D'un point de vue financier, les contributions sont versées par les participants volontaires sur

¹¹ La langue anglaise utilise le terme de *stakeholders* qui correspond aux parties prenantes ou intéressées par le projet, en adoptant pour cela une vision holistique nécessairement englobante.

¹² Dans le cas d'État failli ou d'État en déliquescence, la question des représentants des pays hôtes peut représenter un enjeu, car il est difficile de trouver des contreparties fiables et légitimes.

un compte dédié, géré par les services du contrôle financier de la division de l'exécution financière de l'OTAN.

Des annexes techniques sont créées. Elles sont complètement distinctes du corps du texte, ce qui permet à de nouveaux pays contributeurs de s'associer au projet après la signature de l'accord.

Dans le même temps, le pays hôte est censé apporter un soutien dans la limite de ses moyens. Ce soutien consiste principalement à faire en sorte que les fonds et les équipements puissent entrer dans le pays hôte en exemption de taxes, à faciliter les formalités douanières ou de visa pour le personnel responsable de l'exécution du projet. Il peut également prendre la forme de contribution en nature, comme la fourniture de bureaux, de véhicules ou des services d'interprètes.

II — AU SERVICE DE LA DIPLOMATIE DE L'ALLIANCE ATLANTIQUE

Les cofinancements à l'OTAN, c'est tout d'abord l'histoire d'une belle réussite diplomatique. Ce fut, et c'est encore, un moyen de regagner la confiance des pays dévastés par les combats. Les *Trust funds* ont permis de reconstruire de nombreux bâtiments publics, écoles, hôpitaux ou dispensaires, routes ou ouvrages d'art dans des territoires ayant subi des violences. Ils s'inscrivent dans une volonté de bâtir pour gagner la paix et tenter de rassembler la population locale autour de projets consensuels. Ils participent ainsi de la notion d'approche globale¹³ que poursuivent les militaires, car après avoir gagné la guerre, il leur faut gagner la paix. Le général Pierre de Villiers

¹³ L'approche globale, ou *Comprehensive approach* en anglais, part du constat que les moyens militaires, bien qu'essentiels, ne suffisent pas à eux seuls à relever les nombreux défis complexes qui se posent à la sécurité internationale. Il faut donc trouver d'autres moyens, en incluant notamment des actions civilo-militaires dans les phases de reconstruction.

en parlait ainsi dans le cadre des conférences-débats organisées par HEC en 2016¹⁴ : « Il faut apporter la sécurité et vaincre la pauvreté. Faire du développement et faire disparaître la menace par l'action militaire. Il n'y aura pas de sécurité sans développement et pas de développement sans sécurité. Les deux efforts doivent être menés simultanément dans l'espace et dans le temps ». Les *Trust funds* représentent ainsi cette opportunité de contribuer au développement d'un territoire fraîchement sécurisé par l'action militaire.

Les plus importants *Trust funds* sont actuellement affectés à la reconstruction de l'Afghanistan. Ainsi, les ANA (Afghan National Army) *Trust funds* permettent de doter en matériel, équipements et services d'ingénierie la nouvelle armée nationale afghane. Bon exemple de mécanisme souple, ces *Trust funds* ont évolué dans leur objet après la décision du sommet de l'OTAN à Chicago en mai 2012 d'y inclure les mesures contre la corruption¹⁵. Depuis 2007, date de sa création, plus de 2 milliards d'euros ont été dépensés dans ces fonds avec de fortes participations allemandes et italiennes, mais aussi australiennes ou sud-coréennes.

Dans les années précédentes, l'attention de l'OTAN se portait sur les Balkans, en particulier sur le Kosovo¹⁶. La plupart des *Trust funds* étaient alors alloués à la reconstruction de bâtiments publics ainsi que des axes routiers ou des ouvrages d'art.

¹⁴ Général d'armée Pierre de Villiers, intervention lors d'une conférence-débat à HEC (Haute Etudes Commerciales) le 28 mai 2016.

¹⁵ Le sommet de l'OTAN à Chicago du 20 mai 2012 précisait que « De telles structures (NDLR : ANA *Trust funds*) comporteront des mécanismes flexibles, transparents et efficaces, ainsi que des mesures anti-corruption » — www.nato.int.

¹⁶ Depuis juin 1999, l'OTAN dirige une opération de soutien de la paix au Kosovo, à l'appui d'initiatives internationales plus larges visant à consolider la paix et la stabilité dans la région. Aujourd'hui, cette opération contribue toujours à maintenir un environnement sûr et sécurisé au Kosovo et à y préserver la liberté de circulation au profit de tous.

Les *Trust Funds* permettent à l'Alliance atlantique de ne pas prendre en charge directement certains projets tout en assurant un environnement opérationnel stable à un groupe d'États qui souhaitent montrer leur présence dans les phases de reconstruction.

Les *Trust funds* sont le fruit d'un long processus de négociation, d'une manœuvre savante de plusieurs mois qui doit prendre en compte les nombreux rapports de force, les alliances anciennes et nouvelles ainsi que les impératifs politiques des capitales des États membres.

Ces impératifs imposent d'adopter une stratégie de communication rigoureuse incluant tous les acteurs et parties prenantes au projet.

Les différentes réalisations du projet font l'objet de communications régulières où interviennent les représentants de l'Alliance atlantique, des nations et des acteurs civils parties du projet. De plus, l'OTAN communique sur la situation militaire en montrant que la phase de reconstruction succède à la phase de stabilisation militaire.

Au sujet des *Trust funds*, les responsables de la communication otanienne se permettent la formule du « *Small money for big impact* ». Ils mettent en avant une stimulation, un effet de levier qui permet l'apport de moyens financiers supplémentaires qui n'auraient pu être trouvés d'une autre façon.

Ils précisent également que ces fonds agissent comme une « *glue* »¹⁷ qui constitue le « ciment » sur lequel vont s'agréger d'autres acteurs internationaux.

Toujours en matière de communication, cette pratique est également très utile pour promouvoir et inclure dans un projet toutes les structures internationales gravitant autour de l'OTAN (Partenariat

¹⁷Le terme de *glue* pouvant ici être traduit comme colle, mais aussi adhésif.

pour la Paix¹⁸, Dialogue méditerranéen¹⁹ ou Initiative de Coopération d'Istanbul²⁰), dépassant ainsi les rivalités politiques et territoriales entre États membres de l'Alliance.

III — QUI POSSÈDE TOUTEFOIS CERTAINES LIMITES

Les *Trust funds* possèdent les limites inhérentes à leurs avantages. Leur utilité économique peut poser question au sein de territoires gravement touchés par la guerre.

En effet, hormis celui d'aide à l'armée nationale afghane précitée, les projets sont souvent de taille modeste en comparaison du besoin d'investissement des territoires. Même si cette modestie peut s'expliquer par de nombreuses contraintes techniques, comme l'absence de matériaux, de spécialités sur le territoire, les projets sont trop circonscrits à des domaines précis. Les *Trust funds* sont alors plus des *quick wins*²¹ que des étapes vers le redressement du pays.

De plus, sur le long terme, les moyens financiers et humains mis en œuvre pour ces réalisations perturbent l'économie locale. Ils créent une illusion factice portée par une demande artificielle qui se transforme en désillusion quand le projet se termine et que d'autres ne se profilent pas à l'horizon. Or, la reconstruction d'un pays nécessite

¹⁸ Le Partenariat pour la Paix est un programme de coopération bilatérale entre l'OTAN et des partenaires euro-atlantiques, créé en 1994, qui leur permet de développer une relation individuelle avec l'OTAN, en fixant leurs propres priorités en matière de coopération.

¹⁹ Le Dialogue méditerranéen est une initiative lancée en 1994 dont le but est de mettre en place une coopération entre sept pays de la rive sud de la Méditerranée et l'OTAN en vue d'assurer la sécurité et la stabilité dans la région méditerranéenne (Europe du Sud, Moyen-Orient et Afrique du Nord).

²⁰ L'Initiative de Coopération d'Istanbul est un partenariat de coopération lancé au cours du sommet d'Istanbul en 2004 entre l'OTAN et quatre pays du golfe persique, le Bahreïn, le Qatar, le Koweït et les Émirats arabes unis.

²¹ *Quick wins* ou succès rapides en anglais, sont des petites mesures simples à mettre en place, mais qui possèdent un fort retentissement extérieur.

plus qu'une fédération d'intentions. Elle reste un projet global porté par une volonté politique qui trouve ces racines au sein dudit territoire.

Sur le plan diplomatique, la technique des *Trust funds* n'est pas aussi inclusive qu'elle y paraît. Elle bute toujours sur la participation réelle (et non artificielle) des acteurs qui sont primordiaux dans le redressement du territoire. Ainsi, depuis l'origine des *Trust funds*, ce sont souvent les mêmes pays ou acteurs qui tiennent les rôles importants dans le départ puis l'exécution des projets. Certains d'ailleurs, comme l'Allemagne en Ukraine et la Turquie en Azerbaïdjan²², y voient une réelle opportunité politique. Mais les acteurs dont la participation est la plus attendue ne le font que modestement, risquant d'affaiblir alors la portée politique du projet au niveau de la population du territoire concerné. La fédération ne paraît alors qu'une illusion qui s'estompe si des désaccords surgissent ou si les projets cessent.

Enfin, sur le plan des Finances publiques, les structures permanentes de l'Alliance atlantique insistent beaucoup sur la transparence financière en œuvre dans les différentes phases du projet. Or, même si les données et chiffres ne sont plus secrets, leur sens reste souvent difficile à saisir, cette critique étant néanmoins commune à d'autres techniques financières. Il est ainsi difficile de comparer des chiffres relatifs à la construction d'une route ou d'une école dans les territoires de l'ex-Yougoslavie avec ceux pratiqués en Europe pour déterminer si la gestion du *Trust fund* est performante. Si celle-ci semble l'être, elle le serait suivant des critères européens, non ceux du pays à reconstruire.

²² L'Allemagne pilote et finance le *Trust fund* intitulé « Élimination des déchets radioactifs » en Ukraine pour 1,5 million d'euros et la Turquie pilote et participe au financement du *Trust fund* qui a pour objet l'élimination des mines en Azerbaïdjan.

De plus, les éléments de comparaison manquent parfois. Le soutien à l'armée afghane est unique, difficilement comparable avec d'autres projets. Affirmer que sa gestion répond aux critères de performance prédéfinis peut constituer une illusion eu égard au contexte de la situation afghane.

En conclusion, disposer d'un outil financier au service de la diplomatie représente une opportunité à ne pas négliger pour une organisation internationale telle que l'Alliance atlantique. D'une souplesse d'utilisation indéniable, les *Trust funds* ont su constituer une première étape dans le processus de reconstruction. Ils ne seront vraiment utiles que si d'autres initiatives en assurent le relais, notamment au sein du territoire concerné, par des acteurs de ce même territoire. De cette manière, ils permettront d'être un élément de la construction de la culture stratégique commune.

Bibliographie

Ouvrages généraux

Olivier Kempf, *L'OTAN au XXI^e siècle, la transformation d'un héritage*, Paris, Les éditions du Rocher, 2014.

Pierre de Villiers, *Servir*, Paris, Fayard, 2017.

Rapports

Assemblée nationale, *Rapport d'information sur l'Europe de la Défense et son articulation avec l'OTAN*, 2018.

OTAN, *Rapport annuel du Secrétariat général*, 2018.

OTAN, *Recueil annuel de données financières et économiques*, 2018.

FONCTION ACHAT : PRINCIPES ET MISE EN ŒUVRE DANS LE SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES, LES HÔPITAUX D'INSTRUCTION DES ARMÉES ET LES GHT

HIA Sainte-Anne, Toulon¹

Pierre-Paul Marchi

Gestionnaire et référent achat

Magali Collas

Chef de département finances et contrôle de gestion

Référente achat suppléante

Christophe Gérard

Chef du service d'ingénierie hospitalière

Fabienne Renier

Chef du service d'ingénierie biomédicale

GHT Var

Thibaud Arnould des Lions

Directeur adjoint du CHI de Toulon-La Seyne

Directeur achat du territoire

**Direction des approvisionnements
de produits de santé des armées**

Pascal Favaro

Directeur

Anne-Marie Caire-Maurisier

Cheffe de la division appui métier

¹ Cet article est paru pour la première fois dans la revue *Gestion hospitalière*, n° 587 (juin-juillet 2019), p. 339 et s. Les fonctions de ses auteurs sont celles au moment de la publication de l'article.

Plateforme achats finances santé

Christian Leezet

Directeur

Direction des hôpitaux

Bernard Bolloré

Chef de bureau gestion des ressources hospitalières

Dans le cadre de sa mission régalienne de soutien santé des forces armées, le service de santé des armées (SSA) se doit de garantir la cohérence des approvisionnements en produits de santé pour la projection sur les théâtres d'opérations extérieures. À ce titre, le déport achat d'un hôpital d'instruction des armées (HIA) auprès d'un groupement hospitalier de territoire (GHT) est cadré afin de sanctuariser des segments d'achats au regard des missions du SSA, mais possible sur certains segments en fonction des opportunités territoriales, avec accord préalable du ministère des Armées. Pour illustrer ces opportunités, les auteurs présentent ici trois déports achat de l'HIA Sainte-Anne de Toulon auprès du GHT Var.

Dans le cadre de sa politique d'ouverture, le service de santé des armées (SSA) veille à se transformer en cohérence et en complémentarité croissante avec les évolutions de la santé publique. Dans cette optique, il dispose de trois types d'instrument majeur de nature politique et juridique : le protocole d'accord du 6 avril 2017 entre le ministère des Armées et le ministère de la Santé ; l'ordonnance du 17 janvier 2018 relative au SSA et à l'institution nationale des Invalides, déclinée en cinq décrets parus le 4 mai 2019 ; de multiples accords de partenariat avec plusieurs acteurs de santé au niveau national (fédérations hospitalières, École des hautes études en santé publique

[EHESP], Haute Autorité de santé [HAS]) et avec des établissements de santé (ensembles hospitaliers civils et militaires, GHT).

Ces nouveaux atouts permettent au SSA de conduire, depuis le début de l'année 2018, une politique d'insertion dans les territoires au niveau régional. Les établissements du SSA (hôpitaux d'instruction des armées [HIA] et centres médicaux des armées [CMA]) peuvent ainsi participer pleinement aux réseaux de santé et aux parcours de soins, gages de maintien des compétences des praticiens et des paramédicaux du SSA, de qualité des soins pour les militaires et leurs familles et d'efficience, au double bénéfice du ministère des Armées et du ministère de la Santé.

Concrètement, toutes les composantes du SSA ont pu être inscrites dans les nouveaux projets régionaux de santé, publiés par les agences régionales de santé (ARS) ces derniers mois. Parallèlement, le SSA a pour objectif de réunir pour la première fois un comité régional Santé-Défense avec chacune des dix-sept ARS en préparation d'une prochaine étape décisive : la contractualisation des relations du SSA avec chacune des agences. Ces contrats spécifiques permettront de mieux faire valoir les besoins de la défense, de formaliser et de valoriser les contributions réciproques pour cinq ans, au profit du soutien médical des forces armées et des territoires de santé. Cela s'est traduit notamment par la description du parcours santé des militaires et de leurs familles dans le projet médical partagé du GHT Var.

Enfin, cette stratégie d'inscription territoriale du SSA est parfaitement en phase avec la stratégie de transformation du système de santé (STSS), présentée par le président de la République le 18 septembre dernier, car l'organisation territoriale des soins y est un axe majeur. Le SSA est particulièrement attentif à articuler au mieux ses propres évolutions avec cette nouvelle ambition de la santé publique.

I — LES PRINCIPES STRUCTURANT LA FONCTION ACHAT DU SSA

La fonction achat du SSA s'inscrit pleinement dans le cadre de la fonction achat du ministère des Armées, dont la réforme a été engagée dès 2009 avec la mise en place d'une mission ministérielle en interaction avec la Direction des achats de l'État. En phase 3 de la réforme des achats hors armement, les grands principes visent à faire des achats une composante intégrée de l'efficacité et de la sécurité des opérations et des activités du ministère.

Afin d'apporter le meilleur soutien santé aux forces armées, le SSA dispose, entre autres, d'une centrale d'achat à vocation nationale — la direction des approvisionnements en produits de santé des armées (DAPSA) depuis 2016 — tournée vers cette mission régaliennne. La DAPSA assure l'approvisionnement en produits de santé et matériels biomédicaux adaptés au soutien santé des forces projetées sur les théâtres d'opérations extérieures. L'action et la pérennité de cette centrale d'achat sont garanties au travers de la recherche d'une double efficacité, technique et économique : l'efficacité technique est obtenue grâce à la construction d'un référentiel d'articles unique et commun à toutes les composantes du SSA, permettant une parfaite maîtrise de l'utilisation d'articles et de matériels, temps de paix/temps de crise. Le soutien logistique santé est ainsi intégré, cohérent et autonome ; l'efficacité économique est obtenue par l'élaboration de stratégies d'achat validées en comité ministériel achat et le maintien d'un volume d'achats élevé permettant de conserver une centrale d'achat (241 millions d'euros d'achats en 2018, dont 130 d'achats hospitaliers) et par l'obtention de gains achats selon les objectifs co-construits avec

la mission achat du ministère des Armées sur la base d’une programmation achat².

La mise en œuvre de ces principes pour les HIA dans le cadre de l’ouverture vers les GHT

Rappelons tout d’abord que le ministère des Armées dispose de huit HIA répartis en deux ensembles hospitaliers militaires (EHM) — EMH Nord : HIA Percy (Clamart) et Bégin (Saint-Mandé) ; EHM Sud : HIA Sainte-Anne (Toulon) et Laveran (Marseille) — et quatre ensembles hospitaliers civilo-militaires (EHCM) — HIA Clermont-Tonnerre, en partenariat avec le CHRU de Brest ; HIA Desgenettes, en partenariat avec les Hospices civils de Lyon ; HIA Legouest, en partenariat avec le CHR de Metz-Thionville (Metz) ; HIA Robert-Picqué, en partenariat avec la maison de santé protestante (MSP) Bagatelle, à Bordeaux.

À ce jour, sur ces huit HIA, six sont membres associés à un GHT. Chaque GHT offre à l’HIA des perspectives différentes liées à la maturité de la fonction achat et du portefeuille achat du groupement.

Les principes structurant la fonction achat sont mis en œuvre pour les HIA dans le cadre de l’ouverture vers les GHT au travers de deux textes internes au ministère des Armées. La première est la note du 12 janvier 2018 qui précise, d’une part, les segments d’achats éligibles au déport achat auprès du GHT, à savoir les prestations de services et les médicaments radiopharmaceutiques, d’autre part les modalités d’insertion au sein de la fonction achat du GHT. Dans chaque

² Tableau : Bilan des gains achat du SSA (en millions d’euros)

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
8	6,2	8,9	7,2	5,8	2,8	4,4	3,2

HIA est nommé un référent achat qui effectue l'interface entre la direction des achats du territoire et la Dapsa. Cette interface est essentielle pour assurer le lien avec les tutelles dans le cadre du processus décisionnel de validation du déport, mais également pour l'agrégation des documents contractuels permettant éventuellement la mise en place d'un marché subséquent et l'exécution financière du marché en cohérence avec les attentes du comptable ministériel. Pour chaque projet de déport achat de l'HIA auprès du GHT, une étude d'opportunité est établie et est soumise à l'accord du bureau achat public de la direction centrale du service de santé des armées (DCSSA), de la Direction des hôpitaux, du pouvoir adjudicateur du SSA et du responsable ministériel achat.

La seconde est la note du 8 juin 2018 qui a complété ces dispositions en apportant des précisions pour les EHM, notamment pour garantir la performance opérationnelle du soutien sanitaire apporté par le SSA aux forces armées, et pour les EHCM : pour les EHM (94 millions d'euros d'achats en 2018) — leur très forte implication dans la construction d'un livret thérapeutique permettant la définition de gammes d'articles médico-chirurgicaux et d'équipements, avec un socle commun entre les composantes opérationnelles (unités médicales opérationnelles et médecine hospitalière), doit être prise en compte dans les opportunités de partenariat avec le GHT ; pour les EHCM (36 millions d'euros d'achats en 2018) — dans le cadre de la très forte coopération entre un HIA et un établissement de santé du GHT, l'ouverture sur les achats du GHT est importante, mais doit se faire dans le cadre de prestations globales afin de limiter la complexité de l'exécution : le groupement de coopération sanitaire (GCS) ou la convention sont plutôt à privilégier.

II — L'HIA SAINTE-ANNE ET LE GHT VAR

L'HIA Saint-Anne (SA) de Toulon ambitionne d'être un acteur du service public à part entière aux niveaux territorial, régional et national. Pour ce faire, il a développé des partenariats stratégiques avec plusieurs établissements civils.

En premier lieu, il a développé un partenariat avec le centre hospitalier intercommunal Toulon-La Seyne-sur-Mer (CHITS). Cette coopération s'est particulièrement développée ces dernières années, avec notamment la création d'une équipe civilo-militaire en chirurgie urologique, un partenariat en médecine nucléaire, le développement de capacités de recherche clinique, la mise en œuvre d'une unité neurovasculaire unique hors heures ouvrables. S'agissant des fonctions supports, l'HIA SA est adhérent de longue date du GCS assurant les activités de blanchisserie. Enfin, sur le sujet spécifique des achats, l'HIA SA est adhérent à plusieurs groupements de commandes coordonnées par le CHITS et portant sur des prestations faisant appel à des opérateurs économiques locaux : collecte et traitement des déchets de soins, travaux d'entretien par corps d'État... Cette coopération est structurée avec la signature d'un accord-cadre le 22 avril 2015.

Ensuite, avec le centre hospitalier de la Dracénie de Draguignan (CHD), il a mis en place des consultations déportées de chirurgie thoracique et vasculaire ainsi que d'ophtalmologie.

Enfin, il a fait de même avec le centre hospitalier Jean-Marcel de Brignoles (CHB) pour une consultation déportée de chirurgie viscérale puis de chirurgie urologique.

Le GHT Var

Le GHT Var, dont le CHITS est l'établissement support, regroupe huit établissements de santé « parties ».

En tant que membre associé, l'HIA SA a signé la convention constitutive du GHT Var le 29 juin 2016 et le projet médical partagé, auquel il a activement contribué, le 7 juillet 2017.

L'objectif de l'HIA SA dans cette participation active au GHT est de contribuer à développer une stratégie de groupe entre les différents établissements publics de santé du département du Var. Cette participation doit permettre aussi d'améliorer et d'optimiser le parcours de santé du militaire et du patient civil. Les échanges sur ce dernier point montrent l'intérêt de la participation de l'HIA SA, permettant par exemple l'élaboration d'une convention-cadre entre le SSA et le GHT pour la participation des médecins des CMA à la permanence des soins via les différents services d'urgence des hôpitaux publics du Var ou à la garde dans les services de médecine préhospitalière.

Par ailleurs, la mise en œuvre d'une démarche de recherche d'efficience a conduit l'HIA SA à participer aux travaux de définition de l'organisation de la fonction achat mutualisée de territoire, avec une implication toute particulière dans l'élaboration de la politique achat, du guide de gouvernance de la fonction achat et du guide opérationnel destinés à tous les acteurs des établissements partis.

Le GHT du Var, dont le périmètre d'achat annuel s'élève à 330 millions d'euros, a fait le choix stratégique d'une organisation ambitieuse pour sa fonction achat ; l'implication de l'HIA SA et l'expertise du SSA ont largement contribué à cette stratégie et à son cadrage juridique à travers l'élaboration d'une convention de groupement de commandes communes à tous les établissements du territoire.

En juin 2017, le GHT du Var a été le premier GHT à formaliser son plan d'action achat de territoire — PAAT — dans lequel il a identifié 71 actions prioritaires susceptibles de générer plus de 5 millions d'euros de gains. L'HIA SA s'est impliqué dans ces travaux en

associant ses experts aux douze groupes de travail (un groupe par famille d'achat).

Le PRS 2018-2023

L'HIA SA a activement participé à l'élaboration du plan régional santé (PRS) 2018-2023 et est membre du conseil territorial de santé.

A) Illustrations

Trois récents déports achat de l'établissement auprès du GHT Var illustrent ces opportunités territoriales.

Travaux d'entretien par corps d'État

L'élaboration et la mise à disposition auprès des établissements du GHT de marchés de travaux d'entretien par corps d'État constituent l'une des 71 actions identifiées au PAAT. Pour mener cette action importante dans les meilleurs délais, la direction des achats du territoire a conduit ce projet en s'appuyant sur les expertises techniques des ingénieurs du CHITS et de l'HIA SA ; ces derniers ont été associés au sourcing fournisseurs et à la définition de la stratégie achat ; ils ont coordonné la rédaction des cahiers des clauses techniques particulières (CCTP) des 43 lots de la consultation en animant les réunions de travail avec les référents techniques des neuf établissements ; ils ont aussi porté l'analyse technique et financière des offres.

Équipement d'imagerie par résonance magnétique (IRM)

La mise en œuvre du projet d'établissement 2017-2019 de l'HIA SA prévoit l'acquisition d'un second IRM, matériel qui a été validé par le contrat d'objectifs et de performance 2017-2019.

En qualité de membre associé du GHT Var, l'HIA SA a participé aux travaux d'acquisition et/ou renouvellement des équipements d'imagerie des établissements de santé dudit GHT. Ce dernier a exprimé son besoin de renouveler une grande partie de son parc d'équipements d'imagerie, à savoir trois IRM, cinq scanners, deux PET-Scan, une gamma caméra, une salle de coronarographie, trois salles de radiodiagnostic, quatre arceaux chirurgicaux et deux mobiles de radio. Et le projet d'acquisition de la seconde IRM s'est vu naturellement inclus dans cette étude de marché. Le périmètre de ce besoin s'élève, sur sept ans, à 25 millions d'euros — sur la base des offres disponibles auprès des trois opérateurs nationaux.

Une stratégie achat innovante a été engagée : dans un délai volontairement court, la direction des achats du GHT a fait le choix d'une double mise en concurrence : celle des fournisseurs et celle, plus inédite, des opérateurs d'achat nationaux. L'engagement est alors pris de conclure l'ensemble du périmètre achat du dossier via les offres existantes d'UniHA, du Resah et de l'UGAP. À charge pour les fournisseurs de répondre judicieusement au juste besoin et de convaincre sur la pertinence technique et fonctionnelle de leurs offres et, pour les opérateurs nationaux, de soutenir le GHT du Var dans sa démarche visant à obtenir des offres financières promotionnelles à la hauteur des enjeux.

Au global, l'opération permet d'obtenir un gain achat dépassant 9 millions d'euros sur les sept ans à venir au regard des conditions définies aux marchés des opérateurs nationaux, soit 36 % de gains et ce sans aucune concession sur la performance des équipements et la sécurité des soins (33 % pour le second IRM de l'HIA SA). Pour cette opération, le GHT Var a obtenu le Trophée 2018 de l'Achat hospitalier dans la catégorie Performance achat décerné par le Resah.

Transports sanitaires terrestres non médicalisés de patients

L'article 80 de la LFSS 2017 dispose que depuis le 1er octobre 2018, les transports sanitaires des patients réalisés au sein d'un même établissement de santé ou entre deux établissements de santé ne sont plus pris en charge par l'assurance maladie, mais par l'établissement prescripteur. En ce qui concerne l'HIA SA, les chiffres 2017 fournis par l'antenne de traitement de l'information hospitalière à la délégation territoriale du Var de l'ARS évaluent cette nouvelle charge à 447 345 €. Au sein du territoire de santé du Var, l'HIA SA devient ainsi le deuxième client des prestataires de transports sanitaires terrestres non médicalisés de patients parmi les établissements de santé.

Dans ce contexte territorial, l'HIA SA s'est orienté vers la procédure de marché public à l'échelle du GHT Var, alloti par zone géographique et par type de vecteur, dans le cadre d'un accord-cadre monoattributaire d'une durée de 24 mois, renouvelable deux fois 12 mois, au profit de treize établissements de santé du Var. Cette démarche territoriale permet d'obtenir un gain achat de 11 % par rapport au tarif de l'assurance maladie sur le lot des transports couchés, qui représentent 91 % des transports sanitaires terrestres non médicalisés de l'HIA SA. Une étape complémentaire est à l'étude ; mutualiser à l'échelle du GHT l'acquisition et l'exploitation d'une plateforme gestion de transports sanitaires.

CONCLUSION

ALLOCUTION DE CLÔTURE

Christophe MAURIET
Secrétaire général pour l'administration
du ministère des armées

Monsieur le directeur central,
Monsieur le président du comité d'éthique,
Mesdames et Messieurs les officiers généraux,
Mesdames et Messieurs les officiers,
Mesdames, Messieurs,

J'interviens en clôture de ce colloque, ce qui, *de facto*, m'octroie — ce dont je vous remercie — une certaine liberté d'expression sur le thème de ce 2^e colloque que la direction centrale du service du commissariat des armées organise trois ans après la première édition, preuve que le thème est intéressant.

Je vais ainsi pouvoir partager avec vous quelques idées, réflexions ou questions qui me sont venues au cours de ma vie professionnelle, vie professionnelle qui est largement celle d'un administrateur militaire, au sens d'un praticien de l'administration des questions de défense.

Je suis heureux que le service du commissariat des armées m'offre cette opportunité, car mon premier contact avec l'institution militaire — littéralement, parce qu'il n'y a pas de tradition militaire dans ma famille — a été avec le commissariat, grâce à un peloton

préparatoire pour les élèves-officiers de réserve suivi aux Écoles du commissariat de l'armée de terre à Montpellier, au Quartier Chombart de Lauwe¹.

Vous avez associé le mot singularité, qui est un terme extrêmement fort, au thème de ce colloque, ce qui me fait me poser une première question, peut-être un peu élémentaire : singularité par rapport à qui et par rapport à quoi ?

En effet, ce terme est fréquemment repris au sein du ministère des armées, et j'ai ainsi tendance à relativiser un peu cette conscience suraiguë de la singularité, ou de la spécificité, que l'on retrouve parmi les ressortissants de l'institution militaire — y compris ceux qui se consacrent à la chose administrative en son sein — parce qu'il peut être constaté d'autres singularités : au ministère de la justice, il y a des magistrats ; au ministère de l'intérieur, il y a des policiers, des préfets, des gendarmes ; à l'enseignement supérieur, il y a des professeurs — dont je salue les représentants éminents qui ont contribué à ce colloque. Si tout le monde est singulier, on pourrait s'interroger sur la notion de singularité et douter de sa robustesse.

Les missions de l'administrateur militaire pourraient être un critère de singularité par rapport aux autres administrateurs. Or, plusieurs domaines d'intervention du service du commissariat des armées sont assez proches de ceux confiés au secrétaire général des ministères économiques et financiers : achats, ressources humaines, questions juridiques. Il faut donc chercher ailleurs.

¹ Au sortir de la guerre, le quartier Chambart de Lauwe à Montpellier devint le lieu de formation des administrateurs militaires de l'armée de Terre : de 1946 à 1986, elle fut confiée au service de l'Intendance de l'armée de Terre qui y installa l'École Militaire d'Administration (EMA) ; de 1986 à 2001, elle accueillit les Écoles du Commissariat de l'Armée de Terre (ECAT) ; de 2001 à 2010, les ECAT laissèrent place à l'École Militaire Supérieure d'Administration et de Management (EMSAM). Les locaux servent aujourd'hui pour un établissement d'excellence de l'enseignement secondaire.

La singularité de l'administrateur militaire : l'unicité de commandement en opération

Un autre axe d'analyse pourrait conduire à relativiser, quelque peu, ce postulat de la singularité des administrateurs militaires : celui de la subordination au commandement, principe posé par une loi de 1882². L'unité du commandement dans les opérations, y compris en matière de soutien, se conçoit parfaitement et repose sur des bases solides. C'est là que réside la source, le meilleur fondement de la singularité de l'administration militaire. Il fait apparaître une différence fondamentale avec l'administration civile — ou si l'on parle des agents qui s'y consacrent, entre les administrateurs de statut militaires et les administrateurs de statut civil.

L'administrateur militaire face à l'administration du ministère des armées

Mais cela pose alors une autre question, celle de la cohérence ou de la combinaison — sur un axe extrêmement structurant de l'organisation de l'institution militaire, du ministère des armées (ou de la défense) ou encore des forces — avec le principe général d'organisation adopté au début de la V^e République : la création d'un ministère des armées se substituant aux départements ministériels d'armée (Guerre, Marine et Air), avec, pour corollaire, la création d'un secrétaire général pour l'administration. Celui-ci ne le fut toutefois qu'après l'institution d'un chef d'état-major des armées et celle d'un délégué ministériel pour l'armement (aujourd'hui, délégué général pour l'armement).

Comment ce secrétaire général pour l'administration a-t-il été constitué ? Précisément en commençant par attaquer les

² Loi du 16 mars 1882 sur l'administration de l'armée.

organisations qui découlaient du principe de 1882, c'est-à-dire en retirant des armées certains services, certaines fonctions et en les transférant aux administrations rattachées au secrétaire général qui, parce qu'il met ces administrations en contact direct avec l'échelon de direction politique du ministère, opère une forme de « réduction » au droit commun de l'organisation politico-administrative : le Gouvernement dispose de l'administration³ ; le ministre est à la tête de son département ministériel⁴.

Ce droit commun doit aussi composer avec la loi de 1882, puisque la notion d'état-major, propre à l'organisation des armées, c'est-à-dire le commandement disposant du pouvoir de commander et de conduire l'ensemble des composantes des forces, y compris la composante administrative, n'est pas homogène avec celle de chef d'une administration civile qui ressortit pleinement à l'organisation politico-administrative classique.

Si le Président de la République est le chef des armées⁵ et l'administration militaire est, au sein des forces armées, assujettie au commandement, l'administration militaire présente alors une originalité — que je crois justifiée — qui tremble ou qui vibre par rapport au droit commun de l'organisation administrative.

Le mouvement ouvert en 1961 — qui a connu des phases dynamiques, puis de stabilisation et à nouveau dynamiques — a toutefois produit des effets très sensibles dans le domaine de l'administration militaire : le secrétaire général pour l'administration est ce qu'il y a de plus homogène, au sein du ministère, avec l'organisation ordinaire des autres départements ministériels.

³ Cf. article 20 de la Constitution du 4 octobre 1958.

⁴ Conseil d'État, 7 février 1936, Jamart, en ligne <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/les-grandes-decisions-depuis-1873/conseil-d-etat-7-fevrier-1936-jamart>.

⁵ Cf. article 15 de la Constitution.

Une singularité de l'administration militaire en vue de la singularité des activités de défense

Mais, si les fonctions administratives ne sont peut-être pas singulières en elles-mêmes, comme évoqué précédemment, la spécificité de l'administration militaire réside alors sans doute dans ce qui est confié au premier ordre au commissariat.

Se pose toutefois la question du cadre juridique normatif qui s'appliquerait spécialement, par écart avec le cadre général, à l'administration militaire. C'est la question du droit particulier des activités de défense, parmi lesquelles les opérations administratives régies par des règles spéciales. Ce droit particulier se trouve néanmoins confronté à la dynamique historique d'une résorption progressive de sa spécificité.

Ainsi, si en matière de rémunération, la solde des militaires reste singulière par rapport au système de rémunération des autres agents publics, le quart de siècle écoulé a vu se réaliser en matière financière des transformations profondes de l'administration militaire : les « dépenses à bon compte », les « masses », ce qui faisait vraiment la spécificité de l'administration financière du ministère, ont cédé la place à une espèce de noyau très aseptisé : les avances de trésorerie, les trésoreries militaires.

Une analyse comparatiste de ce qui existe ou est pratiqué dans les différents départements ministériels pourrait, peut-être, conduire à relativiser encore notre réflexion. Par exemple, la masse des douanes, qui a été créée par une loi du 22 août 1791, a pris la forme, en 1997, d'un établissement public national à caractère administratif.

L'opportunité de la singularité ?

Il me semble qu'il y a une autre façon d'aborder la question la spécificité. C'est celle de sa désirabilité : est-il opportun, est-il vraiment nécessaire, justifié, de rechercher constamment la singularité ?

Au-delà des armées, il y a le ministère des armées, qui est un ministère — c'est évidemment une épouvantable tautologie — et qui, au même titre que les autres départements ministériels, participe à la mise en œuvre des politiques publiques.

Celles-ci sont souvent invoquées comme une espèce d'univers extérieur, hostile, dont il faudrait se protéger, alors même qu'il est question de la politique du Gouvernement⁶. C'est un peu une représentation assez bien installée dans le discours et dans la pratique du ministère, dont sont tirées toutes sortes de conséquences, en particulier l'impression que la première intention est d'aller obtenir la réassurance, à chaque occasion qui se présente, que le droit commun ne s'applique pas au ministère des armées.

Il me semble que c'est plutôt dans la recherche d'une hybridation, d'une influence réciproque, de conviction, que nos agendas — pour parler comme les Anglo-Saxons — que nos contraintes ou nos finalités peuvent finalement être partagées avec les autres acteurs de l'administration publique et que c'est plutôt un sujet de mithridatisation réciproque, d'exportation de nos vues, de nos solutions. C'est un peu la germanisation de Rome, la romanisation des Germains.

La singularité par le statut : des militaires administrateurs de la chose militaire

En définitive, ce qui, au fond, est réellement singulier, c'est le statut des agents qui s'adonnent à l'administration militaire. Ce qu'il y

⁶ Cf. article 20 de la Constitution de 1958.

a vraiment d'immarcessible, ce sont les sujétions et les compensations de ces sujétions qui caractérisent la condition des officiers, en l'espèce du commissariat — je fais une réduction acceptable du commissariat aux commissaires : les commissaires sont des officiers, sous statut militaire, ce qui entraîne des conséquences sur la manière de pratiquer l'administration.

C'est pour cela que je pense que ce corps d'administrateurs militaires que sont les commissaires des armées est nécessaire au ministère des armées et qu'il convient de le renforcer. Je pense en effet qu'il est dans le meilleur intérêt du ministère des armées de disposer de ce corps d'officiers spécialisés.

Le commissaire des armées parmi les agents de l'administration de l'État

Mais il me semble qu'il y a des défis à relever, des difficultés à vaincre par ce corps, partant de ce service doté de ces attributions. Quelles sont ces difficultés ?

Tout d'abord, il s'agit d'un corps dont les représentants ont l'occasion au cours d'une carrière d'exercer des fonctions si diverses : celles-ci vont des fonctions extrêmement concrètes, par exemple en opérations, jusqu'à des fonctions au sein d'état-major ou d'une « direction civile » du ministère comme la direction des affaires financières, en passant par une mobilité ou une affectation dans un autre ministère quand ce n'est pas en dehors de l'administration. Un tel périmètre constitue un spectre d'une vastitude qui, au premier chef, présente sans doute beaucoup d'intérêts et contribue assurément à l'attrait de cette carrière. Toutefois, il rend — à mon avis — d'autant plus nécessaire l'entretien de qualités et de dispositions d'esprit qui ne sont pas toutes cohérentes les unes avec les autres. Les jeux d'acteurs, pour parler comme les sociologues, sont assez différents. Une question se

pose alors : est-il possible d'avoir dans la même personne et dans le même corps des qualités, des dispositions d'esprit qui vous rendent pleinement employables, efficaces dans tous ces différents univers ?

La sensibilité, j'allais dire culturelle, le tact qui permet d'être un commissaire au sein d'un régiment de l'armée de terre, ce n'est pas tout à fait la même chose que la façon de faire, le tour d'esprit pratiqué à la direction des affaires financières, par exemple. Il est certain que lorsque l'on exerce dans le domaine financier, en particulier celui de la programmation budgétaire, la discipline, le souci de la conformité ne sont pas les qualités principales qu'il faut mobiliser : il convient plutôt de rechercher la capacité à agir de façon oblique et présenter une relative indifférence au grade et aux écarts de niveau hiérarchique avec ses correspondants. Il s'agit certainement là d'une sorte de défi.

Ensuite, je pense que l'écosystème purement militaire, pour vous — je m'adresse à vous comme si vous étiez tous commissaires — est d'une taille qui ne permet pas d'envisager de façon vraiment optimale d'y dérouler l'intégralité de sa carrière. Je dis la même chose aux ingénieurs militaires d'infrastructure. À mes yeux, la circulation est une nécessité, et la protection et même la prospérité d'une institution, d'un corps, d'un service, passe moins par des fortifications plantées autour que par une forme d'osmose qui lui permet d'envoyer une partie des siens à l'extérieur pour les récupérer ensuite, tout en accueillant en son sein des éléments « allogènes » dont on imite les meilleures pratiques et qu'on acculture à nos vues avant qu'ils ne repartent. Je pense que c'est quelque chose qu'il faut organiser de façon résolue, méthodique. Il faut essayer, dans toute la mesure du possible, d'entretenir chez les commissaires, dès le début de leur carrière — c'est-à-dire dès l'école — une disponibilité d'esprit, une plasticité, une sensibilité à toutes les nuances de l'administration. En effet, dans l'administration militaire, je retiens que ce qui nous unit — administrer — est beaucoup plus fort que ce qui nous différencie.

Enfin, la fonction publique a réalisé, en quelques mois, la mise en extinction de divers corps — ce qui prendra plus ou moins de temps pour être pleinement achevé — au profit d'un corps unique dont la vocation est vraiment celle d'occuper l'ensemble des emplois supérieurs et de direction de l'administration : le corps des administrateurs de l'État. Il faudrait réfléchir à organiser d'une manière très osmotique les échanges entre des administrateurs — qu'on ne dit plus civils, mais qui ont un statut civil — et les administrateurs militaires, c'est-à-dire entre les administrateurs de l'État et les commissaires. C'est une question à laquelle nous pourrions réfléchir.

Voilà en somme un sujet très riche et je ne cesse, en tant que praticien, de me demander s'il n'y a pas des dynamiques qui pourraient aboutir à de nouvelles recombinaisons des statuts, des organisations, des types de carrière.

Je vous remercie pour votre attention.

POSTFACE

Commissaire général hors classe Olivier MARCOTTE
Directeur central du Service du commissariat des armées¹

Pour clôturer les actes de ce colloque, non une synthèse, mais une référence. Les maréchaux de France Gallieni et Liautey avaient l'habitude de dire à leurs officiers : « en toutes circonstances, agir d'abord, régulariser après ». Reconnaissons que ce n'est pas tout à fait le monde dans lequel nous vivons désormais. Nous pouvons regretter les temps jadis... ou, comme nous l'avons bien vu tout au long de ces exposés, préférer administrer et soutenir en tenant compte des normes pourvu qu'elles ne freinent pas l'action militaire. Il ne faut pas se réfugier derrière des textes pour dire « on ne peut pas faire » ou ne pas être au rendez-vous des opérations. L'ambition du colloque et des actes qui y sont associés est de déployer une pensée stratégique du « soutien commissariat pour, dans et avec les armées ». Affirmer cette ambition se confirme chaque jour face aux défis que doivent relever les armées. Prolongeons-le déjà par exemple en nous questionnant sur nos façons de faire — je pense notamment dans le domaine des achats : quelque fois ce n'est pas la norme qui est le sujet, mais notre manière de l'interpréter ; cela me semble fort utile !

¹ Le 8 décembre 2023, lors du colloque, le commissaire général hors classe Marcotte était directeur central adjoint du Service du commissariat des armées. Depuis le 1^{er} août 2024, il est directeur central.

Il y a cent ans, nous parlions de mobilisation économique. Nous parlons d'économie de guerre. Il y a une résonance qui incite à continuer la réflexion, car l'économie de guerre c'est aussi nous préparer à pouvoir produire « un effort de guerre », c'est à mon sens la leçon fondamentale des cours s'y rapportant de l'intendant militaire Laporte. Se doter d'une pensée stratégique, sur des domaines fondés d'abord par les pratiques, ne peut être l'œuvre d'une seule journée. Je vous invite ardemment à faire votre, non pas les contributions des auteurs de ces actes, mais les problématiques qui peuvent être déduites de ces réflexions confrontées à la multitude de nos expériences et de notre lecture des grandes évolutions à venir, et cela à chacun de nos niveaux. Ce qui était valable hier ne continue de l'être qu'à l'unique condition de leur réinterrogation permanente par les hommes et les femmes appelés à agir.

Plus nous confrontons les points de vue, plus ce travail gagnera en intérêt et s'ouvrira à de nouveaux publics, ne partageons-nous pas quelques racines communes avec la réforme de l'État, par exemple.

Je remercie les différents contributeurs, ainsi que le commissaire général de 1^{re} classe Pierre Ferran et le commissaire de 2^e classe (R) Pierre Chaffard-Luçon pour avoir permis la parution de cet important ouvrage. Ce travail doit maintenant inciter celles et ceux en responsabilité dans le service, mais également au-delà, dans les armées ou ailleurs, à quelque titre que ce soit, de venir enrichir ces premiers travaux et leur donner davantage d'ambition. Ils nous permettront d'éclairer les chefs civils et militaires pour mieux encore orienter demain ce service de soutien d'emploi pour des armées d'emploi.