

N° 2040

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 juin 2019

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 146 du Règlement*

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE  
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

*sur l'externalisation du soutien aux forces en opérations extérieures*

ET PRÉSENTÉ PAR

M. FRANÇOIS CORNUT-GENTILLE,  
Rapporteur

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRÉAMBULE</b> .....	5
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	9
<b>I. LES TRANSPORTS INTRA-THÉÂTRE</b> .....	11
<b>A. ÉTAT DES LIEUX</b> .....	11
1. Des prestataires sans pilotes ni avions .....	12
a. Affrètement aérien .....	12
b. Affrètement terrestre .....	17
2. Des marchés complexes ? .....	21
3. La sécurité des avions et hélicoptères externalisés .....	28
4. La confidentialité .....	31
<b>B. UNE PREMIÈRE MISE EN ORDRE SOUS PRESSION</b> .....	34
1. En interne .....	34
2. SAFETY AUDIT .....	40
3. Une réponse patrimoniale partielle .....	46
<b>C. LES SUJETS EN SUSPENS</b> .....	49
1. Le statut des avions affrétés .....	49
2. Protection du secret et risque réputationnel .....	53
3. Pour un accord-cadre du transport intra-théâtre .....	61

<b>II. L'ÉCONOMAT DES ARMÉES, PREMIER PRESTATAIRE DU SOUTIEN DES FORCES EN OPEX</b> .....	63
A. UN OBJET JURIDIQUE COMPLEXE .....	64
B. UNE VALEUR AJOUTÉE PEU ÉVIDENTE HORS MÉTIER HISTORIQUE ..	68
1. Commissariat ou Économat des armées ?.....	69
2. DIRISI ou Économat des armées : le marché ILOPEX.....	73
C. L'IMPARFAIT CONTRÔLE EXTERNE DE L'ÉCONOMAT DES ARMÉES ...	75
1. Le difficile contrôle économique et financier.....	76
2. Un contrôle parlementaire à construire.....	77
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	81
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR ...</b>	83

## PRÉAMBULE

« *Le recours à l'Économat des armées, et plus généralement à l'externalisation du soutien, relève de la décision souveraine des armées* »<sup>(1)</sup>. Cette mention faite en 2014 dans une directive de l'État-major des armées de 2014 laisse penser que carte blanche est donnée à l'EMA pour décider du recours et des modalités d'externalisation du soutien des forces.

Cette souveraineté revendiquée ne peut cependant être considérée comme pleine et entière. L'article 24 de la constitution y apporte une première limite en attribuant au Parlement la mission de contrôler l'action du gouvernement et d'évaluer les politiques publiques, mission que sont venues renforcer diverses dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

**C'est grâce à l'intérêt porté par le Parlement aux externalisations que ce sujet est sorti de l'entre soi militaire et fait désormais l'objet d'un recadrage ministériel aussi strict que salvateur.**

L'initiative vient du Sénat : le 23 février 2016, sa commission des finances a saisi la Cour des comptes d'une demande d'enquête sur les opérations extérieures du ministère de la défense, en application de l'article 58-2 de la LOLF. Cette saisine donna lieu à un rapport publié en octobre 2016<sup>(2)</sup>. À sa lecture, l'attention de votre rapporteur fut attirée par les développements consacrés aux modalités de recours au secteur privé pour le transport stratégique militaire : les magistrats financiers y relevaient une « *anomalie* », sans plus de détail.

En vertu des pouvoirs reconnus par l'article 57 de la LOLF aux rapporteurs spéciaux des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, votre rapporteur s'est immédiatement saisi du sujet. En mars 2017, le rapport d'information sur le transport stratégique<sup>(3)</sup> révélait la forte dépendance des forces françaises à l'égard de la Russie et de l'Ukraine ainsi que des pratiques juridiques et financières étonnantes.

Au cours du printemps 2017, en application des dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale, la Cour des comptes saisit le parquet national financier qui a ouvert une enquête préliminaire sur plusieurs faits litigieux. À la suite d'une perquisition au ministère des armées à l'automne 2017, la ministre des armées fit également usage de l'article 40 du code de procédure pénale sur les mêmes faits et demanda au Contrôle général des armées un rapport sur le transport

---

(1) *Concept d'emploi de l'Économat des Armées dans le cadre des OPEX et des forces de présence, État-major des armées, 20 novembre 2014.*

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

(3) *Rapport d'information n° 4595 relatif au transport stratégique, François Cornut-Gentille, Commission des finances de l'Assemblée nationale, 28 mars 2017.*

stratégique et intra-théâtre. Ce rapport fut remis à la ministre en mars 2018 <sup>(1)</sup> et décision fut prise de le classer « *confidentiel défense* ».

À la suite de son rapport parlementaire, votre rapporteur fut sollicité par de nombreux acteurs civils et militaires pour s'intéresser au transport intra-théâtre et plus largement aux externalisations sur les théâtres d'opération. Désireux d'avoir un regard extérieur sur ce sujet sensible, il sollicita et obtint du Président de la commission des finances une nouvelle saisine de la Cour des comptes, au titre de l'article 58-2 de la LOLF, en décembre 2017 afin d'enquêter sur « l'externalisation du soutien aux forces en opérations extérieures ».

Anticipant des difficultés dans le recueil des informations, les magistrats de la 4<sup>e</sup> chambre de la Cour se sont vu accorder par votre rapporteur un délai supplémentaire au-delà des huit mois mentionnés à l'article 58 de la LOLF. Les conditions de réalisation de l'enquête sont venues confirmer les craintes des magistrats :

– La transmission de certaines pièces s'est faite avec un retard dommageable que ne peuvent justifier des procédures administratives. Ainsi, « *la revue des marchés n'a pu s'appuyer sur les travaux du Contrôle général des armées, auquel la ministre des armées a demandé un rapport sur l'affrètement de moyens aériens par les services du ministère des armées, sujet très proche du champ de l'enquête de la Cour. Le rapport du CGA, du 22 mars 2018, était protégé par la mention « confidentiel défense ». La Cour s'est donc trouvée contrainte de répéter un grand nombre de vérifications de pièces déjà réalisées par le CGA, dont le rapport n'a été déclassifié, suite à la demande formulée par la Cour en juillet 2018, qu'en janvier 2019, après la clôture de l'enquête* ». **Le ministère des armées ne pouvait pas ignorer l'avancée des travaux de la Cour.** Dès le 9 novembre 2018, le relevé d'observations provisoires a été adressé à quatre destinataires du ministère des armées. Ce dernier a apporté sa réponse le 18 décembre, permettant à la 4<sup>e</sup> chambre de la Cour de délibérer trois jours plus tard. **En ne déclassifiant le rapport du Contrôle général des armées qu'en janvier 2019, le ministère des armées a rendu plus difficiles les travaux de la Cour.**

– **L'éparpillement de l'archivage des pièces des procédures d'achats constitue un autre obstacle, administratif, à l'enquête menée.** Les magistrats financiers témoignent dans leur rapport que « *lors de l'enquête, le recensement des marchés d'affrètement aérien intra-théâtre en vigueur a par exemple nécessité l'interrogation de plusieurs services et autorités. Les moyens de communication dématérialisés permettraient pourtant la transmission de copies des pièces et le partage des informations pour corriger ce déficit d'information* ».

---

(1) Rapport sur l'affrètement de moyens aériens par les services du ministère des armées, *Contrôle général des armées*, 22 mars 2018.

En janvier 2019, la Cour transmet à la commission des finances le résultat de ses investigations. Comparativement à son enquête de 2016, **le rapport de 2019 comporte 9 fois le terme « anomalie »**, employé à plusieurs reprises au pluriel. Le ton y est parfois cinglant. Il convient toutefois de souligner que **la remise du rapport des magistrats financiers est concomitante à la mise en œuvre par les services du ministère de différentes mesures visant à corriger les irrégularités et faiblesses constatées** par le contrôle général des armées.

Aussi, pour une bonne partie, les constatations de la Cour ne sont plus d'actualité. **Pour autant, la situation est-elle aujourd'hui totalement satisfaisante ?** Afin de s'en assurer, il est apparu indispensable à votre rapporteur d'opérer un contrôle au titre de l'article 57 de la LOLF, des deux grands champs d'études de la Cour, le transport intra-théâtre et l'économat des armées, avec le double objectif de constater les correctifs apportés aux anomalies relevées par la Cour mais aussi les faiblesses voire les failles persistantes.





## RECOMMANDATIONS

### **Sur les marchés d'externalisation d'affrètements aériens, routiers et maritimes au profit des forces**

- Mettre en place un accord-cadre de transport intra-théâtre
  - Adapter les délais des appels d'offres pour intégrer en amont les phases d'habilitation et d'expertises internes.
  - Renforcer l'indépendance de l'autorité contractante par rapport à l'autorité commandant les forces.
  - Mettre un terme à la supervision systématique des marchés par le CGA pour pleinement responsabiliser les services adjudicateurs, le CSOA et la PFAT.

### **Sur les sociétés prestataires**

- Repenser le modèle économique qui gouverne les marchés d'affrètement au profit du ministère des armées, en assumant pleinement la possibilité que cette révision puisse générer une charge financière supérieure
  - Mettre un terme aux sociétés-écrans et exiger de chaque titulaire qu'il soit l'opérateur direct du contrat.
  - Limiter le recours à la sous-traitance à un seul niveau et en réduire l'ampleur.
  - Abandonner la présélection des candidats aux appels d'offres, inefficace et dommageable au renouvellement des titulaires des marchés.

### **Sur les avions affrétés**

- Réviser la loi de programmation militaire pour accélérer ou engager les programmes dont le besoin capacitaire est aujourd'hui assuré par des externalisations
  - Intégrer les avions affrétés à la flotte étatique.
  - Développer en interne du ministère des armées les capacités techniques et juridiques rendant réversible l'externalisation de la certification et des contrôles de sécurité.
  - S'assurer de la qualité des experts de l'OSAC et mener à l'encontre de cet organisme une vigilance *a minima* équivalente à celle portée aux services du ministère.

### **Sur la protection du secret des opérations**

● Replacer la DRSD au cœur de la procédure d’habilitation et la reconnaître comme seule autorité habilitatrice du ministère des armées

– Engager une procédure d’habilitation « confidentiel défense » lorsque celle-ci est exigée dans le cadre d’une consultation auprès de personnes physiques ou morales extérieures au ministère des armées, même si les candidats ont déjà été habilités dans un autre cadre.

– Procéder à un contrôle systématique de la situation du titulaire lors du renouvellement du contrat.

– Faire du recours à des pilotes, réservistes opérationnels salariés des titulaires, une exigence centrale des appels d’offres.

– Interdire aux forces spéciales de recourir aux externalisations de leurs moyens aériens.

– Renforcer les moyens humains et techniques de la DRSD.

– Confier à la DRSD la capacité d’évaluer la nécessité de l’habilitation aujourd’hui laissée au libre arbitre de chaque autorité ou service du ministère des armées.

– Intégrer le risque réputationnel dans les externalisations.

### **Sur l’Économat des armées**

● Réaffirmer la vocation du commissariat des armées à intervenir sur les théâtres d’opération et le rôle complémentaire de l’Économat

– S’assurer de la réversibilité de l’externalisation du soutien confié à l’Économat.

– Reconnaître à l’Économat des armées le statut d’opérateur du ministère des armées (au sens de la LOLF) pour en renforcer le contrôle.

## I. LES TRANSPORTS INTRA-THÉÂTRE

Selon le rapport annuel de performances 2018 de la mission *Défense*, **l'externalisation des transports dans le cadre des opérations extérieures s'est élevée à 81,12 M€ pour le transport stratégique** (c'est-à-dire le transport de passager ou fret entre la métropole et les théâtres) **et à 39,54 M€ pour le transport intra-théâtre**, quel que soit le mode (maritime, aérien ou routier).

Le transport stratégique ayant déjà fait l'objet d'une précédente étude <sup>(1)</sup>, les présents développements se concentrent sur les transports intra-théâtre.

### A. ÉTAT DES LIEUX

Dans son rapport, la Cour des comptes examine 4 marchés d'affrètement aérien intra-théâtre ainsi que brièvement 4 marchés d'affrètement terrestre dans le cadre de l'opération Barkhane. À ce panel manquent les deux marchés d'affrètement aérien intra-théâtre conclus au profit des forces spéciales (force Sabre). Par ailleurs, en raison de l'enquête préliminaire diligentée par le Parquet national financier, les marchés d'affrètement aérien stratégique ont été écartés, à la différence des affrètements maritimes abordés à la marge.

**Le recours aux affrètements aériens vise à combler des déficits capacitaires patrimoniaux et alliés dont il convient cependant de relativiser l'ampleur physique.** Les 6 marchés intra-théâtre mettent à disposition des forces deux hélicoptères lourds Mi-8, deux Antonov-32, quatre Beechcraft 1900D pour l'opération Barkhane ; un Antonov-26 et un Beechcraft C90 pour la force Sabre. Ces chiffres doivent être rapprochés des moyens patrimoniaux mobilisés. Pour la seule opération Barkhane (donc hors forces spéciales) : trois drones, sept avions de chasse, 6 à 10 avions de transport tactiques et stratégiques, 21 hélicoptères d'attaque et de transport <sup>(2)</sup>.

Le besoin et l'urgence opérationnels en phase de projection de forces sur un théâtre extérieur peuvent justifier le recours à des capacités aériennes extérieures, alliées ou privées. L'opération Barkhane est cependant sortie depuis de nombreuses années de la phase de projection. Loin d'être dictés par l'urgence opérationnelle, **les déficits capacitaires actuels sont la résultante soit des priorités de l'État-major des armées en matière d'acquisition d'équipement, soit d'une disponibilité défaillante de certaines flottes.**

---

(1) Rapport d'information n° 4595 relatif au transport stratégique, François Cornut-Gentille, Commission des finances de l'Assemblée nationale, 28 mars 2017.

(2) Ministère des armées, dossier de presse – opération Barkhane, février 2019.

Non priorité pour les hélicoptères lourds. En décembre 2017, devant la commission de la défense de l'Assemblée nationale, l'amiral Isnard, commandant des forces spéciales regrettait « *en tant qu'employeur opérationnel, l'absence de projet d'hélicoptères lourds, dont sont équipées la quasi-totalité des armées occidentales* ». Très faible disponibilité pour les A400M.

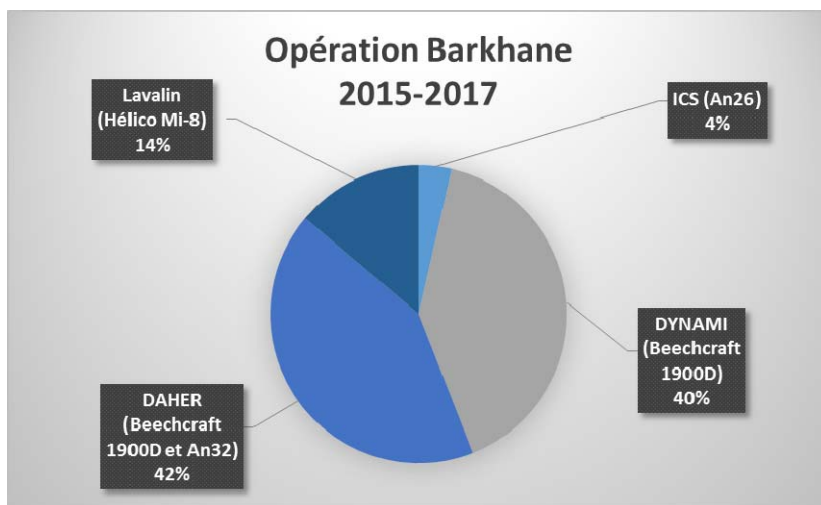
**Les affrètements terrestres ont, eux, une tout autre justification.** Par leur volume et leur permanence, ces transports terrestres peuvent être opérés par des sociétés privées pour pallier un manque d'effectifs militaires et orienter ces derniers sur des missions plus proches des zones de combat. Entre fournir une escorte à des convois privés et armer des convois par des hommes et matériels du ministère des armées, l'État-major des armées a fait son choix en toute logique.

### 1. Des prestataires sans pilotes ni avions

Que ce soit pour le transport aérien ou pour le transport terrestre, l'État-major des armées fait donc régulièrement appel à des sociétés privées. **Quatre sociétés françaises, une filiale française d'un groupe canadien et une société tchadienne se partagent les dix marchés étudiés (six marchés d'affrètements aériens ; quatre marchés d'affrètements terrestres).**

#### a. Affrètement aérien

Selon les données transmises par l'État-major des armées et retraitées par la Cour, pour la seule opération Barkhane et sur la période 2015-2017, quatre sociétés sont intervenues pour un total de 70,1 M€ :



Source : État-major des armées, Cour des comptes.

Le graphique présenté ci-dessus ne concerne que l'opération Barkhane. Pour y intégrer la force Sabre (forces spéciales), il convient d'y ajouter la société Air Attack et, sur la période mentionnée, Pégase Airdrop remplacée depuis par Dynami. Par ailleurs, la société ICS n'intervient plus dans l'affrètement intra-théâtre depuis avril 2015.

Le premier opérateur des affrètements en BSS est la société **Dynami Aviation**, dont le siège social est à Villepinte. Dynami Aviation est spécialisée dans l'affrètement aérien civil et militaire. Elle est structurée autour de plusieurs filiales en France mais aussi à l'étranger (Chypre, Singapour) dont la nature de l'activité n'a pas été précisée par le P.-D.G. de Dynami à votre rapporteur.

En matière de défense, Dynami Aviation est titulaire du marché transport passagers pour la force Barkhane, en « *groupement solidaire avec la société malienne à capitaux hollandais Sahel Aviation Service* » mais avec pour mandataire unique le P.-D.G. de Dynami Aviation. Une de ses filiales, Dynami Aviation Ops officiellement domiciliée à Vitrolles (13), est, quant à elle, titulaire du marché transport passagers/fret pour les forces spéciales.

Deuxième acteur, le groupe **Daher**, via son département « défense » rattaché à la filiale Daher Technologies, opère les avions-cargos Antonov 32 de Barkhane, depuis Gao et N'Djamena. Ce dernier marché, reconduit par avenant dix-huit mois au-delà de la limite calendaire contractuelle, ne sera pas renouvelé, les forces françaises désengageant une partie de leurs moyens vers l'ouest du théâtre africain.

Fondé en 1863, le groupe familial Daher a débuté ses activités dans le transport maritime avant d'élargir son périmètre à la construction d'avions et aux équipements aéronautiques, tout en conservant ses activités historiques de logistique et d'affrètement aériens, terrestres et maritimes.

**Le duopole Dynami/Daher<sup>(1)</sup> représente aujourd'hui plus de 80 % de l'affrètement aérien en BSS (Barkhane + Sabre).**

Les deux autres titulaires de marché apparaissent à la marge : la société **Air Attack Technologies**, basée à Marignane, est titulaire du marché transport passagers des forces spéciales depuis 2014, marché renouvelé en novembre 2017.

SNC Lavalin Logistique, filiale française de la société canadienne **SNC Lavalin**, a remporté, à la surprise générale, le marché d'affrètement d'un hélicoptère lourd pour la force Barkhane en 2015, puis celui de deux hélicoptères lourds en 2017.

---

(1) Concurrents lors de certaines consultations intra-théâtre et malgré leur profil respectif très éloigné, DYNAMI et DAHER présentent actuellement un dossier commun dans le cadre de l'appel d'offre relatif aux affrètements aériens stratégiques.

Fin décembre 2016, SNC-Lavalin a cédé ses activités françaises et monégasques (dont 13 agences d'ingénierie et 19 sociétés de gestion d'aéroport) au groupe EDEIS créé pour l'occasion par la société de participations française Impact Holding et le fonds d'investissement également français Ciclad. Cette vente n'a pas donné lieu pour autant au transfert du contrat d'affrètement d'hélicoptères lourds resté dans le giron du groupe canadien<sup>(1)</sup>.

\*

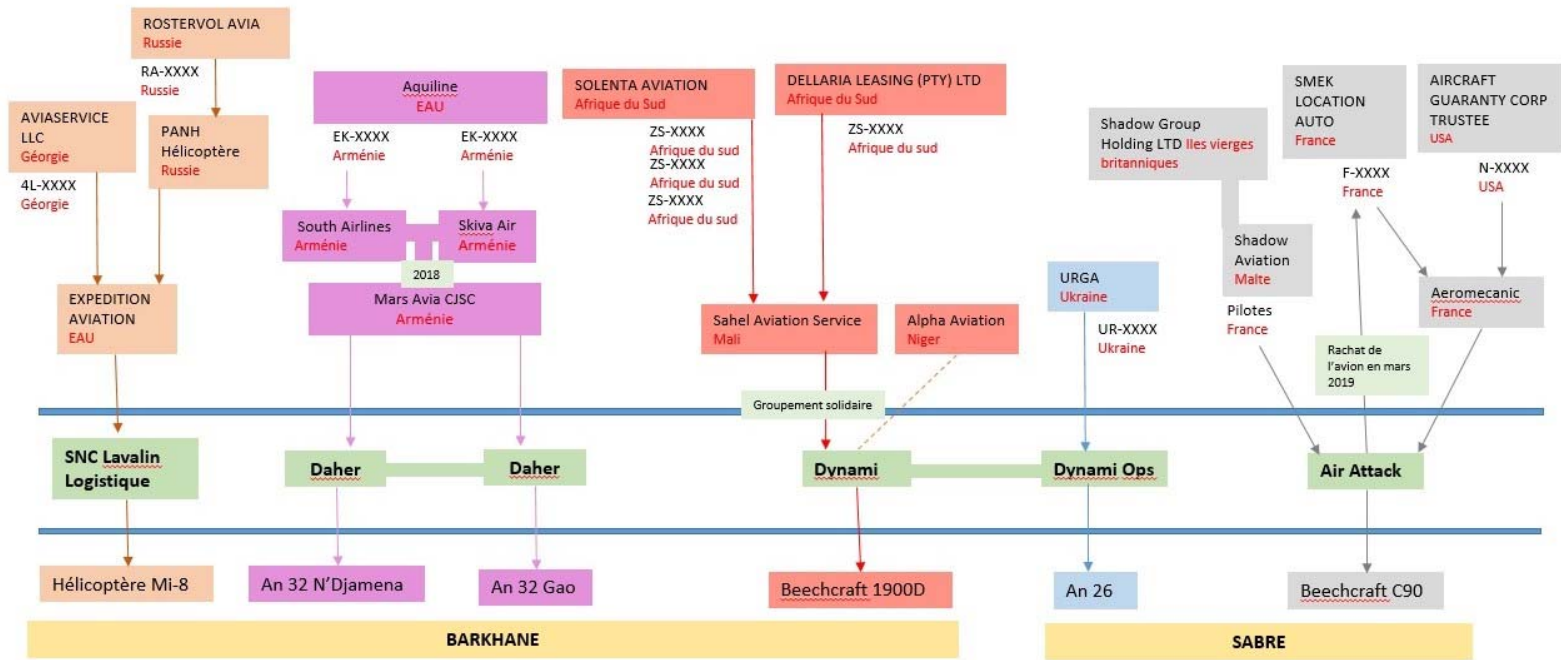
**Il est important de souligner qu'aucun des titulaires des marchés du transport tactique en BSS ne possède d'avion, ni n'emploie de pilotes.** Tous ont recours à des sous-traitants. La Cour a relevé cette réalité dans son rapport – *« les soumissionnaires ne sont le plus souvent pas propriétaires de leurs appareils, ni employeurs directs des équipages – pour uniquement signaler que « les entreprises candidates doivent donc fournir les pièces relatives aux matériels et personnels de leurs sous-traitants ».*

**En acceptant cette situation, le ministère des armées favorise la constitution d'agglomérats de sociétés particulièrement complexes, comme en atteste le graphique ci-après<sup>(2)</sup> :**

---

(1) EDEIS ambitionne d'entrer dans les marchés d'affrètement militaire français via le prochain marché.

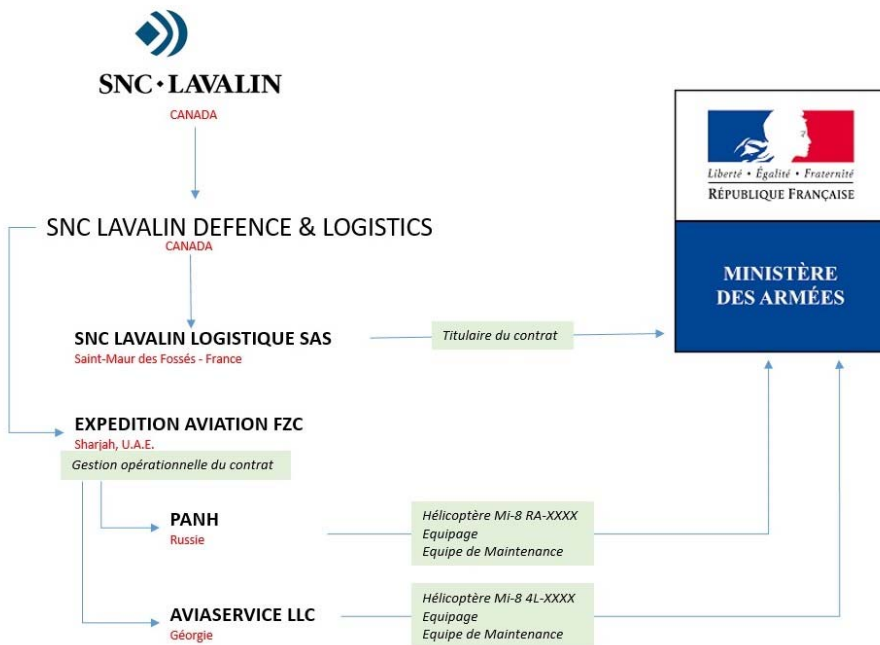
(2) À la demande du ministère des armées invoquant des raisons de sécurité, l'immatriculation des appareils a été partiellement masquée dans ce rapport. Seuls sont conservés les identifiants nationaux de l'aéronef.



Derrière le nombre réduit et majoritairement français des titulaires de marché se cachent donc des organisations et entités parfois surprenantes.

Il en va ainsi de la société Air Attack Technologies (AAT), basée à Marignane et opérant pour les forces spéciales. **Air Attack Technologies a recours à des pilotes français, tous anciens des forces françaises mais salariés de la société maltaise Shadow Aviation Solutions Ltd**, elle-même propriété de la société Shadow Group Holding Ltd, sise P.O. Box 3321 Drake Chambers Roadtown, Tortola, Îles vierges britanniques. **Les autorités françaises ont-elles connaissance de ce curieux montage ?**

Autre exemple, **SNC Lavalin Logistique se révèle être une simple domiciliation française n'ayant aucun salarié**. Le groupe SNC Lavalin fait appel aux services de la société DÉCOLLAGE CONSEIL AÉRONAUTIQUE pour le représenter auprès des autorités militaires françaises. Tout est piloté depuis le Canada.



La gestion administrative est faite depuis le Canada ; la gestion opérationnelle du contrat est assurée par Expédition Aviation FZC, société basée aux Émirats Arabes Unis et dirigée par Roman Mileszko, ancien militaire Ukrainien. Les hélicoptères sont fournis et opérés par une société russe (PANH) et une société géorgienne (Avia Service LLC).



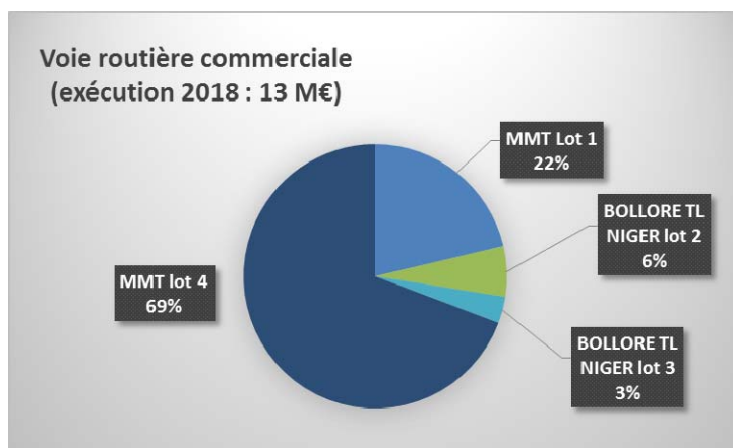
Dans le récapitulatif des marchés d'affrètement transmis à votre rapporteur par le ministère des armées, en avril 2019, sont mentionnés comme titulaire SNC Lavalin et comme opérateur Avia Service LLC. N'apparaissent ni Expédition Aviation, ni PANH.

### ***b. Affrètement terrestre***

Les affrètements terrestres au profit des forces se partagent en deux grands domaines.

**D'une part, les acheminements intervenant en prolongement d'autres modes de transport depuis la métropole.** Il s'agit du marché fuseau Ouest (du port d'Abidjan vers Niamey et Gao) et du marché CEMAC (du port de Douala vers N°Djamena et Bangui). Ces deux marchés sont détenus par le groupe Bolloré.

**D'autre part, le marché de transport terrestre intra-théâtre dit voie routière commerciale, constitué de quatre lots d'inégale valeur.** Dans son rapport, la Cour souligne « *la pauvreté du tissu économique des différentes zones couvertes par chaque lot* ». Avec pour conséquence que « *la rareté de l'offre sur place ne permet ainsi parfois pas aux armées de choisir leur prestataire* ». Il en va ainsi du lot 4, le plus important en valeur, pour lequel étonnamment une seule offre (MMT) fut formulée, permettant ainsi au titulaire de pratiquer des prix peu concurrentiels. Deux prestataires (Bolloré Transport & Logistiques Niger et MMT) se partagent les quatre lots pour un montant total en 2018 de 13 M€.



Source : État-major des armées, Cour des comptes.

**Mahamat Moustapha Transport (MMT)** a le quasi-monopole de la voie routière commerciale. Cette entreprise est titulaire des deux principaux lots, sans que cela lui interdise d'intervenir en tant que sous-traitant sur les autres marchés de transport terrestre.

L'emprise de cette société tchadienne sur des marchés opérés au Mali et au Niger peut susciter l'étonnement d'un certain nombre d'interlocuteurs. Des raisons extra-économiques d'ordre technique ou politique sont susceptibles d'expliquer ce choix assumé par les armées françaises.

Ne supportant que 9 % du marché de la voie routière commerciale mais 100 % des deux axes reliant le théâtre d'opérations aux ports africains en eaux profondes, le groupe **Bolloré** occupe une place majeure dans les externalisations du soutien des forces en opération extérieure. Le groupe aurait ainsi réalisé un chiffre d'affaires de 104,5 M€ sur la période 2014-2017, devenant ainsi le **premier prestataire 100 % privé des forces armées, depuis le retrait de la société ICS.**

**La Cour des comptes n'a pas été pour autant en mesure de dresser un bilan chiffré détaillé des activités du groupe Bolloré au profit de la Défense.** En cause, le système CHORUS, logiciel comptable des armées, mais aussi la complexité organique du groupe et les changements de dénomination des filiales rendant particulièrement difficile toute traçabilité. Ainsi, les deux lots « voies routières commerciales » ont été attribués à Bolloré Transport & Logistics Niger, filiale de Bolloré Africa Logistics, alors que les marchés Fuseau Ouest et CEMAC sont détenus par Bolloré Logistics France. Revendiquant une politique de « local content », les entités Bolloré ont recours à plusieurs dizaines de sous-traitants locaux de diverses importances.

Preuve de la complexité de l'organisation du groupe, les dirigeants de Bolloré Logistics auditionnés par votre rapporteur méconnaissaient le marché « voies routières commerciales » et ignoraient l'offre présentée par Bolloré Logistics dans le cadre du marché national d'affrètement stratégique aérien fret/passager en cours de consultation. Par ailleurs, ils ne disposaient d'aucune information concernant le marché ILOPEX 2 de fourniture d'internet de loisir aux forces en opérations extérieures, marché détenu par Wifirst, filiale du groupe Bolloré.

**Certes, les marchés Défense représentent une part très marginale du chiffre d'affaires du groupe Bolloré qui atteint 23 milliards d'euros en 2018. Mais les intentions affichées du groupe vis-à-vis du marché national de transport stratégique fret/passager démontrent que cette part est néanmoins perçue comme stratégique.**

**Il serait inexact d'imputer au seul logiciel CHORUS la difficulté à détailler le chiffre d'affaires du groupe Bolloré avec la Défense. L'organisation capitalistique du groupe y participe pour beaucoup.** Ainsi, pour la Défense, plusieurs filiales sont titulaires de marchés : Bolloré Logistics, Bolloré Transport & Logistics Niger, Wifirst...

**Selon le président de Bolloré Logistics, « ce n'est pas très lisible pour quelqu'un qui n'est pas de l'intérieur ». Mais même pour quelqu'un de l'intérieur, la lisibilité n'est pas acquise** : auditionnés par votre rapporteur, les dirigeants de Bolloré Logistics n'avaient aucune connaissance des marchés de la voie routière commerciale passés par Bolloré TRANSPORT & Logistics Niger.

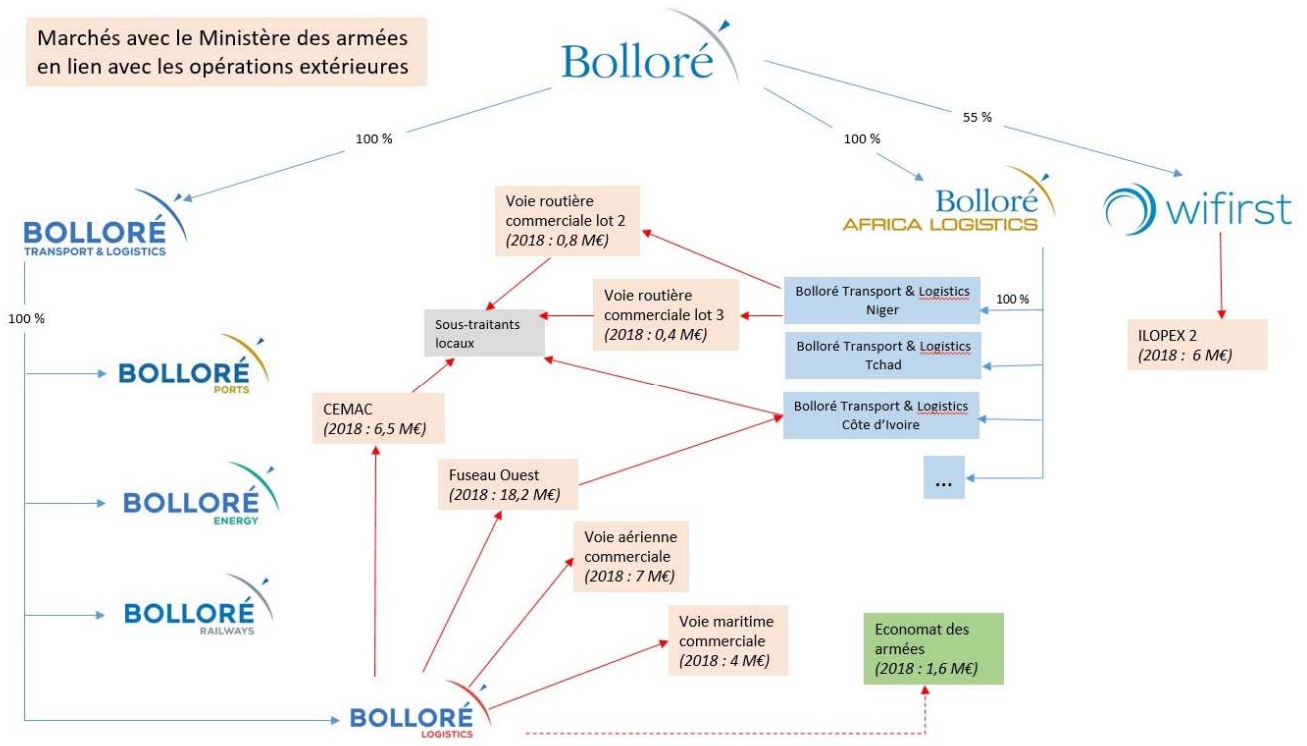
Le chiffre d'affaires de Bolloré Logistics avec la Défense française s'est établi en 2018 à 65,30 M€ (sur un chiffre d'affaires de 4,5 milliards d'euros soit 1,4 %) <sup>(1)</sup> . Outre une partie des marchés liés aux opérations extérieures (35,90 M€ en 2018), Bolloré Logistics est titulaire du marché d'assistance aéroportuaire des avions étatiques depuis 2016, succédant à Air France. Ce marché représente 29,40 M€ de chiffre d'affaires en 2018.

**Bolloré Logistics figure parmi les candidats pour le marché national de transport stratégique fret/passager en cours d'attribution.** Interrogés par votre rapporteur sur les motivations de Bolloré Logistics à renforcer sa présence sur les externalisations aériennes, les dirigeants de la société se sont montrés peu diserts, niant dans un premier temps avoir déposé une offre puis la confirmant par mail ultérieurement. **Selon le responsable de la cellule défense de Bolloré Logistics, cette démarche n'obéirait à aucune stratégie prédéfinie et ne viserait pas forcément à aboutir.** Votre rapporteur peine à être convaincu. L'obtention de ce marché doublerait en effet le chiffre d'affaires Défense du groupe, lui conférant une position dominante dans les affrètements, et modifierait sensiblement l'orientation de l'activité en renforçant le pôle logistique aérien par rapport la logistique terrestre.

---

(1) Ce montant ne concerne que les marchés avec le seul ministère des armées. S'y ajoutent les contrats avec l'Économat des armées et les industriels de défense.

Marchés avec le Ministère des armées en lien avec les opérations extérieures



\*

L'enchevêtrement de sociétés participant aux différents marchés d'externalisation du soutien des forces en OPEX est assurément une source de fragilité et de surcoût. **Il importe de mettre un terme aux sociétés écrans et d'exiger de chaque titulaire qu'il soit l'opérateur direct du contrat. Le recours à la sous-traitance doit se limiter à un seul niveau et être réduit dans son ampleur.** La liste de toutes les sociétés intervenant aux contrats doit enfin être communiquée en annexe des documents budgétaires présentant les crédits finançant les externalisations.

## 2. Des marchés complexes ?

Le ministère des armées contractualise avec ces différents prestataires par le biais de marchés dont le cadre juridique est sujet à débat : dans l'instruction portant sur la procédure relative aux achats effectués par les forces françaises à l'étranger<sup>(1)</sup>, **la direction des affaires juridiques du ministère des armées (DAJ) a une lecture extensive de l'ordonnance de 2015** et de ses décrets d'application considérant qu'ils « *ne s'appliquent pas aux contrats passés et exécutés à l'étranger, les parties demeurant toutefois libres de s'y soumettre volontairement* ».

Or, comme le mentionne la Cour dans son rapport<sup>(2)</sup>, l'article 16 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics exclut de son périmètre d'application notamment « *les marchés publics y compris pour des achats civils passés dans un pays tiers lorsque des forces sont déployées hors du territoire de l'Union européenne et que les besoins opérationnels exigent qu'ils soient conclus avec des opérateurs économiques locaux implantés dans la zone des opérations* ». Cet article limite donc cette exclusion aux seuls marchés conclus à l'étranger avec des opérateurs économiques locaux. Ne peuvent donc prétendre à se soustraire du droit de la commande publique des marchés conclus dans un État tiers avec des opérateurs étrangers à cet État. Ainsi, tous les marchés d'externalisation du transport aérien de théâtre ne devraient pas être exclus du champ d'application de l'ordonnance de 2015.

---

(1) Instruction n° 117016435/DEF/SGA/DAJ/D2P/CMP portant sur la procédure relative aux achats effectués par les forces françaises à l'étranger, 24 mai 2017.

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

Sans doute consciente de sa largesse d'interprétation, la direction des affaires juridiques du ministère des armées prend la précaution de rappeler **la jurisprudence du Conseil d'État qui reconnaît « l'extraterritorialité des principes généraux de la commande publique (principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures). La méconnaissance de ces principes, pour un contrat régi par la loi française, est susceptible d'être contestée devant le juge national notamment par la voie du référé contractuel ou du référé précontractuel, ce qui pourrait conduire à l'annulation de la procédure ou du contrat ».**

\*

Ce débat autour du cadre juridique des marchés conclus par les forces françaises sur les théâtres d'opération prend tout son sens avec l'état des lieux dressé par la Cour des comptes : *« L'examen des marchés d'affrètement fait apparaître, dans le cas des marchés intra-théâtre passés au bénéfice de l'opération BARKHANE, un certain nombre d'anomalies dans la passation et l'exécution des prestations. La récurrence des anomalies constatées confirme la nécessité de renforcer les compétences des personnels déployés ainsi que la robustesse des dispositifs de suivi et d'archivage des pièces. Les différentes anomalies constatées sont susceptibles d'entraver la portée des principes de libre accès à la commande publique, d'égalité de traitement entre candidats et de transparence des procédures, au respect desquels les armées sont tenues. »*<sup>(1)</sup>

---

(1) Les passages soulignés l'ont été par votre rapporteur spécial.

## **Revue des marchés d'affrètement aérien intra-théâtre au Sahel**

(Extraits du rapport de la Cour des comptes)

### **– Marché de fret aérien au départ de N'Djamena, numéroté 35**

« La rédaction du cahier des clauses particulières (CCP) met en évidence des compétences fragiles en matière de commande publique » ;

« La revue des pièces disponibles n'a pas permis d'établir que toutes les pièces exigées au marché avaient été effectivement remises et, lorsqu'elles l'avaient été, qu'elles étaient valables sur toute la durée du marché » ...

### **– Marché de fret aérien au départ de Gao, numéroté 48**

« La revue des archives transmises ne permet pas de vérifier la présence de l'ensemble des justificatifs requis sur toute la durée du marché »...

### **– Marché de transport de passagers, numéroté 84**

« Le classement des offres lors de l'analyse n'a pas appliqué le barème prévu par le règlement de consultation puisque la société qui proposait les meilleurs prix n'a pas obtenu la note maximum » ;

« Le règlement de consultation était incomplet car rien n'était précisé sur le calcul de la notation quant aux critères techniques »...

### **– L'affrètement des hélicoptères**

« Aucune licence d'exploitation des compagnies aériennes n'a été fournie car, comme l'indique le ministère des armées, ce document prévu par la réglementation européenne est sans équivalent en Géorgie et en Russie » ;

« S'agissant de l'exécution du marché, les bons de commande portent plusieurs mentions erronées : ils font référence au marché précédent, le prix de l'heure de vol n'est pas celui fixé pour le marché, et le temps des trajets, seulement estimatif, est toujours sous-évalué » ;

« Les factures sont en revanche très succinctes sur la prestation, se limitant aux heures de début et de fin des temps de vol facturés »...

### **– Marché SABRE d'affrètement d'aéronefs combi fret/passagers**

« La procédure notifiée ne permet pas de répondre au besoin à satisfaire, à savoir, retenir un aéronef apte à répondre au besoin de transport de fret (dont des matières dangereuses) et de passagers en zone BSS [bande sahélo-saharienne] » ;

« Les documents fournis par le candidat n'ont pas été vérifiés avec suffisamment de rigueur »...

### **– Marché SABRE d'affrètement d'aéronefs pour le transport d'autorités et de passagers**

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

Dans un précédent rapport consacré aux opérations extérieures<sup>(1)</sup>, la Cour avait fait part d'anomalie qu'à une seule reprise, au sujet du transport stratégique : « *la non-utilisation en 2015 de la totalité des heures de vol prévues via SALIS, pourtant prépayées par la France, constitue à cet égard une anomalie, qui aura coûté 4 M€* ». À la suite de cette constatation, la Cour fit usage de l'article 40 du code de procédure pénale et saisit le Parquet national financier. Le terme d'anomalie employé par la Cour des comptes est donc lourd de sens. Dans son rapport de janvier 2019, le terme est utilisé à neuf reprises.

En mars 2019, présentant son rapport sur l'externalisation du soutien des forces en OPEX devant la commission des finances de l'Assemblée nationale<sup>(2)</sup>, le président de la 4<sup>e</sup> chambre de la Cour des comptes reconnut que « *le rapport fait état d'un certain nombre d'anomalies, en raison à la fois des contraintes de la commande publique dans le contexte exigeant d'une opération extérieure, mais aussi en raison de certaines défaillances du ministère* » mais pour rapidement en relativiser le sens : « *nous avons détecté en 2016 des faits qui nous paraissaient présomptifs d'une infraction pénale. Par « anomalies », nous entendons des écarts par rapport à la réglementation « volontaire », les marchés infra-théâtre n'étant pas soumis au code des marchés mis en place par le ministère. C'est la raison pour laquelle nous n'avons pas usé du terme « irrégularités ». Nous réfléchissons par référence à un texte dont la valeur normative est incertaine, à des circonstances, en plus d'urgences que l'on apprécie mal à distance* ».

Selon le directeur de la plateforme finances achat transport (ex-SSLT), ces mots durs renvoient à une situation passée et à quelques marchés, notamment concernant la force SABRE. **Preuve de la volonté du ministère des armées de normaliser les marchés, la gestion de ces derniers a été retirée de la force SABRE pour être confiée à la direction du commissariat de Barkhane, basée à N'Djamena.**

\*

Face aux anomalies constatées sur les différents marchés d'affrètement, les magistrats de la Cour ont tenté de trouver des explications notamment dans les comptes rendus des Directeurs du commissariat (DIRCOM), affectés au théâtre BARKHANE. Les conditions de passation des marchés y sont qualifiées de « *très difficiles* » en raison de la technicité des marchés pour laquelle les personnels ne seraient pas ou insuffisamment préparés.

---

(1) Les opérations extérieures de la France 2012-2015, *Cour des comptes, Communication à la commission des finances du Sénat, octobre 2016.*

(2) *Audition de M. Gilles Andréani, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, sur le rapport d'enquête réalisé par la Cour, en application du 2<sup>e</sup> de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, sur l'externalisation du soutien aux forces en opérations extérieures, Commission des finances, Assemblée nationale, 12 mars 2019.*



**Les marchés d'affrètement aériens sont des marchés complexes.** L'activité aérienne obéit à un nombre important de normes concernant les aéronefs, les équipages, les vols, les compagnies, la maintenance... La maîtrise de cet ensemble normatif n'est pas chose aisée pour des personnels du commissariat des armées plus formés au droit administratif qu'au droit aérien. Comme le souligne le rapport de la Cour, *« les achats de prestations concernés présentent des caractéristiques propres en raison d'une réglementation internationale spécifique, avec laquelle les acheteurs, et notamment les DIRCOM, n'étaient pas familiers »*.

Cette inexpérience apparaît notamment au travers des consultations menées pour l'affrètement d'aéronefs en BSS qui exigent la production d'un certain nombre de documents concernant l'aéronef et l'équipage afin de s'assurer du respect *« des normes internationales et nationales en vigueur »*.

La lecture de ces listes documentaires laisse clairement apparaître **l'absence de maîtrise technique des représentants du pouvoir adjudicateur sur les théâtres d'opération pour ces marchés complexes.**

Ainsi, il est systématiquement demandé au titulaire de produire le Certificat de transporteur aérien (CTA – AOC) accompagné de son annexe « opérations spécifiques » délivrée par l'autorité de l'aviation civile dont il relève<sup>(1)</sup>. Ce certificat vise à reconnaître les capacités et les moyens des entreprises de transport aérien en vue d'exercer l'activité de transport aérien public. Sa délivrance est conditionnée au respect de plusieurs normes relatives à la société, aux aéronefs et aux équipages. L'examen de certaines de ces normes fait apparaître clairement que **l'exigence du CTA européen lors des consultations est faite en totale ignorance de ses implications :**

– **Le titulaire d'un CTA peut recourir à la sous-traitance mais à la marge.** Or, tous les titulaires des marchés analysés sous-traitent l'intégralité de leur prestation (avion, équipage, maintenance).

– Selon l'article R 330-4 du code de l'aviation civile, **le titulaire du CTA n'est autorisé qu'à exploiter des aéronefs immatriculés en France**, sauf sur autorisation donnée à titre exceptionnel et pour une durée limitée concernant des aéronefs communautaires. Un seul avion, opéré par Air Attack Technologies pour les forces spéciales, est immatriculé en France. Tous les autres sont immatriculés dans des États extra-communautaires (États-Unis, Afrique du sud, Ukraine, Russie, Arménie,...).

– **Le titulaire d'un CTA européen doit disposer d'équipages sous licence européenne.** Or, il est établi que des équipages sud-africains, moldaves ou ukrainiens opèrent pour le compte de titulaires sous CTA européen.

---

(1) Direction générale de l'aviation civile (DGAC) pour les titulaires français.

– **Pour opérer des vols intérieurs dans chacun des États où interviennent les forces françaises (Tchad, Niger, Mali, Burkina Faso), le CTA européen n’est d’aucune utilité.** Seul est valable le CTA délivré par l’État « d’accueil » (Mali, Niger, Tchad...).

**Autre document également exigé dans toutes les consultations, un certificat d’assurance couvrant pour le contrat** et sur la zone d’exploitation concernée l’appareil, l’équipage, le fret. Aucun montant de la couverture minimale d’assurance n’est mentionné. Le sujet est tout sauf anodin. Selon l’article 17 de la convention de Montréal<sup>(1)</sup>, « *le transporteur est responsable du préjudice survenu en cas de mort ou de lésion corporelle subie par un passager, par cela seul que l’accident qui a causé la mort ou la lésion s’est produit à bord de l’aéronef ou au cours de toutes opérations d’embarquement ou de débarquement* ». Le règlement européen du 21 avril 2004 relatif aux exigences en matière d’assurance applicables aux transporteurs aériens et aux exploitants d’aéronefs<sup>(2)</sup>, renforce ces dispositions et fixe la couverture minimale d’assurance à 250 000 droits de tirage spéciaux par passager, soit 308 027 €<sup>(3)</sup>.

Ce règlement ne vaut que pour « *les transporteurs aériens [et] les exploitants d’aéronefs qui utilisent l’espace aérien à l’intérieur, à destination, en provenance ou au-dessus du territoire d’un État membre, y compris ses eaux territoriales* ». Pour les vols domestiques hors Union européenne, les conventions internationales du transport aérien ne s’appliquent pas. Sans précision de la couverture minimale d’assurance, le titulaire d’un marché de transport aérien en BSS peut souscrire une police d’assurance couvrant à minima les dommages corporels des passagers. Ce titulaire peut vouloir respecter les normes européennes mais aussi adopter d’autres tarifs comme ceux pratiqués pour les vols intérieurs chinois : 5 000 \$.

\*

Pour expliquer les anomalies constatées sur les différents marchés, **la Cour des comptes fait également état d’un climat délétère entre les commissaires des armées en BSS, et les affréteurs.** Elle évoque, sans plus de précisions, des menaces et tentatives d’intimidation « *sur les personnes en charge des marchés au sein de la Force* ».

---

(1) Convention pour l’unification de certaines règles relatives au transport aérien international, faite à Montréal le 28 mai 1999, Journal officiel du 22 juin 2004.

(2) Règlement (CE) n° 785/2004 du Parlement européen et du conseil du 21 avril 2004 relatif aux exigences en matière d’assurance applicables aux transporteurs aériens et aux exploitants d’aéronefs.

(3) Valeur au 13 mai 2019.

Interrogé par votre rapporteur, le directeur central du service du commissariat des armées s'est étonné de la mention de la Cour, n'ayant pas eu d'informations émanant des DIRCOM allant dans ce sens. D'autres interlocuteurs laissent entendre que les magistrats de la Cour ont un peu hâtivement généralisé le comportement passé d'un dirigeant d'une entreprise aujourd'hui écartée.

Cependant, certaines auditions ont clairement évoqué des pratiques « sportives », notamment au cours de la phase de consultation dans le but d'obtenir des informations auprès des forces permettant de présenter la meilleure offre en termes de prix :

– Un titulaire de marché reconnaît qu'avant l'attribution d'un marché, il y a de « *l'engagement* », mais refuse d'être assimilé à des « *voyous* » ;

– Le directeur du CSOA <sup>(1)</sup> rapporte quant à lui les propos d'un officier adjoint soutien du commandant de la force Barkhane faisant état d'un « *marigot* » et imagine aisément le climat délétère au Sahel au vu de celui entourant l'appel d'offres parisien sur l'affrètement stratégique.

– Les dirigeants de l'OSAC <sup>(2)</sup>, société mandatée par le ministère des armées pour contrôler plusieurs flottes affrétées, ont fait état de pressions et manœuvres subies par leurs experts au cours de leurs missions.

**Quel impact a eu ce climat délétère sur les consultations menées par les DIRCOM ?** La Cour ne le précise pas. Aucune action en justice ou signalement auprès du parquet n'a été porté à la connaissance de votre rapporteur.

Enfin, pour expliquer les anomalies des marchés et s'appuyant sur les témoignages de commissaires, **la Cour incrimine la rotation des commissaires dans les théâtres d'opération** : « *la bonne durée de mission est, selon [les DIRCOM], de six mois. En outre, le bon séquençage des relèves du directeur et de ses principaux adjoints est un facteur de réussite qui rend d'autant plus nécessaire la régularité du cycle ; or, les cinq commissaires qui se sont succédé sur le théâtre BARKHANE entre octobre 2015 et septembre 2017 ont tenu leur poste respectivement six mois, quatre mois, cinq mois, moins de quatre mois et quatre mois et demi* ». Cette rotation rapide des personnels ne leur permet pas d'acquérir les compétences utiles pour la passation des marchés, avec le risque de « reproduire » des schémas ou process antérieurs erronés.

Ces rotations de personnel sont source d'incompréhension de la part de nombreux interlocuteurs qui y voient une faiblesse majeure. Le service du commissariat des armées, quant à lui, conteste l'impact négatif de ce mode de gestion de ses personnels en OPEX.

---

(1) Centre du soutien des opérations et des acheminements.

(2) Organisme de sécurité de l'aviation civile (voir supra).

Actuellement, une trentaine de personnels du SCA (commissaires et sous-officiers) traitent des achats publics sur les différents théâtres d'opération et sont formés en conséquence. De plus, les relèves des personnels déployés sont effectuées en « tuilage » pour éviter des ruptures dans les différents postes déployés.

La rotation des personnels est également présentée par le service du commissariat des armées comme un élément de sécurisation et d'indépendance. Mais avec le risque de l'isolement. Avec l'émergence des enquêtes du Parquet national financier et du contrôle général des armées, tous les prestataires ont noté une incapacité à échanger avec les DIRCOM. Selon l'un d'eux, *« les services de la défense craignent qu'un dialogue direct dans leurs locaux – dialogue par ailleurs normal entre le client et son fournisseur – ne soit interprété comme une collusion coupable. Cet effet secondaire est évidemment préjudiciable pour les appels d'offres futurs car la remontée des informations concernant les problèmes potentiels est rompue »*.

**L'impact négatif des rotations de personnel est amplifié par les défaillances d'archivage des pièces de procédure des marchés.** Sans une mémoire écrite solide, une fréquence élevée de mutation crée de l'instabilité et de l'insécurité juridique. Dans un mémento pratique à destination des DIRCOM, le service du commissariat des armées a précisé les règles d'archivages et de rapatriement en métropole des pièces. Ceci répondant au constat de la Cour *« la délocalisation complète des pièces se traduit par une méconnaissance au niveau central des marchés passés par les représentants du pouvoir adjudicateur en OPEX »*<sup>(1)</sup>.

### 3. La sécurité des avions et hélicoptères externalisés

Suite aux marchés passés avec les prestataires privés, les forces françaises disposent en permanence de dix aéronefs affrétés pour transporter fret et/ou passagers dans le Sahel. Interrogé sur les affrètements aériens lors d'une audition de la commission de la défense de l'Assemblée nationale en octobre 2018, le chef d'État-major des armées a déclaré : *« pour moi, la question principale est celle de la sécurité »*<sup>(2)</sup>. On ne peut qu'approuver mais le chemin fut long et dramatique pour arriver à cette prise de conscience.

La sécurité des appareils, civils ou militaires, repose sur plusieurs facteurs : leur conformité aux règles nationales et internationales de navigabilité, leur maintenance, les conditions de leur exploitation et la capacité des pilotes à opérer des vols. Pour garantir l'ensemble, chaque État s'organise.

---

(1) Le bulletin officiel des armées a publié dans son numéro du 6 juin 2019 l'instruction n°13883/ARM/SGA/DPMA et n°1680/ARL/DCSCA/SD\_DIEJ/BREG portant charte d'archivage du service du commissariat des armées.

(2) Audition par la commission de la défense, Assemblée nationale, 18 octobre 2018.

La France dispose, pour les aéronefs civils, de la DSAC, direction de la sécurité de l'aviation civile rattachée à la Direction générale de l'aviation civile, et, pour les aéronefs militaires et étatiques, de la DSAé, direction de la sécurité aéronautique d'État.

**Les aéronefs affrétés pour le compte des armées sont considérés comme civils et non militaires.** Mais étant immatriculés à l'étranger (sauf un appareil sur les dix) et exploités dans un État étranger pour le compte de l'autorité militaire française, ils sont de facto dans un « *no man's land administratif* ». DSAé et DGAC revendiquent leur incompétence pour garantir la sécurité des appareils. Ainsi, le directeur du DSAé a rappelé que sa direction « *n'exerce aucune expertise sur les aéronefs externalisés appartenant à des opérateurs commerciaux ni en France et a fortiori ni à l'étranger car [ses services] n'en ont ni la compétence, ni le droit parce que les textes ne le prévoient pas* ».

Aucune autorité française ne voulant assumer le contrôle de la sécurité des avions affrétés en opération extérieure, la porte est ouverte à des pratiques douteuses. **Il est de notoriété publique que certains opérateurs utilisent des aéronefs potentiellement dangereux pour les passagers.** Lors d'une consultation récente au profit de la force Barkhane, un prestataire potentiel renonçait à faire une offre « *faute d'avoir trouvé un appareil certifié par le constructeur* » et s'étonnait que « *le marché ait tout de même été attribué* ».

Le manque de réactivité des autorités françaises a persisté malgré de nombreux incidents. Il a fallu un premier accident mortel pour initier une première mise en ordre. Le 24 octobre 2016, un avion MERLIN, immatriculé aux États-Unis mais opéré par la société luxembourgeoise CAE Aviation pour le compte de la DGSE, s'écrase au décollage, entraînant la mort des 5 personnes à bord. Compte tenu du caractère sensible de la mission, le Bureau enquêtes accidents pour la sécurité de l'aéronautique d'État (BEA-É, ex BEAD-Air), service placé auprès du général d'armée aérienne inspecteur général des armées, a été chargé de l'enquête.

Cette saisine porte en elle une contradiction particulièrement morbide : le contrôle des aéronefs ne serait pris en charge par les autorités françaises qu'en cas d'accidents graves. Hors événement, le vide juridique persiste.

Un deuxième accident mortel va, cette fois-ci, réveiller les autorités. Le 14 octobre 2017, un Antonov 26 s'écrase à proximité de l'aéroport d'Abidjan avec à son bord, outre l'équipage moldave, des membres et du matériel des forces spéciales françaises. Le bilan est lourd : quatre morts parmi l'équipage et six blessés dont les soldats français. Les réseaux sociaux relaient les images de la carlingue brisée en deux sur le rivage et les militaires français, hagards, attendant les secours sur la plage. **C'est un véritable choc pour le ministère des armées resté sourd aux nombreuses alertes et mises en garde, émanant même de certains prestataires.**

À la suite de l'accident d'Abidjan, le ministère des armées diligenta un audit des hélicoptères affrétés par SNC Lavalin pour la force Barkhane, des « bruits de couloirs affirmant que les hélicos sont un peu bizarres »<sup>(1)</sup>. Mené dans le cadre d'un marché sans mise en concurrence ni publicité préalables<sup>(2)</sup>, comme les circonstances l'y autorisent, l'audit aboutit, en novembre 2017, à l'immobilisation d'un appareil et à l'interdiction de transport de passager pour le second. Il avait en effet été constaté une réparation de fortune « avec un scotch ».

Selon le titulaire du marché, « une réparation sommaire, provisoire, de type « réparation de dommage de combat (RDC) » qui n'aurait dû permettre que le retour de l'aéronef à Gao. C'est un fait et nous le reconnaissons, l'équipe technique géorgienne à Gao a outrepassé ses droits en remettant l'aéronef en vol plusieurs fois avant que n'intervienne la réparation définitive. C'est à ce moment que l'audit s'est déroulé. Concernant la sécurité des vols, sur le fond, la pièce sommairement réparée n'est en aucune façon essentielle au vol et que la réparation, même sommaire, était du type « qui peut tenir » et est acceptable sur une courte période. Par ailleurs, l'aéronef a ensuite rapidement été réparé suivant les normes et les cartes de travail publiées. Ces éléments ont d'ailleurs pu être vérifiés par les autorités militaires à qui nous avons envoyé tous les documents concernant la réparation ». E de faire part de son incompréhension face au maintien de la restriction des vols au seul fret, restriction qui « touche même l'autre appareil qui n'a jamais eu cette non-conformité, est d'une compagnie différente et n'est pas entretenu par les mêmes techniciens... ».

**La réactivité du ministère à inspecter les hélicoptères interpelle** : le marché avait été notifié le 28 septembre 2017 et personne n'avait jugé bon de s'interroger par voie officielle sur l'état des appareils pourtant déjà sur zone. Un crash et des bruits de couloirs ont été plus efficaces.

Au cours de ce même automne 2017, personne ne s'émeut que des **opérateurs sous-traitants de titulaire de marché aient été temporairement interdits dans l'Union européenne pour non-respect des normes internationales de sécurité** : il en va ainsi de la société ukrainienne URGA, inscrite sur la liste noire pendant six mois au cours de 2017, et qui fournissait un Antonov-26 pour le transport du fret des forces spéciales. L'interdiction ayant été levée en novembre 2017, Dynami AVIATION LOGS la retint comme opérateur pour son offre dans le nouveau marché « combi », c'est-à-dire destiné au transport de fret ET de passagers. Ce fut l'offre retenue par les forces.

---

(1) *Propos rapportés par les responsables d'OSAC lors de leur audition par votre rapporteur.*

(2) *En application du I de l'article 30 du décret n° n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics : « Lorsqu'une urgence impérieuse résultant de circonstances imprévisibles pour l'acheteur et n'étant pas de son fait ne permet pas de respecter les délais minimaux exigés par les procédures formalisées ».*

D'autres incidents intervinrent les mois suivants : le 7 septembre 2018, un Beechcraft 1900-D affrété par la force Barkhane embarque à son bord notamment plusieurs journalistes et gendarmes. Peu après le décollage, l'un des passagers constate un fort dégagement de fumée à l'arrière du cockpit et en informe l'équipage sud-africain non francophone. Celui-ci décide un atterrissage en urgence, permettant aux passagers d'évacuer sans encombre.

Cet incident sans gravité succédait à un autre survenu sur le même type d'appareil quelques semaines auparavant : une pale d'hélice avait transpercé le cockpit, blessant sérieusement un des militaires français embarqués.

**Ces faits attestent des effets néfastes du vide juridique dans lequel est sciemment maintenu le statut des appareils affrétés.** Les notes et remontées d'information vers les états-majors concernés ayant été sans suite, deux événements dramatiques ayant causé la mort au total de neuf personnes à un an d'intervalle ont été nécessaires aux autorités pour considérer réellement la sécurité comme une « *question principale* ».

#### 4. La confidentialité

Selon plusieurs observateurs avisés du transport aérien militaire, il suffit d'un mois d'activité de transport aérien pour maîtriser les modes préparatoires et opératoires des forces. En transportant hommes et matériels sur la bande sahélo-saharienne, les opérateurs privés accèdent à des informations sensibles sur les opérations menées par la France. Ils sont également amenés à véhiculer des officiers supérieurs et généraux et des autorités politiques dont dépend l'engagement des forces sur le terrain. Aussi, **la confidentialité revêt une importance cruciale dans l'exécution des marchés pour la sécurité des hommes et la réussite des opérations.**

Dans son enquête, la Cour n'aborde ce point qu'à une seule reprise pour constater un **détournement potentiel de l'habilitation « confidentiel défense »** : « *un courrier du CSOA [...] rappelle au DIO SABRE que la consultation ne demandait pas l'habilitation « confidentiel défense » des candidats, que la force a cependant requise lors de l'analyse des offres en invoquant l'évolution du contexte sécuritaire de la mission. Cette exigence peut apparaître comme la correction d'un oubli, le contexte ne s'étant pas significativement dégradé à la fin de l'année 2017 ; elle introduit cependant une anomalie dans l'analyse des offres.* »

La consultation visée succède à deux autres consultations déclarées infructueuses en date du 1<sup>er</sup> juillet 2017 et du 6 octobre 2017 qui n'exigeaient nullement une telle habilitation. Pour justifier cette nouvelle exigence dans la consultation, les forces ont, selon la Cour, invoqué l'évolution du contexte sécuritaire de la mission, et non un oubli dans la procédure. **En quoi une dégradation du contexte opérationnel peut influencer sur le niveau de protection des informations dont aurait connaissance le titulaire d'un marché ?**

**Les réserves émises par le CSOA sont totalement justifiées :** « en application de la réglementation de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), les affrètements d'avions ou d'hélicoptères ne peuvent assurer que des missions logistiques de fret ou de passagers, des transports de fret sous élingue et, sous réserve d'une situation sécuritaire favorable, d'éventuelles évacuations de ressortissants. À l'inverse, plusieurs types d'activités doivent être confiés à des aéronefs militaires, tels que les parachutages de personnels ou de fret, les transports de personnel sous élingue, les activités de toute nature en zone hostile, ainsi que les activités sur des terrains non homologués pour la navigation aérienne civile<sup>89</sup>. Parmi les activités proscrites pour les aéronefs affrétés figurent les mouvements nocturnes sur des terrains homologués pour les seules activités de jour. »<sup>(1)</sup>

**Sauf à employer les affrétés à des missions illégales, la demande d'habilitation « confidentiel défense » ne vise nullement à renforcer la sécurité des opérations mais à introduire une discrimination entre concurrents dans une consultation visant à l'externalisation du transport aérien au profit des forces spéciales.**

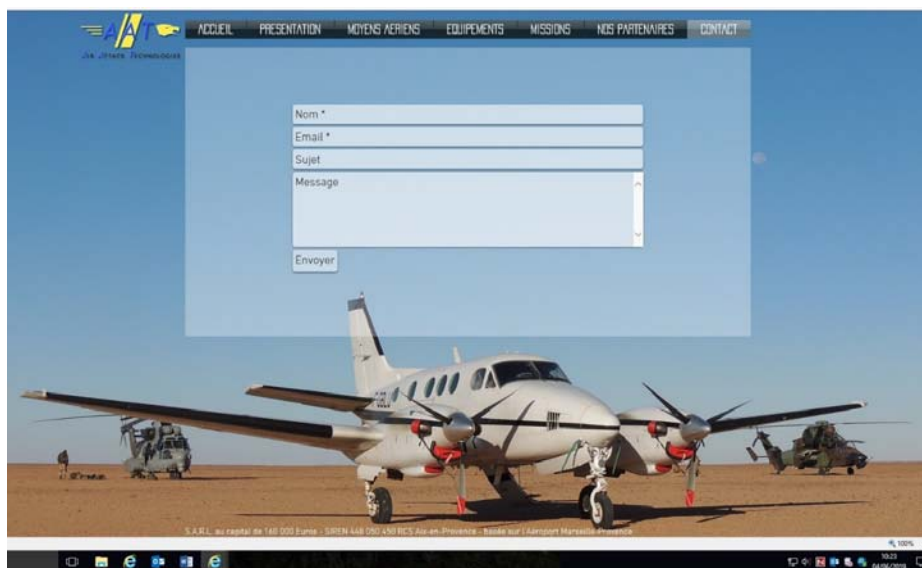
**La protection de la confidentialité ne semble pas être la première préoccupation des prestataires privés habilités.** Alors qu'il a été demandé à votre rapporteur d'éviter de révéler les immatriculations des appareils affrétés au Sahel par les forces, le site internet de la société Air Attack Technologies présente sur l'une de ces pages<sup>(2)</sup> une photographie de son appareil affrété, fièrement encadré par deux hélicoptères des forces spéciales et dont l'immatriculation est parfaitement lisible :

---

(1) Lettre 180/DEF/EMA/CSOA/EP/DR du 28 janvier 2016 : analyse des missions aériennes réalisables par vecteurs patrimoniaux ou affrétés, citée par la Cour des comptes.

(2) <https://www.airattack.fr/contact>.





**Au-delà de l'usage irrégulier de l'habilitation « confidentiel défense », le cas particulier de la société Air Attack Technologies interroge sur l'efficacité même de la procédure d'habilitation.**

Selon l'article 24 de l'instruction générale 1300, « l'enquête de sécurité menée dans le cadre de la procédure d'habilitation est une enquête administrative permettant de déceler chez le candidat d'éventuelles vulnérabilités (...) l'enquête administrative est fondée sur des critères objectifs permettant de déterminer si l'intéressé, par son comportement ou par son environnement proche, présente une vulnérabilité, soit parce qu'il constitue lui-même une menace pour le secret, soit parce qu'il se trouve exposé à un risque de chantage ou de pressions pouvant mettre en péril les intérêts de l'État, chantage ou pressions exercés par un service étranger de renseignement, un groupe terroriste, une organisation ou une personne se livrant à des activités subversives ». Un avis est émis au terme de cette enquête auprès de l'autorité décisionnaire. »

Malgré la précision des textes, **il est difficile de comprendre comment la société Air Attack Technologies put emporter un marché exigeant l'habilitation « confidentiel défense » en novembre 2017 alors que son dirigeant faisait l'objet d'une information judiciaire depuis le printemps 2017, entraînant son placement en détention provisoire à l'été 2017.**

Les marchés d'affrètement au profit de la force Barkhane exigent des titulaires, et de leurs sous-traitants, leur engagement à garantir la protection et la confidentialité des informations dont ils seraient amenés à connaître au cours de l'exécution du contrat.

Soumis à la réglementation de l'aviation civile et au droit des assurances, les opérateurs étrangers privés disposent ainsi de la liste nominative des passagers embarqués, aussi bien des forces conventionnelles que des forces spéciales dont l'anonymat est normalement imposé par un arrêté de 2011 <sup>(1)</sup>.

**Les rédacteurs des appels d'offres ont-ils conscience du caractère illusoire des mesures de sécurité imposées aux titulaires des marchés ?** Dans son examen des quatre marchés liés à la force Barkhane, la Cour a noté que pour trois d'entre eux, les déclarations individuelles d'engagement à protéger le secret des informations faisaient défaut. Difficile dans ces conditions d'engager la moindre poursuite sur la base des articles 413-9 à 413-12 du code pénal.

## **B. UNE PREMIÈRE MISE EN ORDRE SOUS PRESSION**

Mis sous pression par le Parlement, la Cour des comptes et le Contrôle général des armées, l'État-major des armées s'est décidé à mieux encadrer les marchés d'affrètement sur les théâtres d'opérations. Le rapport de la Cour des comptes fait partiellement état des avancées opérées et il convient d'y revenir.

La procédure d'externalisation définie par le secrétariat général de l'administration <sup>(2)</sup> à destination de l'ensemble des entités du ministère des armées exclut de son champ d'application les opérations extérieures pour lesquelles la démarche d'externalisation relève d'une note de l'État-major des armées <sup>(3)</sup>. Mais, comme l'observe la Cour, *« cette note est annoncée comme provisoire, une version définitive devant s'y substituer » après une phase d'expérimentation consolidée de deux années », soit en 2018. À ce jour [décembre 2018], l'EMA n'a pas achevé cette phase d'analyse »*. Au cours des auditions, il a été précisé à votre rapporteur que la version définitive, classifiée, devrait être signée au cours du printemps ou de l'été 2019.

### **1. En interne**

**Pour pallier l'inexpérience des commissaires envoyés auprès des forces, une procédure d'expertise préalable à tout lancement de consultation et à toute attribution de marché a été instituée** en février 2018, par le Centre interarmées d'administration des opérations (CIAO) qui a édité un guide d'exécution des achats effectués par les forces françaises à l'étranger, à destination des DIRCOM : *« Pour tout nouveau contrat, reconduction ou renouvellement de ce dernier, l'ASIA transmet au CSOA et au SSLT les projets de CCP et de RC rédigés*

---

(1) Arrêté du 7 avril 2011 relatif au respect de l'anonymat de militaires et de personnels civils du ministère de la défense.

(2) Instruction n° 7538/ARM/SGA/DAF/SDQEFI relative au processus ministériel de préparation, de conduite et de suivi des projets d'externalisation ou de régie rationalisée optimisée.

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

par le service acheteur avant le lancement de la consultation (prévoir un préavis d'au moins 15 jours). Dans le cadre de l'analyse des offres, l'ASIA transmet au CSOA et au SSLT une copie des offres dépouillées et les analyses effectuées par le service acheteur avant la signature du contrat »<sup>(1)</sup>.

Le **Centre du soutien des opérations et des acheminements (CSOA)** est un organisme interarmées relevant du chef d'état-major des armées (CEMA), placé sous l'autorité du Sous-chef Ops et soumis aux directives du centre de planification et de conduite des opérations (CPCO). Il met en œuvre les acheminements et le soutien interarmées aux engagements opérationnels. Maître d'ouvrage délégué des acheminements et du soutien logistique aux engagements opérationnels, il s'assure en permanence de leur continuité, conformément à la politique définie par le sous-chef d'état-major chargé du soutien. Pour les forces de présence et de souveraineté, il est responsable des acheminements stratégiques, du suivi des ressources et de la manœuvre de celles nécessaires au soutien des engagements opérationnels.

Le **Plate-forme affrètement transport (PFAT), anciennement SSLT**, est chargée de contractualiser et d'ordonnancer au profit des armées et services du ministère des prestations de voyages et de transports. Elle conclut tous les marchés centralisés d'acheminements et de services associés, selon les directives de l'EMA/Sous-chef opérations (SCOPS), et supervise l'exécution de ces contrats par les DIRCOM.

CSOA et PFAT/SSLT sont implantés sur la base aérienne de Villacoublay.

La Cour estime que, « *quand elle est appliquée, la procédure de consultation se révèle efficace* ». Cette remarque suscite deux commentaires :

– **La procédure ne semble pas acceptée par le détachement SABRE.** La Cour a en effet noté que le détachement a notifié un marché sans consultation préalable et a maintenu une exigence non justifiée de nature à introduire une « anomalie » dans l'analyse des offres ;

– **L'efficacité de la procédure suppose que les délais des appels d'offres tiennent compte de cette phase d'expertise interne et laisse un temps d'analyse suffisant aux deux organismes.**

La Cour recommande de « *renforcer les contrôles du CSOA et du SSLT sur les marchés aériens passés par les forces en opération extérieure afin d'assurer, lors de la sélection du titulaire et au cours de l'exécution du marché, la vérification de la qualification des équipages et des aéronefs affrétés* ».

Dans sa réponse, le ministère des armées annonce que « *la supervision des marchés d'affrètement par le CSOA et le SSLT est désormais complétée par un contrôle préalable systématique exercé par le contrôle général des armées* ».

---

(1) SCA/CIAO, Guide d'exécution des achats effectués par les forces françaises à l'étranger, version du 21 février 2018.

Si l'intervention de ce dernier à partir de juillet 2018 a pu apporter un peu de sérénité et de sécurité dans des services perturbés par les enquêtes préliminaires du Parquet national financier, son contrôle préalable n'a pas vocation à durer. En effet, demander une multitude d'avis et de visas ne peut que déresponsabiliser les acteurs alors que l'objectif est, au contraire, de mieux les responsabiliser.

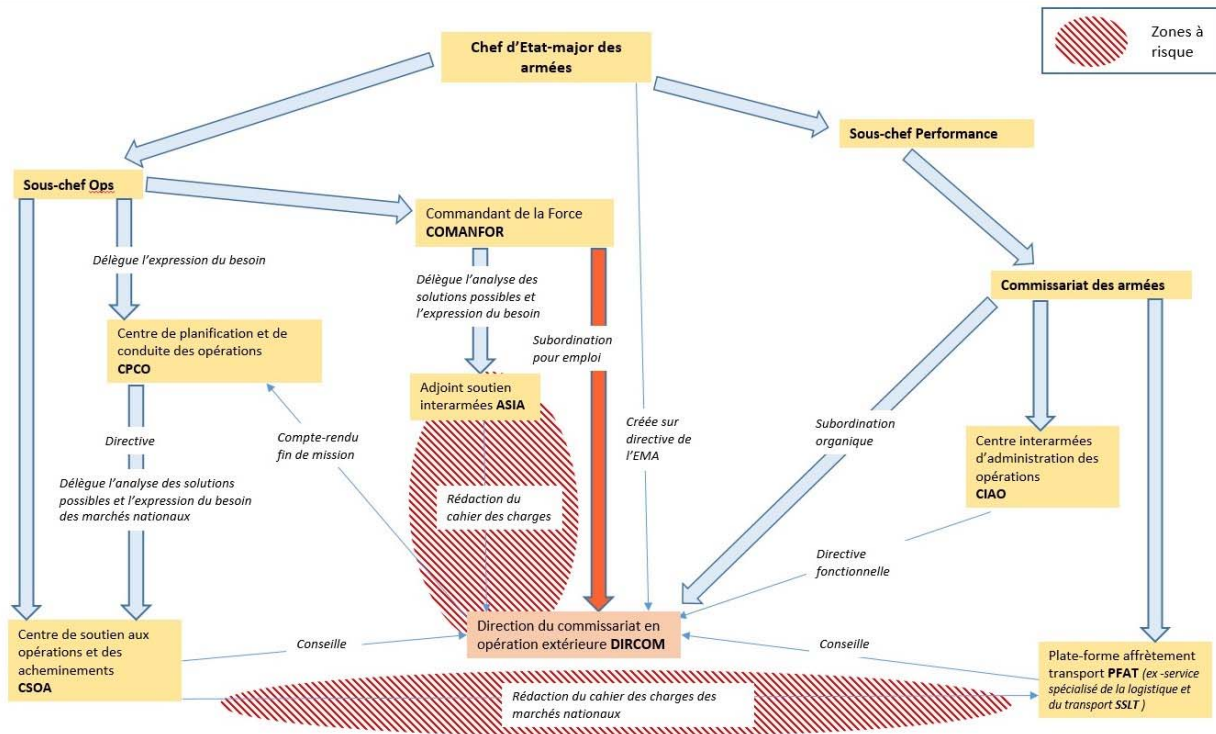
**Le dispositif d'avis préalable est complété par un renforcement en cours des procédures de contrôle interne au service du commissariat des armées.** Amorcée par une directive du chef d'État-major des armées en 2011, la démarche de contrôle interne dans les armées demeure par contre à l'état d'ébauche. D'où la recommandation de la Cour, à laquelle souscrit votre rapporteur spécial, de « *mettre à jour la directive générale de contrôle interne dans les armées, directions et services interarmées de 2011 et poursuivre la pédagogie de l'analyse des risques dans un sens utile aux commandants d'opération militaire* ».

**La procédure d'avis préalables ainsi que le renforcement du contrôle interne contribuent assurément à assainir juridiquement des marchés jusqu'à présent très fragiles.** Cependant, les marchés traités depuis et par les théâtres d'opération n'échappent pas aux impératifs opérationnels qui peuvent générer des tensions organiques entre signataires des marchés (DIRCOM) et prescripteur (ASIA). C'est, selon le directeur du service du commissariat des armées, un « *sujet de base de l'administration militaire* ».

**Le cœur décisionnel des externalisations du soutien en OPEX se situe entre l'Adjoint soutien interarmées (ASIA) du commandant de la force et le directeur du commissariat du théâtre d'opération.** Ce cœur décisionnel n'est pas sans rappeler le binôme CSOA/PFAT-SSLT pour les marchés nationaux, notamment ceux relatifs au transport stratégique<sup>(1)</sup>. De retour d'OPEX, plusieurs ASIA ont rejoint le CSOA et l'actuel directeur du PFAT-SSLT fut DIRCOM de Barkhane au cours de 2015.

---

(1) Lire à ce sujet le rapport d'information n° 4595 relatif au transport stratégique présenté par François Cornut-Gentille, commission des finances, Assemblée nationale, 28 mars 2017.



**Tous les acteurs concernés par l’affrètement du transport au sein du ministère des armées et sur les théâtres d’opérations sont hiérarchiquement subordonnés à la même autorité : le chef d’État-major des armées.** Comment sécuriser l’indépendance des DIRCOM par rapport aux ASIA pour garantir un juste équilibre dans la définition et la passation des marchés ? Les risques de dérives sont importants dans les opérations extérieures : au nom de la sécurité des hommes et de la réussite des opérations, la tentation est grande de vouloir passer outre les cadres juridiques des achats publics.

Dans sa vision stratégique diffusée en août 2018, le Chef d’État-major des armées défend la priorité de l’opérationnel : *« la logique opérationnelle de commandement doit prévaloir sur la seule logique de management. En instaurant une distance entre les forces, d’une part, et l’administration et le soutien, d’autre part, les réformes successives ont généré des rigidités de fonctionnement, incompatibles avec les nouveaux impératifs de disponibilité et d’autonomie opérationnelle, notamment sur le territoire national. Il s’agit de ré-harmoniser les modes de fonctionnement sur un référentiel opérationnel, en rapprochant le soutien et les forces, sans s’interdire d’externaliser le soutien courant des entités non opérationnelles. L’unification sous le « primat hiérarchique militaire » est indispensable au maintien d’une culture opérationnelle forte et partagée »*<sup>(1)</sup>. Cette vision est appelée à trouver sa traduction dans la prochaine réforme du soutien souhaitée par le chef d’État-major des armées. Ce dernier, devant la commission de la défense de l’Assemblée nationale, a ainsi indiqué vouloir que *« le chef de corps puisse avoir un pouvoir de prescription plus fort »* sur les antennes du soutien<sup>(2)</sup>. Et d’annoncer *« créer les conditions de cette prescription plus forte du chef de corps »*. Ceci se traduira par la capacité de noter le chef de l’antenne de soutien rattachée au corps et par une intégration plus forte de ses antennes aux unités.

**Aux États-Unis, la doctrine est à l’opposé** : l’indépendance de l’autorité contractante par rapport à l’autorité commandant les forces est un point de vigilance majeur, rappelé notamment dans la doctrine d’externalisation du soutien en opération.

---

(1) Vision stratégique « pour une singularité positive », Général d’armée François Lecointre, chef d’état-major des armées, août 2018.

(2) Audition par la commission de la défense, Assemblée nationale, 18 octobre 2018.

c. **Avoiding Improper Command Influence.** Commanders at all levels must avoid improper command influence, or perception thereof, on the contracting process. The contracting officer must be able to independently exercise sound, unbiased business judgment and contract oversight in the accomplishment of the contracting mission. Contracting officers can only fulfill their responsibilities for safeguarding the interests of the USG in its contractual relationships through functional independence from the requiring activity, allowing them to properly execute their business judgment in the formation, negotiation, award, and administration of contracts. If there is a valid, certified, operational need to direct contracts to specific commercial sources, such as in support of stability activities where the JFC needs to balance civil-military impacts and cost-effectiveness of specific contracts, the HCA is responsible for developing policies to implement this aspect of the operation plan (OPLAN) with appropriate contracting procedures IAW federal law and the acquisition policies and regulations at the federal, DOD, and Service levels. In all cases, care must be taken to avoid unauthorized commitments where non-warranted military or civilian personnel make commitments (without authority) to change existing contractual agreements or request that contractors provide goods or services that are not already under contract.

Les passages surlignés l'ont été par votre rapporteur.

Source : *Operational Contract Support, US Joints Chiefs of Staff, 4 mars 2019*

**La doctrine prônée par le chef d'État-major des armées génère un fonctionnement en vase clos qui comporte des risques bien identifiés par la doctrine américaine. En matière de déontologie, cela conduit à des doublons peu justifiables :** le ministère des armées s'est doté d'une charte de déontologie de l'achat public, rédigée par le Secrétariat général pour l'Administration et destinée à l'ensemble des entités du ministère. Une seule a considéré pouvoir s'en soustraire et rédiger sa propre charte : le CSOA qui relève du chef d'état-major des armées. Invoquant l'appui du contrôle général des armées, le directeur du CSOA justifie cette originalité par la nécessité de connaître les différents prestataires des affrètements terrestres, maritimes et aériens. Cet argument n'a pas convaincu la Cour et la lecture du rapport du Contrôle général des armées révèle un appui très tempéré. Malgré ces réserves, le ministère ne semble pas vouloir unifier la déontologie interne, au risque de vider l'exercice de tout sens.

## 2. SAFETY AUDIT

**À la suite du crash d'Abidjan, à l'automne 2017, le ministère des armées a souhaité revoir son dispositif de contrôle des aéronefs affrétés.** La Direction générale de l'aviation civile (DGAC) et la DSAé du ministère des armées externalisant une partie de leurs attributions liées à la sécurité des aéronefs à l'Organisme de sécurité de l'aviation civile (OSAC), l'État-major des armées eut recours en urgence à cette société pour contrôler les deux hélicoptères Mi-8 au Sahel.

Suite à cet audit, il a été décidé la mise en place d'un dispositif plus général, propre aux opérations extérieures, Safety Audit, confié à l'OSAC par un marché sans mise en concurrence ni publicité préalables<sup>(1)</sup>. Ce dispositif intervient à plusieurs niveaux :

– Définir un référentiel de sécurité propre aux opérations extérieures, annexé aux différentes consultations

– Soutenir le pouvoir adjudicateur (en l'espèce les DIRCOM) lors des appels d'offres pour la rédaction du dossier de consultation ainsi que pour l'analyse des offres

– Opérer des audits de sécurité sur pièces et sur place pour vérifier la conformité des appareils aux exigences contractuelles.

Pour le directeur du service du commissariat des armées, « *à partir du moment où l'on admet être sur des marchés très sensibles avec des impacts potentiels sur la sécurité des personnels, et malgré toute la bonne volonté des acteurs locaux de faire propre, il faut sécuriser par le marché Safety Audit qui doit professionnaliser encore plus les référentiels, la vérification physique des règles de sécurité et le suivi de l'exécution du marché* ».

Safety Audit a été conclu pour une durée de trois ans, renouvelable une fois. Il est entré en vigueur le 16 décembre 2018. **Votre rapporteur approuve ces mesures prises par le ministère des armées pour consolider la passation des marchés d'affrètement et renforcer la sécurité des aéronefs.** Cependant, les auditions menées laissent subsister quelques questions.

\*

**La première interrogation porte sur le principe même du recours à une entreprise privée.** En faisant appel à l'OSAC, le ministère des armées externalise des missions relevant traditionnellement de l'État.

---

(1) En application de l'article 23 du décret n° 2016-361 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics de défense ou de sécurité.



### **Le précédent du ministère des transports**

La direction générale de l'aviation civile externalise depuis plusieurs décennies une partie de ses missions liées à la sécurité des avions. Jusqu'en 2010, le titulaire était un groupement d'intérêt économique, le groupement pour la sécurité de l'aviation civile (GSAC). En 2009, l'État décide de quitter ce groupement et de lancer un appel d'offres pour « *l'exercice de contrôles et vérifications dans le domaine de la sécurité de l'aviation civile* ». Le 7 juin 2010, la société CETE Apave Sud Europe SAS, filiale du groupe Apave, est officiellement habilitée à exercer cette mission, aux dépens du BUREAU VERITAS et d'Egis Avia.

Cette même année, le groupe Apave crée une filiale dédiée à cette nouvelle mission, l'Organisme de Sécurité de l'Aviation Civile (OSAC). Depuis lors, l'OSAC a été régulièrement confirmée dans sa mission, le dernier renouvellement d'habilitation courant jusqu'en 2022 <sup>(1)</sup>.

Le choix de l'externalisation est discutable car, avec la DSAé, le CSOA, le BEA-é et les centres d'essais de la DGA, le ministère des armées dispose théoriquement des compétences internes pour évaluer et contrôler la conformité des aéronefs affrétés aux normes techniques garantissant la sécurité des équipages et passagers.

Fin juin 2017, une visite « *d'assistance technique* » avait d'ailleurs été menée par des cadres du CSOA concernant notamment l'Antonov 26 affrété pour le compte des forces spéciales au Sahel. Cette mission visait à « *sécuriser et optimiser les marchés d'affrètement aérien en OPEX* » en vérifiant les avions, les équipages, les compagnies, les installations techniques ainsi que toutes les ressources documentaires. Les cadres du CSOA ont veillé à ne pas présenter cette visite comme un contrôle *stricto sensu* pour ne pas heurter la sensibilité des forces spéciales contractantes.

**Sous pression des événements, l'État-major des armées a, dans l'urgence, eu recours aux externalisations alors que le recours aux compétences internes aurait nécessité un temps de mise en œuvre assurément plus long.**

**Compte tenu de la nature des compétences transférées à l'OSAC et du domaine sensible dans lequel elles sont mises en œuvre, cette externalisation est-elle pour autant réversible ?** Aucune assurance n'a été donnée à votre rapporteur.

\*

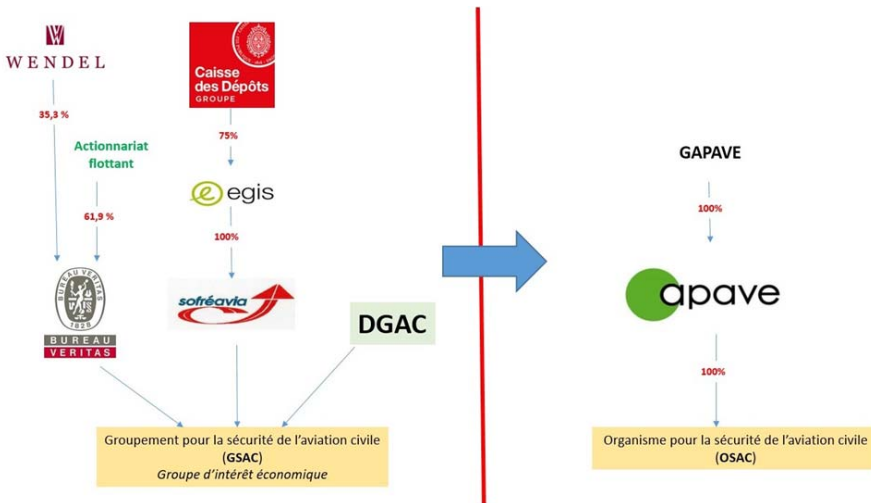
---

(1) Arrêté du 26 juillet 2016 relatif à l'habilitation de la société OSAC pour l'exercice de missions de contrôle dans le domaine de la sécurité aérienne.

L’habilitation donnée à l’OSAC par la DGAC a donc incité le ministère des armées, dès 2013 pour les aéronefs étatiques, et à partir de 2017 pour les aéronefs affrétés, à faire appel à cette société.

**Dans aucun autre État européen, une société à capitaux exclusivement privés n’est habilitée à assurer de telles missions de contrôle. Aussi, il convient de s’assurer de l’objectivité de l’OSAC dans sa mission.** Cette objectivité repose sur sa structure capitalistique et sur ses personnels.

Le prédécesseur de l’OSAC, le GSAC, réunissait trois partenaires identifiés : l’État via la DGAC, Egis Avia, filiale de la Caisse des dépôts, et le BUREAU VERITAS, filiale du groupe Wendel. De son côté, l’OSAC, société à actionnariat simplifié, est une filiale d’Apave<sup>(1)</sup> société anonyme dont « *les actionnaires sont réunis au sein de l’Association Gapave* »<sup>(2)</sup>. Mais tant les responsables du ministère des armées que les dirigeants de l’OSAC, auditionnés par votre rapporteur, n’ont été en mesure de préciser l’identité des actionnaires membres de Gapave.



(1) Fondée en 1867 à l’initiative des dirigeants de la société industrielle de Mulhouse, l’Apave, Association alsacienne des propriétaires d’appareils à vapeur, vise à renforcer la sécurité et la maîtrise des risques industriels. L’association s’est ensuite développée avec l’essor des normalisations et certifications qui accompagnent des pans entiers de l’activité économique. Elle est devenue une société anonyme en 2010.

(2) <https://www.apave.com/a-propos/le-groupe/structure-du-groupe>.

Deux semaines après leur audition, les dirigeants de l'OSAC faisaient parvenir à votre rapporteur les statuts de l'association Gapave ainsi qu'une note du P.-D.G. du groupe :



### Actionnariat et indépendance d'Apave.

1. L'actionnaire d'Apave, Société mère Tête de Groupe, est, pour des raisons tenant à l'histoire du Groupe, GAPAVE, Association loi 1901 (à but non lucratif). Elle compte plus de 50 000 adhérents.
2. Les adhérents du GAPAVE sont par ailleurs, selon les statuts de celui-ci, clients actifs des filiales d'Apave SA. Leur nombre et composition sont donc variables, en plus d'être importants. Aucune liste instantanée ne peut donc être tenue à jour, les convocations aux Assemblées Générales se font par voie de presse.
3. L'indépendance du Groupe est assurée par le fait que, aux Assemblées Générales, chaque adhérent dispose d'une voix et d'une seule, quelle que soit par ailleurs l'importance des contrats en cours avec le Groupe.
4. Cette indépendance vis-à-vis de ses adhérents (et donc propriétaires) est par ailleurs régulièrement audité par le COFRAC, organisme d'accréditation, sur la base notamment de la norme ISO 17020, qui stipule, dans son article A.1, que « *l'organisme d'inspection doit être indépendant des parties engagées* ».

Rémi Sohier  
Président Directeur Général d'Apave

**Contrairement à ce qu'indique le site du groupe Apave, ce dernier a donc un unique actionnaire en l'association Gapave qui regroupe, non les actionnaires d'Apave SA, mais des adhérents, par ailleurs, clients dits actifs ayant signé « un contrat d'abonnement avec l'une des sociétés Apave alsaciennes SAS, Apave SudEurope SAS, Apave Nord-Ouest, Apave Parisienne SAS ». En conséquence, l'État, client de l'OSAC, pourtant filiale d'Apave, n'est pas adhérent à Gapave, encore moins actionnaire d'Apave.**

**L'OSAC est donc une filiale d'une société anonyme dont le capital est détenu par une association dont la liste des adhérents « ne peut être tenue à jour ».**

**Compte tenu des enjeux financiers portés par les certifications et mises aux normes, confier à une structure capitalistique aussi originale la responsabilité de définir des référentiels et de mener des audits relevant traditionnellement de l'État impose que ce dernier puisse s'assurer de l'indépendance des dirigeants et personnels.**

Il serait cependant préjudiciable de mésestimer l'importance du sujet. Compte tenu du climat délétère qu'évoque la Cour des comptes à propos des affrètements aériens, il ne faudrait pas que l'OSAC qui apporte par ailleurs une véritable amélioration en matière de sécurité, alimente, à ses dépens, ce climat. La question est tout sauf théorique. Certains prestataires mettent d'ores et déjà l'objectivité de la société.

#### **La FAA, Boeing et le 737 MAX**

À la suite du crash de deux Boeing 737 MAX, la sous-commission Aviation de la commission des transports et infrastructures de la Chambre des représentants a auditionné les dirigeants de la Federal Aviation Administration (FAA). Fut ainsi abordé l'efficacité des délégations faites par l'autorité de régulation aéronautique américaine à des personnels du constructeur aéronautique américain pour procéder à des contrôles et vérifications.

Selon Daniel K. Elwell, administrateur de la FAA, « *the FAA may delegate a matter related to aircraft certification to a qualified private person. This is not self-certification. (...) The Organization Designation Authorization (ODA) program is the means by which the FAA may authorize an organization to act as a representative of the FAA under strict FAA oversight. Currently, there are 79 ODA holders. ODA certification processes allow FAA to leverage industry expertise in the conduct of the certification activities and focus on important safety matters. The FAA has a rigorous process for issuing an ODA and only grants this authorization to mature companies with a proven history of designing products that meet FAA safety standards* ».

Ces déclarations n'ont pas convaincu notamment la représentante démocrate du Nevada, Dina Titus, qui résuma le ressenti de l'opinion publique : « *the FAA was just too cozy with Boeing; that you were in bed with those that you were supposed to be regulating* »

**Le ministère des armées doit s'assurer de la qualité des experts de l'OSAC et mener à l'encontre de cet organisme une vigilance *a minima* équivalente à celle qu'il accorde à ses propres services. Il ne semble pas qu'aujourd'hui cette condition soit établie. Selon le sous-chef performance de l'État-major des armées, l'OSAC est habilité « *confidentiel défense* », permettant de lever toute inquiétude. Or, les critères d'habilitation portent sur les risques de vulnérabilité et d'ingérence extérieure, non sur les risques de conflits d'intérêts.**

**Enfin, l'étendue des contrôles effectués peut prêter à discussion.** Avec SAFETY AUDIT, la navigabilité des appareils affrétés se trouve sous un contrôle étroit et continu. Mais la sécurité ne peut se réduire aux seules navigabilités des avions et licences des pilotes. Le contrôle des compagnies opératrices est tout aussi primordial. Comme il a été précisé précédemment, OSAC est missionné pour définir un référentiel de sécurité. Pourquoi créer un nouveau référentiel alors qu'existe déjà le Basic Aviation Risk Standard (BARS) auxquels adhèrent des clients civils (compagnies pétrolières, compagnies minières,...) affrétant des aéronefs dans des conditions particulièrement difficiles voire similaires à celles des opérations extérieures ?

\*

Tant le service du commissariat des armées, la DSAé ou l'OSAC annoncent un « *assainissement des prestataires des affrètements aériens intra-théâtre* », à la suite de la mise en œuvre du Safety Audit. Assainissement dont l'évidence peut être doublement interrogée :

**Si les titulaires des marchés peuvent changer, les opérateurs sous-traitants seront toujours les mêmes.** Actuellement, une seule compagnie, Antonov Airlines, accepte d'opérer des An-124 pour des forces armées. Pour les An-32 et An-26, le nombre d'opérateur est inférieur à 10. Les armées sont-elles prêtes à renoncer à un type d'appareil pour des raisons de sécurité ? Un premier élément de réponse a été apporté par les dirigeants de l'OSAC qui ont reconnu n'avoir pas porté les exigences à un niveau trop élevé car « *le gros stress de l'État-major des armées est d'avoir une rupture capacitaire* ».

**La réalité de l'assainissement annoncé dépend également d'une évolution des consultations menées par le ministère des armées.** Comme le précise la Cour, « *le SSLT a identifié 12 commissionnaires susceptibles de répondre aux marchés intra-théâtre ; ces entreprises sont toutefois seulement intégratrices et proposent des avions qui appartiennent à une liste tout aussi réduite de compagnies* ». **Les critères et procédures de présélection des candidats sont imprécis et constituent un réel obstacle à l'arrivée de nouveaux acteurs, permettant d'oxygéner un milieu décrit comme très étroit.**

**Cette présélection est d'autant plus inefficace que le nombre de commissionnaires sollicités est divisé par deux voire par trois pour les offres effectivement remises et valables.** Ainsi, six sociétés ont été présélectionnées pour la consultation relative au fret aérien au départ de N'Djamena ; seulement deux offres ont été déposées. Pour le marché de transport de passagers Barkhane, 5 offres remises pour 11 sociétés sollicitées. Concernant l'affrètement d'hélicoptères, sur les 19 sociétés sollicitées, 12 n'ont pas déposé d'offre !

**La présélection des candidats aux appels d'offres est inefficace et assurément dommageable au renouvellement des titulaires des marchés. Votre rapporteur en recommande l'abandon immédiat** et une mise en publicité des consultations par le biais des sites officiels de la commande publique.

**Les conditions techniques et financières imposées et les délais particulièrement courts laissés aux candidats pour répondre rebutent la majorité des sociétés sollicitées.** Plusieurs acteurs de l'affrètement aérien civil renoncent à participer aux consultations considérant les conditions imposées comme économiquement aberrantes et le risque à endosser trop important : les marchés proposés par les forces en OPEX imposent une disponibilité permanente des aéronefs et équipages, sans garantir un volume d'heures de vol économiquement viable. Les contrats font par ailleurs peser le risque financier et technique sur les seuls opérateurs privés. Doit-on dès lors s'étonner que **certains hauts gradés aient reconnu, lors d'auditions, que les sociétés postulant aux appels d'offres ne répondaient pas toutes aux critères souhaités ?** L'un d'entre eux se risqua à qualifier leur situation financière d'« *opaque* », avant de se reprendre.

Votre rapporteur recommande de **repenser le modèle économique qui gouverne les marchés d'affrètement au profit du ministère des armées, en assumant pleinement la possibilité que cette révision puisse générer une charge financière supérieure.** Sans cette démarche, l'assainissement recherché n'aura pas lieu.

### **3. Une réponse patrimoniale partielle**

Le recours à des prestataires privés vise à combler des lacunes capacitaires patrimoniales. Ces lacunes doivent être cependant relativisées dans leur volume. Elles concernent deux hélicoptères lourds, deux Antonov-32, un Antonov-26, quatre Beechcraft 1900D et un Beechcraft C90.

**On peut donc s'étonner, au regard du volume physique limité et des risques pris pour la sécurité des opérations, que la loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025 ne comble que partiellement la carence en équipement.**

Pour le transport stratégique aérien, les livraisons des avions A330-MRTT seront accélérées pour permettre le renouvellement de la flotte de ravitaillement en vol et de transport stratégique avec 12 appareils livrés d'ici à 2025 (pour une cible augmentée à 15). Mais cet avion ne peut répondre à l'intégralité des besoins, notamment en ce qui concerne le fret hors gabarit. Sur ce point, selon le délégué général pour l'armement, « *des réflexions sont en cours* ».

**Pour le transport tactique aérien, la flotte passera de 48 unités début 2019 (14 A400M ; 14 C-130H ; 18 C160 ; 2 C-130J) à 43 fin 2025 (25 A400M ; 14 C-130H rénovés ; 4 C-130J).** Enfin, aucune acquisition d'hélicoptère lourd n'est envisagée.

**Au regard du parc aérien ciblé par la LPM en 2025 et à engagement opérationnel constant, il est fort probable que le recours aux affrétés sera toujours nécessaire pour répondre aux besoins de mobilité des forces.**

Votre rapporteur recommande de réviser la loi de programmation militaire pour accélérer ou engager les programmes dont le besoin capacitaire est aujourd'hui assuré par le biais des externalisations. Il en va ainsi de l'aviation de transport et des hélicoptères lourds.

**Outre le volume du parc, la disponibilité des aéronefs détermine également le volume des externalisations.** Créée le 18 avril 2018, la nouvelle direction la maintenance aéronautique (DMAé) vise à améliorer le maintien en condition opérationnelle des avions et hélicoptères des forces et, par voie de conséquence, leur disponibilité.

**6 programmes ont été retenus pour initier la réforme du MCO aéronautique** : deux hélicoptères de l'armée de terre (Fennec et Cougar), deux de la marine nationale (Dauphin, Panther), un avion de patrouille (Atlantique 2) et un avion de chasse (Rafale). **Aucun de ces programmes n'est en mesure d'atténuer le recours aux externalisations en OPEX.**

\*

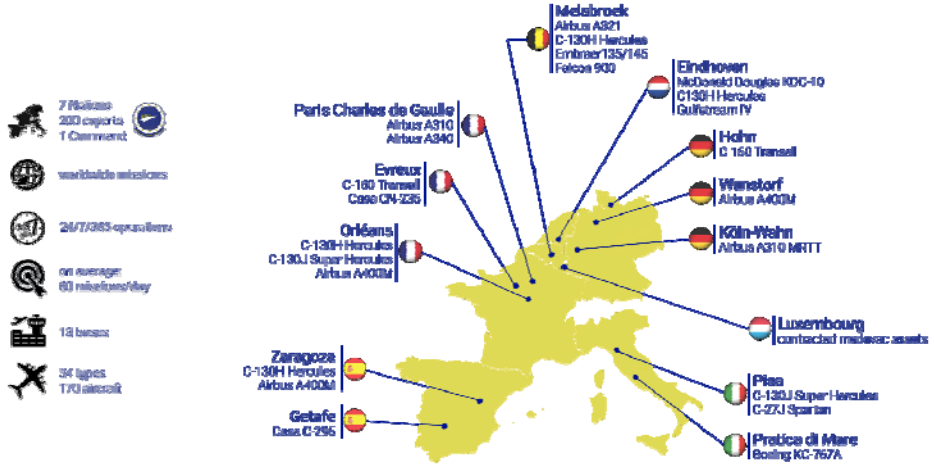
À défaut de disposer en patrimonial des équipements de transport adéquat, le recours aux moyens alliés peut-il suffire ?

La France bénéficie de l'appui de moyens aériens britanniques, espagnols, danois, allemands et américains. Ces capacités alliées ne suffisent pas à répondre à l'intégralité des besoins opérationnels.

**Il est symptomatique qu'aucun des interlocuteurs militaires auditionnés par votre rapporteur n'ait évoqué le recours aux structures européennes pour répondre aux besoins capacitaires des forces en OPEX :**

– L’**European Air Transport Command (EATC)**, basé à Eindhoven, met en commun les capacités de transport et ravitaillement aérien de sept États membres (France, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg, Allemagne, Espagne, Italie) :

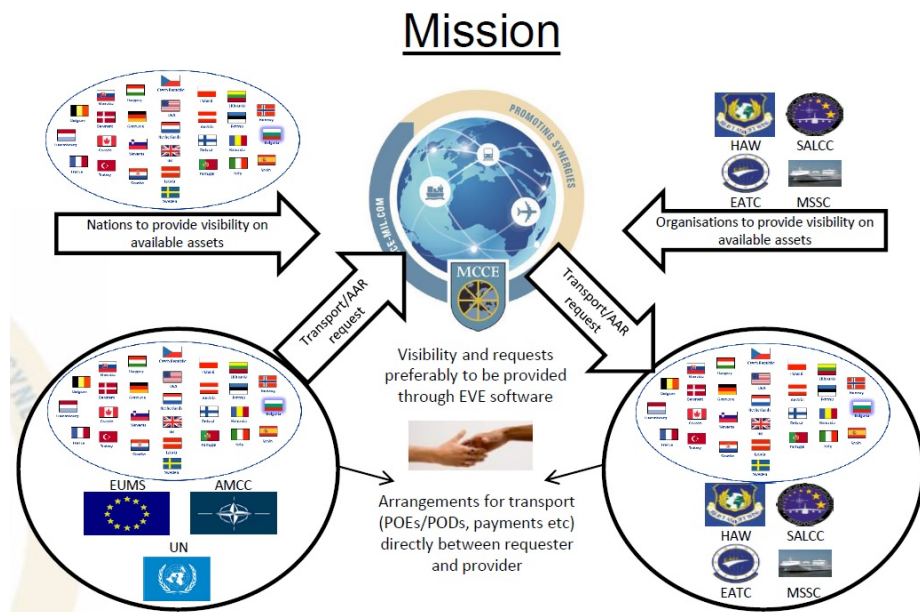
**EUROPEAN AIR TRANSPORT COMMAND (EATC)**



Source : European Air Transport Command



– Le **Movement Coordination Center Europe (MCCE)**, également basé à Eindhoven, coordonne et met en commun les capacités de transport aérien, terrestre et maritime de 28 états membres.



Source : Movement Coordination Center Europe (MCCE).

Le silence des responsables militaires français est d'autant plus incompréhensible que deux officiers français dirigent l'EATC et le MCCE. Votre rapporteur se demande pourquoi ces pistes n'ont pas été davantage explorées.

## C. LES SUJETS EN SUSPENS

### 1. Le statut des avions affrétés

L'article 1<sup>er</sup> du décret du 29 avril 2013 relatif aux règles d'utilisation, de navigabilité et d'immatriculation des aéronefs militaires et des aéronefs appartenant à l'État et utilisés par les services de douanes, de sécurité publique et de sécurité civile, liste les différents types d'aéronefs considérés comme militaires. Le 3<sup>o</sup> de cet article mentionne ainsi « *sur décision conjointe du ministre de la défense et du ministre chargé de l'aviation civile, les aéronefs n'appartenant pas à l'État mais utilisés pour effectuer des missions au profit de l'État et pilotés par un équipage soumis au pouvoir hiérarchique du ministre de la défense* ».

Les aéronefs civils pilotés par des équipages militaires entrent dans le champ d'application de l'article 1<sup>er</sup> (sont notamment visés les hélicoptères et avions-écoles). Par contre, **les aéronefs civils avec équipage civil, affrétés pour le compte des armées, demeurent civils : le statut des équipages l'emporte sur la finalité de la mission.**

**Question écrite n° 13901 publiée au Journal officiel du 6 novembre 2018**

M. François Cornut-Gentille interroge Mme la ministre des armées sur le champ d'application du décret du 29 avril 2013 relatif aux règles d'utilisation, de navigabilité et d'immatriculation des aéronefs militaires et des aéronefs appartenant à l'État et utilisés par les services de douanes, de sécurité publique et de sécurité civile. Selon le 3° de l'article premier du décret précité, constituent des aéronefs militaires « *sur décision conjointe du ministre de la défense et du ministre chargé de l'aviation civile, les aéronefs n'appartenant pas à l'État mais utilisés pour effectuer des missions au profit de l'État et pilotés par un équipage soumis au pouvoir hiérarchique du ministre de la défense* ». Il lui demande de préciser la nature des liens contractuels liant les aéronefs visés par le 3° de l'article premier du décret du 29 avril 2013 et le ministère des armées, ainsi que la nature des missions menées.

**Réponse de la ministre des armées publiée au Journal officiel du 19 mars 2019**

Le 3° de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2013-367 du 29 avril 2013 relatif aux règles d'utilisation, de navigabilité et d'immatriculation des aéronefs militaires et des aéronefs appartenant à l'État et utilisés par les services de douanes, de sécurité publique et de sécurité civile retient trois conditions cumulatives nécessaires pour considérer un aéronef comme militaire : - une décision conjointe du ministre chargé de la défense et du ministre chargé de l'aviation civile si l'aéronef demeure en navigabilité civile ; - l'utilisation de l'aéronef pour effectuer des missions au profit de l'État ; - le pilotage de l'appareil par un équipage soumis au pouvoir hiérarchique du ministre chargé de la défense. Les armées et la direction générale de l'armement (DGA) peuvent recourir à ce dispositif réglementaire pour accomplir une partie de leurs missions, qui sont alors réalisées dans le cadre de contrats conclus avec des entreprises extérieures au ministère des armées. D'une manière générale, ce type de mission correspond à celles qui nécessitent des moyens dont l'État ne dispose pas en propre et dont il n'a pas estimé possible, compte tenu de l'urgence du besoin à satisfaire, ou nécessaire, de faire l'acquisition patrimoniale. Ces missions concernent aujourd'hui essentiellement la formation initiale des pilotes d'avions et des officiers navigateurs (par exemple sur SR 20, SR22, Grob ou PC21), ainsi que celle des pilotes d'hélicoptères (sur EC 225, EC 120 à Dax avec la société Helidax s'agissant de la formation des pilotes des armées et sur Dauphin à Lanvéoc avec la société NHV s'agissant de la formation à l'appontage). En fonction du cadre réglementaire de navigabilité retenu, les aéronefs seront immatriculés sur le registre civil et sous l'autorité unique de l'aviation civile ou, dans le cas des locations avec option d'achat, sur le registre des aéronefs d'État géré par la direction de la sécurité aéronautique d'État (DSAé) et sous l'autorité conjointe de cette direction et de l'autorité technique de la DGA. À titre d'exemple, les hélicoptères EC 120 utilisés pour la formation des pilotes des armées restent ainsi en navigabilité civile, immatriculés sur le registre de la direction générale de l'aviation civile et par conséquent sous sa seule

autorité. Ils deviennent des aéronefs militaires, exploités selon les règles de l'exploitant militaire, dès lors qu'un équipage militaire en assure le pilotage. Les aéronefs loués avec option d'achat sont également exploités selon les règles de l'exploitant militaire dès lors qu'un équipage militaire les pilote. Pour mener les missions décrites ci-dessus, le ministère des armées conclut des contrats de service avec des entreprises propriétaires d'aéronefs. Ces contrats reposent à l'origine sur l'expression d'un besoin, transmise vers un organisme chargé de la contractualisation tel la DGA, la direction de la maintenance aéronautique ou le service du commissariat des armées. Au terme d'une procédure d'appel d'offres, un prestataire final est retenu au regard des critères que constituent notamment la capacité à répondre au besoin et le coût de la prestation proposée. Le titulaire du marché doit fournir un aéronef permettant de réaliser la mission selon les termes du contrat (exigences en termes de capacité opérationnelle, de navigabilité, etc.). La mise en œuvre des contrats est subordonnée à la signature d'une décision conjointe du ministère des armées et du ministère chargé de l'aviation civile. Concernant la navigabilité des aéronefs, les exigences du ministère des armées sont exprimées dans les documents produits au titre de la commande publique (cahier des clauses techniques particulières) et doivent être adaptées au cadre réglementaire civil ou étatique retenu. Selon l'option privilégiée, le contrat précise, en cohérence avec ce cadre réglementaire, les responsabilités du titulaire du marché en matière de maintien de la navigabilité des appareils, d'entretien des matériels et de formation du personnel technique. L'autorité de tutelle (aviation civile ou autorité étatique) est chargée du contrôle des prestations et du maintien des agréments dont bénéficie la société qui exploite les aéronefs, inscrits sur le registre de ladite autorité. L'aéronef est mis en œuvre par un équipage hiérarchiquement subordonné à la ministre des armées dans des conditions d'exploitation fixées conjointement par le ministère des armées et le ministère de la transition écologique et solidaire, chargé de l'aviation civile. Enfin, il convient d'observer que, **dans le cas particulier des contrats au titre desquels un aéronef est loué avec son équipage, ce dernier reste placé sous la direction du fréteur, ce qui situe ces contrats hors du champ d'application de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2013-367 du 29 avril 2013 précité.**

Ceci signifie que ces avions relèvent de la réglementation civile et sont placés sous l'autorité de la direction générale de l'aviation civile s'ils sont immatriculés en France.

Dans son rapport sur le crash du Merlin affrété par la DGSE à Malte en octobre 2016 <sup>(1)</sup>, le Bureau enquêtes accidents pour la sécurité de l'aéronautique d'État (BEA-É, ex BEAD-Air) a cependant recommandé « *aux autorités d'emploi, et plus largement à tous les représentants étatiques concernés, d'étudier l'introduction systématique d'une clause, dans les contrats d'affrètement d'aéronefs utilisés pour effectuer des missions au profit de l'État français, précisant que la compétence du BEA-É soit systématiquement recherchée en cas d'événement aérien* ».

---

(1) Rapport d'enquête de sécurité I-2016-15-A, BEA-É, 2 novembre 2018.

Cette recommandation a été suivie d'effet puisque, à l'automne 2018, des avenants aux marchés en cours d'exécution ont été adressés aux différents titulaires avec pour objet de « *confier la responsabilité de l'enquête de sécurité au BEAD-Air ou, a-minima, être autorisé à participer à l'enquête* »<sup>(1)</sup>. **Ces avenants ont pour conséquence d'intégrer dans le champ de compétence d'un organisme militaire des aéronefs pourtant considérés comme civils mais affrétés pour le compte des armées** : la finalité de la mission l'emporte ici sur le statut de l'équipage.

**Aujourd'hui, le statut des aéronefs affrétés diverge selon qu'il y a eu accident ou pas.** Nul ne peut se satisfaire d'une telle situation. Il convient de faire converger les dispositifs.

**Si le BEA-É est compétent pour enquêter sur les accidents impliquant des aéronefs affrétés au profit des forces, alors la DSAé doit l'être pour mener des contrôles sur ces mêmes aéronefs hors événement.** Une nouvelle rédaction de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 29 avril 2013 précédemment mentionné doit clairement intégrer les aéronefs affrétés au profit des forces dans le champ de compétence de la DSAé.

Sans rejeter à la logique du rattachement, la DSAé y oppose toutefois plusieurs obstacles :

– sur le plan organique, la DSAé, en sous-effectif, serait dans l'impossibilité de prendre en charge la flotte des affrétés. La DSAé externalise même une partie de ses missions sur la flotte étatique à l'OSAC. Pourtant c'est avec ce même OSAC que le ministère des armées a contractualisé SAFETY AUDIT pour mieux encadrer les affrétés ! Si la problématique des sous-effectifs peut être entendue, elle ne peut être considérée comme un obstacle rédhibitoire au rattachement ;

– sur le plan réglementaire, les autorités aéronautiques civiles (DGAC, EASA) sont réticentes à un retour dans leur giron d'un avion ayant « séjourné » dans la navigabilité étatique. L'argument, technique, est appelé à être de moins en moins opposable avec, de nouveau, la mise en œuvre des audits de l'OSAC et surtout le respect des cadres de missions des aéronefs affrétés.

**En intégrant les aéronefs affrétés à la flotte étatique, le ministère des armées mettrait fin à une hypocrisie réglementaire.** Il est temps que les armées assument recourir à des entreprises privées pour accomplir des missions de soutien.

---

(1) La rédaction des avenants démontre une fois de plus l'absence de maîtrise technique des DIRCOM sur les sujets aéronautiques : le décret n° 2018-346 du 9 mai 2018 a débaptisé le BEAD-AIR en BEA- É ; les avenants adressés à l'automne 2018 ont conservé l'ancienne dénomination.

## 2. Protection du secret et risque réputationnel

La prise de conscience de l'État-major des armées de la nécessité de renforcer la sécurité des appareils affrétés ne s'est pas encore étendue à la nécessité d'assurer une meilleure sécurité des opérations. Ceci recouvre deux dimensions : la protection du secret et le risque réputationnel.

**La protection du secret au sein et par le ministère des armées est inadaptée au développement de l'externalisation.** La réglementation en vigueur et les procédures en cours ont été conçues dans un tout autre contexte pour les personnels du ministère et pour les industries françaises de défense, non pour les externalisations. Il est crucial que la refonte de l'instruction générale interministérielle n° 1300 sur la protection du secret de la défense nationale, en cours, intègre la spécificité des externalisations sur les théâtres d'opération.

**Comme le révèle le cas particulier des dirigeants de la société Air Attack Technologies (voir supra), la temporalité des habilitations doit être revue.** Si une habilitation « *confidentiel défense* » est exigée dans le cadre d'une consultation auprès de personnes physiques ou morales extérieures au ministère des Armées, ce dernier ne peut se satisfaire d'habilitations données dans un autre cadre, même proche. Une nouvelle procédure doit être impérativement engagée pour chacun des candidats, y compris pour ceux déjà habilités dans un autre cadre.

De même, **si le contrat prévoit une durée initiale de plusieurs mois mais renouvelable, procéder à un contrôle de la situation du titulaire lors du renouvellement du contrat ne semble pas être une exigence excessive.** Le marché de la société AIR ATTACK avec les forces spéciales a été renouvelé tous les six mois depuis novembre 2017. L'habilitation confidentiel défense n'est manifestement toujours pas remise en question, alors que des investigations judiciaires sont toujours en cours.

Devant la commission de la défense de l'Assemblée nationale, la secrétaire générale de la défense et de la sécurité nationale déclara au sujet de la refonte de l'instruction générale 1300 : « *Il s'agit d'éviter que des gens soient habilités pendant dix ans sans faire l'objet d'enquêtes de sécurité dans l'intervalle, notamment à l'occasion d'événements personnels ou professionnels* »<sup>(1)</sup>. Dont acte.

**Faut-il exiger l'habilitation confidentiel défense pour les sous-traitants étrangers ?** L'intervention d'opérateurs majoritairement étrangers pour les affrètements intra-théâtres tant au titre des équipages que des aéronefs, ainsi que la lourdeur des procédures d'habilitation des entreprises et personnes étrangères explique l'absence d'exigence d'habilitation « *confidentiel défense* ».

La question se pose pourtant dès cette année avec le futur marché d'accord cadre d'affrètement aérien stratégique pour lequel l'habilitation confidentiel défense est exigée. **La direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD) reconnaît les limites de ses compétences et moyens actuels pour contrôler des sociétés et équipages géorgiens, russes, ukrainiens, moldaves...**

---

(1) Audition par la commission de la défense nationale, Assemblée nationale, 30 mai 2018.

## **Instruction générale interministérielle n° 1300 sur la protection du secret de la défense nationale**

### Article 37 – L’habilitation de ressortissants étrangers

Les ressortissants étrangers occupant un emploi nécessitant l’accès à des informations ou supports classifiés, et dans les limites du strict besoin d’en connaître, peuvent être habilités au niveau Confidentiel Défense ou Secret Défense.

La procédure d’habilitation est engagée par le ministre concerné, son délégataire (HFDS, préfet) ou l’autorité de sécurité déléguée (ASD). La décision d’habilitation est prise par la même autorité.

Le SGDSN, en sa qualité d’ANS [autorité nationale de sécurité], assure la liaison avec les ANS étrangères pour obtenir les éléments permettant l’instruction du dossier d’habilitation de l’intéressé. La communication avec les ANS étrangères a lieu par son intermédiaire. Toutefois, il peut autoriser des échanges directs entre les autorités de sécurité déléguées et leurs homologues étrangers.

(...) Lorsque des dispositions le prévoient expressément, une habilitation accordée par une ANS étrangère peut être prise en compte par les autorités françaises compétentes lorsque le ressortissant étranger occupe en France un emploi nécessitant l’accès à des informations ou supports classifiés. Au regard du certificat de sécurité produit par l’ANS étrangère, une décision d’habilitation pourra être émise par l’autorité d’habilitation concernée.

Lorsqu’il n’existe aucun accord de sécurité entre la France et l’État dont l’intéressé est ressortissant, aucune habilitation, à aucun niveau, ne doit, en principe, être délivrée par une autorité française. À titre exceptionnel, si le besoin d’en connaître est avéré, l’autorité requérante peut saisir l’ANS française qui appréciera l’opportunité de l’habilitation et définira, le cas échéant, la procédure à suivre, avant de prendre sa décision.

### Article 97 – Cas des entreprises étrangères

Toute entreprise de droit étranger candidate à un contrat est tenue, à l’appui de sa candidature, de produire une attestation justifiant de son habilitation ou de la procédure en cours engagée à cette fin. Cette attestation est délivrée par une autorité d’habilitation de l’État dont elle relève lorsque cet État a conclu un accord de sécurité bilatéral ou multilatéral couvrant les échanges d’informations ou supports classifiés avec la France.

L’autorité d’habilitation peut saisir le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, autorité nationale de sécurité, ou l’autorité de sécurité déléguée mentionnée dans l’accord de sécurité, aux fins de requérir l’autorité nationale de sécurité de l’État de nationalité de l’entreprise candidate en vue de procéder à l’habilitation appropriée de cette entreprise.

Aucune entreprise candidate de droit étranger ne peut être retenue lorsque l’exécution du contrat conclu dans le cadre du présent titre implique la détention ou l’échange d’informations ou supports classifiés portant la mention « Spécial France ».

**Si la procédure d’habilitation apparaît trop complexe à mettre en œuvre, le ministère des armées peut simplement recourir aux dispositions de l’article 63 de l’ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.** Cet article relatif aux sous-contrats dans les marchés publics de défense ou de sécurité permet que *« l’acheteur peut exiger que certaines tâches essentielles soient effectuées directement par le titulaire, notamment pour des motifs liés à la sécurité des approvisionnements ou des informations »*. Si la sous-traitance n’est pas contrôlable, elle doit être maîtrisée dans son ampleur.

**La situation des équipages des aéronefs affrétés est particulièrement sensible.** Seule la société AIR ATTACK dispose d’anciens pilotes issus des forces, rompus aux modes opératoires des militaires français. Les autres aéronefs affrétés sont opérés par des équipages non francophones. Ainsi, les pilotes des Beechcraft affrétés par Dynami au profit de la force Barkhane sont de jeunes sud-africains venus faire des heures pour quelques semaines ou quelques mois. Aucun pilote français n’était disponible ? Selon le dirigeant de Dynami, *« à ce stade, ce n’est pas nécessaire »*. Et d’ajouter : *« aujourd’hui, les besoins de la force sont très spécifiques. Pour pouvoir performer en l’état, aucune compagnie française n’est capable de le faire parce qu’elles n’ont pas les infrastructures locales. »*

Hors les Beechcraft, les types d’avions recherchés par les forces lors des consultations, imposent de faire appel à des opérateurs et équipages étrangers peu nombreux. Il en va ainsi des Antonov-26, des Antonov-32 et des Iliouchine-76. Pour ce qui concerne l’Antonov-124 intervenant sur le créneau du transport stratégique, après la décision de la compagnie russe VDA de ne plus opérer de vols au profit de forces armées, il n’existe plus qu’une seule compagnie, l’ukrainienne ADB.

Type avion	Opérateurs	Siège social
An26	Air Company Meridian Ltd	Russie
An26	Air Urga	Ukraine
An26	Antonov Airlines	Ukraine
An26	Bright Flight Ltd	Bulgarie
An26	Express Charter Solution	Irlande
An26	Rada Airlines	Biélorussie
An26	Ultimate Aviation	Afrique du Sud
An26	Vulkan Air	Ukraine
An32	Air Company Meridian Ltd	Russie
An32	Skiva air	Arménie
An32	South Airlines	Arménie
Il76	Aerotrans Cargo SRL	Moldavie
Il76	AZS Aviacon Zitotrans	Russie
Il76	Bel aviation	Russie
Il76	Belsnabprom	Biélorussie
Il76	Coyne Airways	UK & Dubaï
Il76	Maximus	Émirats Arabes Unis
Il76	Motor Sich Airlines	Ukraine
Il76	RSTT	Émirats Arabes Unis

### **Il importe de hiérarchiser les priorités :**

– soit les forces souhaitent disposer d’un type précis d’aéronef au risque de se placer sous une dépendance extérieure forte et de fragiliser la sécurité des opérations.

– soit les forces souhaitent bénéficier d’une prestation sécurisée de transport et conditionnent le type d’aéronef proposé à la capacité de réservistes opérationnels français à les piloter.

**Le recours à des pilotes, réservistes opérationnels salariés des titulaires, devrait être une exigence centrale des appels d’offres.** Le ministère des armées se fait fort de développer la réserve. Avec les affrètements aériens, il peut faire la démonstration de la réalité de sa volonté.

**Rapport annexé à la 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 (extraits)**

#### **3.1.4.1 S’appuyer sur la Réserve**

Avec l’intensification des engagements en opérations extérieures et intérieures, les réserves sont des compléments indispensables aux armées et formations rattachées pour remplir l’ensemble de leurs missions et concourir à la réalisation de leurs contrats opérationnels.

En vue d’appuyer la montée en puissance des réserves dans notre modèle d’armée, il sera nécessaire d’impliquer les réservistes dans des missions plus diverses, en appui aux forces d’active. Cet emploi passera par un rapprochement raisonné et progressif des compétences des réservistes avec celles des militaires d’active, notamment dans l’armée de terre.

À ce titre, la réserve opérationnelle bénéficie d’un budget spécifique, maintenu à 200 millions par an environ sur la période de la LPM, permettant de maintenir l’objectif de 40 000 réservistes sous engagement à servir, pour un emploi annuel moyen d’environ 37 jours. Dans ce but, le seuil statutaire de durée annuelle d’activités sera augmenté. Ces volontaires sous ESR constituent, avec ceux de la gendarmerie et la réserve civile de la Police nationale, la Garde nationale.

**Une première mesure, relevant du seul État-major des armées, pourrait être immédiatement mise en œuvre : interdire aux forces spéciales de recourir aux externalisations de leurs moyens aériens.** Compte tenu de la sensibilité de leurs missions et du statut particulier de leurs personnels, les forces spéciales doivent pouvoir s’appuyer sur les seuls moyens patrimoniaux et sur des réservistes opérationnels pour les mettre en œuvre.

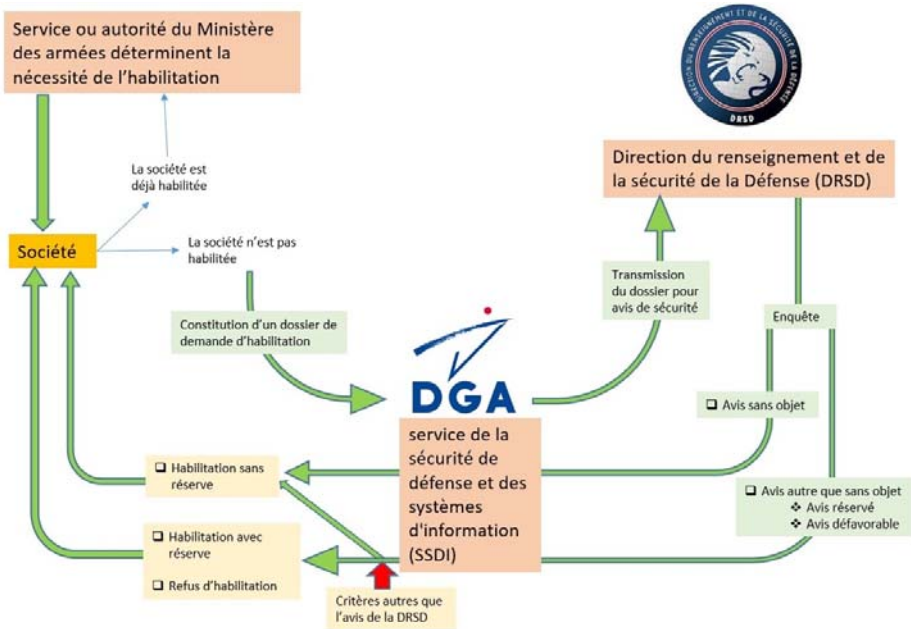


**Que ce soit en termes de passation des marchés ou de profil des prestataires, il apparaît clairement que la force Sabre s'expose plus que de raisons à des risques juridiques et opérationnels.** Une première mesure a été de transférer les marchés au DIRCOM de la force Barkhane. Il convient d'aller plus loin et d'interdire toute externalisation.

**La procédure d'habilitation des personnes morales et de leurs salariés est aujourd'hui chronophage et déresponsabilisante :**

– Plusieurs mois sont nécessaires pour instruire un dossier. Or, les pouvoirs adjudicateurs peinent à intégrer les délais d'instruction dans ceux de passation des marchés.

– L'autorité qui enquête n'est pas l'autorité qui habilite. Selon le délégué général pour l'armement, la fonction « *habilitation des entreprises* » est peu attractive au sein de sa direction, car fort éloignée de son cœur de métiers. Pour la DRSD, le fait d'émettre que des avis consultatifs susceptibles de ne pas être suivis pour des « raisons d'opportunité » est peu compréhensible pour l'observateur extérieur.



**Afin d'assurer une cohérence d'ensemble du dispositif de protection du secret, la réforme en cours doit replacer la DRSD au cœur de la procédure : celle-ci doit être reconnue comme la seule autorité habilitatrice du ministère des armées.** Ceci implique un renforcement de ses moyens humains pour éviter que les délais d'instruction et d'habilitation soient excessivement longs.

**Cette cohérence ne saurait être parfaite sans confier à la DRSD la capacité d'évaluer la nécessité de l'habilitation aujourd'hui laissée au libre arbitre de chaque autorité ou service du ministère des armées.** La DRSD doit pouvoir imposer des habilitations là où elles ne sont pas à ce jour exigées. Mais également contester l'exigence d'habilitation là où elle est abusivement requise.

\*

**La sécurité des opérations doit également intégrer le risque réputationnel.** Comme toute activité contractuelle à forts enjeux financiers, les externalisations présentent un risque de malversations, de fraudes et d'abus qui peuvent nuire gravement aux forces et à l'État dans son ensemble. Contrairement à la France, ce risque est clairement identifié aux États-Unis :

#### **8. Prevention of Fraud, Waste, and Abuse**

a. The procurement of supplies and services in support of military operations can be prone to fraud, waste, and abuse (FWA), even more so in a foreign contingency where there are many contracts with local firms. FWA can be a problem in military operations due to numerous factors, including lack of properly trained and supervised government oversight personnel, local cultural and business environment, and pressure to meet mission requirements. **Commanders at all levels and contracting officers must take a proactive approach to fighting FWA and to conserving resources. Failure to do so can undermine the commander's legitimacy to conduct military operations in a foreign environment and at home.** Ethical conduct in the procurement process is particularly important to ensure fair and competitive in-theater acquisition efforts and ensure these processes do not have a negative impact on the JFC's mission. Problems affecting any aspect of the acquisition process can affect timely provision of support to the commander and, in some cases, negatively impact the civil-military aspects of the operation or campaign.

Les passages surlignés l'ont été par votre rapporteur.

Source : *Operational Contract Support, US Joints Chiefs of Staff, 4 mars 2019*

Prendre en compte le risque réputationnel ne signifie pas prêter une intention maligne encore moins accuser quiconque. Prendre en compte ce risque vise à se prémunir de son avènement qui, par ricochet, porterait un coup sérieux aux finalités politiques des interventions militaires. La France intervient pour promouvoir des valeurs universelles et l'État de droit. Si des agissements ou inerties viennent ternir ces objectifs, alors l'intervention militaire ne suscitera jamais le soutien des populations civiles, rendant ainsi vaines les louables intentions initiales.

La Charte de déontologie de l'achat public au ministère des armées ne manque pas de rappeler les principaux risques pénaux auxquels les agents publics peuvent être confrontés : délit de concussion, corruption passive, prise illégale d'intérêt, prise illégale d'intérêt dans le cadre d'un départ vers le secteur privé, délit de favoritisme. Les marchés d'externalisation représentent plusieurs centaines de milliers voire plusieurs millions d'euros. Les risques de déviance sont réels comme en attestent les enquêtes préliminaires ou judiciaires visant plusieurs marchés passés par le ministère des armées.

La réputation de l'intervention des forces françaises peut être ternie même sans commission d'actes pénalement répréhensibles. Le profil passé et présent des titulaires de marché et de leurs sous-traitants doit être surveillé. **S'il faut se prémunir d'accusation infondée à l'initiative de concurrents, la mise en cause d'une société ou de son entité mère par des organisations internationales (Banque mondiale, Nations unies, Union européenne) doit être considérée comme une vulnérabilité réputationnelle forte. Aujourd'hui, certains titulaires et sous-traitants en cours d'activité avec les forces au Sahel relèvent de cette catégorie, sans que cela n'émeuve outre mesure le ministère des armées.**

#### **SNC Lavalin : un groupe d'affaires**

Le 13 avril 2013, la Banque mondiale annonçait la radiation du groupe canadien SNC-Lavalin Inc. et plus de 100 filiales « à l'issue d'une enquête menée par la Banque mondiale sur des allégations de complot de corruption impliquant SNC-Lavalin Inc. (...). La faute commise par SNC-Lavalin incluait un complot visant à verser des pots-de-vin et à faire de fausses déclarations dans le cadre de la soumission à un appel d'offres pour des contrats financés par la Banque, et ce en violation des directives de la Banque mondiale concernant la passation des marchés ». L'exclusion est prononcée pour dix années, soit la période la plus longue jamais fixée par l'institution, avec un examen de la situation de l'entreprise au bout de huit ans susceptible de réduire la durée de la sanction.

SNC-Lavalin INC est une filiale de SNC-Lavalin Group pour lequel la Banque mondiale a prononcé une sanction de « *non-radiation conditionnelle* », également pour 10 ans. Cette mesure de mise sous surveillance n'a pas été levée et a été étendue à d'autres entités dont plusieurs françaises<sup>(1)</sup>, parmi lesquelles figure SNC-Lavalin Logistique S.A.S.

Au Canada, SNC-Lavalin est l'objet de plusieurs enquêtes pour fraude et corruption d'agents publics étrangers pour des actes commis en Libye entre 2001 et 2011 à hauteur de 48 millions de dollars canadiens et pour stratagème de corruption visant l'obtention du contrat de réfection d'un pont majeur de Montréal au début des années 2000.

Il en va également de la compagnie arménienne SKIVA AIR, prestataire du groupe Daher dans le cadre du marché de fret aérien au départ de Gao au profit de la force Barkhane. Cette compagnie a fusionné en 2018 avec SOUTH AIRLINES, autre société arménienne, pour former MARS AVIA CJSC. Le nom de cette société apparaît en avril 2013 dans le rapport du groupe d'experts créé par la résolution 1973 (2011) du Conseil de sécurité des Nations unies et portant sur les violations de l'embargo sur les armes à destination et en provenance de la Libye.

---

(1) <http://web.worldbank.org/external/default/main?contentMDK=64069844&menuPK=116730&pagePK=64148989&piPK=64148984&querycontentMDK=64069700&theSitePK=84266>

**Rapport final du Groupe d'experts créé par la résolution 1973 (2011) concernant la Libye - 15 février 2013 (extrait)**

83. À la suite d'une demande officielle de MEICO <sup>(1)</sup>, des permis de vol ont été délivrés pour l'exportation de matériel militaire à destination de l'aéroport international d'Abou Dhabi les 10, 11 et 12 septembre 2011. L'itinéraire de vol a toutefois été modifié et les trois vols ont acheminé leur cargaison vers Benghazi.

84. Le transporteur, Ayk Avia, a été engagé par le biais de l'intermédiaire arménien, DG Arms Corporation. Les munitions ont été transportées dans un avion de type IL-76TD (numéro d'immatriculation EK 76599).

85. Ayk Avia est une société enregistrée en Arménie, qui, selon le Groupe de contrôle pour la Somalie et l'Érythrée (voir S/2011/433, annexe 6.3, par. 15), avait déjà été impliquée dans la violation des sanctions imposées à la Somalie.

86. Le Groupe a appris de sources publiques et confidentielles qu'après sa série de vols à destination de Benghazi, l'avion s'est rendu en République de Moldova. Depuis ce pays, il s'est rendu deux fois en Arménie, les 13 et 14 septembre 2011, pour, aux dires des médias, y acheminer des surplus militaires, ce qui aurait eu des répercussions sur la vie politique moldave. En l'espace de 24 heures, l'avion était enregistré au nom d'une nouvelle société, Skiva Air, sise à Charjah (Émirats arabes unis). Le Groupe a contacté les autorités arméniennes et moldaves pour savoir exactement quels avaient été les trajets de l'avion et le type d'activité auquel l'entreprise avait participé. Bien que les autorités arméniennes aient répondu à plusieurs questions du Groupe, elles sont restées muettes sur ce point. La République de Moldova n'a toujours pas répondu à la demande d'information du Groupe.

87. Les paragraphes 88 à 93 ci-après expliquent le rôle joué par plusieurs États Membres dans ce transfert.

88. Les Émirats arabes unis étaient l'utilisateur final initial des munitions et ce sont eux qui ont, en violation de l'embargo sur les armes, organisé leur transfert vers Benghazi. Le Groupe a maintes fois contacté les Émirats arabes unis au sujet de ce transfert, sans toutefois obtenir de réponse.

89. En ce qui concerne l'Arménie, l'agent qui a négocié le contrat et l'entreprise qui a assuré le vol, en violation de l'embargo sont tous deux enregistrés en Arménie. Le Groupe a envoyé une demande d'information aux autorités arméniennes, qui lui ont fait parvenir les actes d'enregistrement des deux entreprises et admis qu'il y avait eu des transferts de munitions vers la Libye. Le Groupe va continuer à suivre la question.

(...)

---

(1) MEICO (Military Export Import Company) est une entreprise publique placée sous l'autorité du ministère albanais de la défense.

SKIVA AIR est de nouveau mentionné en novembre 2018 dans un rapport de l'organisation britannique Conflict Armament Research Ltd, missionnée par l'Union européenne<sup>(1)</sup> pour mener des recherches sur les trafics d'armes. Ce rapport consacré au Sud-Soudan<sup>(2)</sup> mentionne la compagnie comme logisticien aérien ayant violé l'embargo sur les armes institué par l'Union européenne. Ce que dément avec véhémence la société.

Connaisseur de ces deux rapports, le directeur de la PFAT-SSLT indique ne pouvoir écarter une société sur ces seuls éléments, car il est tenu de respecter les règles de la commande publique. Et de renvoyer sur la DRSD la charge de la preuve de tout comportement délictueux. En l'état du droit, les forces armées françaises pourraient donc contracter avec des sociétés susceptibles d'avoir participé à des trafics armant les forces ennemies...

### 3. Pour un accord-cadre du transport intra-théâtre

**L'externalisation du transport aérien intra-théâtre telle que pratiquée aujourd'hui par le ministère des armées, montre ses limites et présente de réels risques pour la sécurité et la sûreté des opérations et des hommes.**

Tant dans la procédure de passation du marché que dans le profil des prestataires, Compte tenu des enjeux opérationnels et financiers, **le ministère des armées doit renforcer le cadre contractuel et son contrôle**. Il pourrait utilement faire usage de l'article 70 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics de défense ou de sécurité<sup>(3)</sup> et s'inspirer ainsi de l'accord-cadre multi-attributaires en cours de passation et portant sur l'affrètement d'aéronef destiné au transport aérien national ou international de passagers, de leurs bagages et/ou de fret pour les besoins urgents du ministère de la défense.

---

(1) *Décision 2013/698/PESC du Conseil du 25 novembre 2013 appuyant un mécanisme de signalement mondial des armes de petit calibre et des armes légères et d'autres armes conventionnelles illicites et de leurs munitions, destiné à réduire le risque de leur commerce illicite.*

(2) « *Weapon supplies into South Sudan's civil war - Regional re-transfers and international intermediaries* », Conflict Armament Research, novembre 2018.

(3) *Article 70 du décret n° 2016-361 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics de défense ou de sécurité : les acheteurs peuvent conclure des accords-cadres définis à l'article 4 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 susvisée avec un ou plusieurs opérateurs économiques. Lorsque l'accord-cadre ne fixe pas toutes les stipulations contractuelles, il donne lieu à la conclusion de marchés subséquents dans les conditions fixées à l'article 71. Lorsque l'accord-cadre fixe toutes les stipulations contractuelles, il est exécuté au fur et à mesure de l'émission de bons de commande dans les conditions fixées à l'article 72 (...).*

Par un **accord-cadre de transport intra-théâtre**, le ministère des armées constituerait un pool de plusieurs sociétés susceptibles de répondre aux besoins des forces <sup>(1)</sup>. Ces sociétés devraient obéir à plusieurs critères :

- avoir leur siège en France ;
- être l’employeur des équipages, réservistes opérationnels ;
- être propriétaire de tout ou partie de la flotte d’aéronefs opérés ;
- être habilitée confidentiel défense.

Pour conforter la démarche, cet accord-cadre couvrirait l’intégralité des théâtres d’opération et pourrait donc être passé par les services centraux compétents du ministère (CSOA et SSLT sous couvert du Contrôle général des Armées) ; les marchés subséquents restant à la charge des DIRCOM afin d’être au plus près des besoins opérationnels. Ces marchés subséquents viseraient non un type d’appareil défini par les forces mais un besoin de transport auquel les sociétés présélectionnées peuvent répondre en proposant librement l’aéronef le plus adéquat.

Afin de garantir la sécurité du dispositif, l’accord-cadre doit être conclu pour une durée d’un an, renouvelable quatre fois. À chaque renouvellement, les sociétés et équipages font l’objet d’une enquête de contrôle de leur habilitation confidentiel défense.

Enfin, pour garantir l’accès des PME à cet accord-cadre, les sociétés sélectionnées ne seraient pas tenues de répondre à l’intégralité des besoins de transport, ni de présenter un chiffre d’affaires minimum, la priorité devant être la capacité opérationnelle.

---

(1) Aux États-Unis, une procédure similaire est mise en œuvre notamment par les dispositifs AFCAP, LOGCAP, CONCAP.

## II. L'ÉCONOMAT DES ARMÉES, PREMIER PRESTATAIRE DU SOUTIEN DES FORCES EN OPEX

**L'Économat des armées (EdA) est le premier prestataire des forces en OPEX.** Pour le reste, l'incertitude est de mise. Jusqu'à présent, ni le Parlement, ni la Cour des comptes n'ont cherché à mieux cerner cet établissement à propos duquel l'État-major des armées précise qu'« *il convient de recourir prioritairement* »<sup>(1)</sup>.

**Ainsi, la Cour n'est pas en mesure de chiffrer avec précision les prestations de l'Économat des armées au profit des forces en opérations extérieures. Elle les estime à 57 M€ en 2017, « en exécution, avec les réserves émises sur l'identification imparfaite des dépenses ».** Le rapport annuel de performance de la mission *Défense* pour l'exercice 2018 indique que l'Économat des armées a réalisé un chiffre d'affaires de 60,51 M€ au titre de la seule convention EXTER (contre 49,35 M€ en 2017), montant auquel doivent s'ajouter notamment le contrat ILOPEX (8,20 M€ en 2017 selon le rapport financier de l'Économat) ainsi que d'autres marchés conclus hors de ces deux conventions. **Votre rapporteur confirme les réserves de la Cour des comptes concernant le chiffrage exact de l'intervention de l'Économat, acteur principal de l'externalisation du soutien des forces en OPEX.**

L'Économat est un objet juridique complexe (A) - EPIC « *centrale d'achat* » intervenant en « *quasi-régie* » avec pour client principal l'État-Major des Armées, également autorité de tutelle. Ce statut exempte l'État-major des armées et, par voie de conséquence, l'Économat de recourir aux procédures d'appels d'offres pour l'attribution de certains marchés. Cette position privilégiée suscite cependant des interrogations quant à la réelle valeur ajoutée de l'établissement pour les forces (B). Ce questionnement légitime renvoie à la nécessité de mieux contrôler l'Économat (C).

---

(1) Concept d'emploi de l'Économat des Armées dans le cadre des OPEX et des forces de présence, État-major des armées, 20 novembre 2014.

## A. UN OBJET JURIDIQUE COMPLEXE

À l'occasion d'un questionnement juridique de l'Économat des armées, la direction des affaires juridiques du ministère des armées (DAJ) a indiqué que « *l'établissement est, d'une part, une centrale d'achat et, d'autre part, intervient en quasi-régie* ».

**L'Économat des armées est une centrale d'achat** pour le compte principal du ministère des armées, au sens de l'article 26 de l'ordonnance de 2015 relative aux marchés publics : « *acheteur soumis à la présente ordonnance qui a pour objet d'exercer des activités d'achat centralisées* ». Centrale d'achat également mentionnée par l'article R. 3421-2 du code de la défense dont la rédaction en vigueur en 2019 fait référence à l'article 9 du code des marchés publics, code abrogé depuis 2015 !

**Dans le même temps, l'Économat des armées intervient en tant que quasi-régie** telle que définie par l'article 17 de l'ordonnance de 2015 :

– l'État-major des armées, autorité de tutelle de l'EdA, exerce sur l'établissement un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services ;

– l'EdA réalise plus de 80 % de son activité dans le cadre des tâches qui lui sont confiées par l'EMA ;

– l'EdA ne comporte pas de participation directe de capitaux privés.

**De cette double qualification, tant la DAJ que la Cour concluent donc que l'État-major des armées peut s'exonérer des dispositions « les plus contraignantes » de l'ordonnance de 2015 relative aux marchés publics** en matière de publicité et de mise en concurrence pour passer commandes à l'EdA.

Ce lien privilégié entre l'EMA et l'EdA a notamment trouvé sa traduction dans les modalités de conclusions des deux accords-cadres relatifs au soutien des forces en OPEX :

– EXTER 15 portant sur les prestations externalisées à l'EdA au profit des troupes en OPEX

– ILOPEX 1 et 2, relatives à la fourniture de services de téléphonies et d'Internet en OPEX.



Comme précisé par la DAJ et rapporté dans le rapport de la Cour, « *les parties au contrat disposent donc d'une grande liberté formelle, invitant à la simplicité et à l'efficacité* ». Cette liberté relève du droit reconnu à l'État d'organiser son administration comme bon lui semble pour accomplir sa mission. D'où la mention faite par l'État-Major des armées dans le concept d'emploi de l'Économat que le recours à l'établissement relève « *de la décision souveraine des armées* »<sup>(1)</sup>.

\*

Cette liberté contractuelle revendiquée par l'EMA n'est valable tant que l'établissement demeure une centrale d'achat et/ou intervient en quasi-régie.

### **L'Économat est-il une centrale d'achat ou un simple service achat ?**

Une centrale d'achat a pour objet « *d'exercer des activités d'achat centralisées* ». En matière d'achats publics, la principale centrale est l'Union des groupements d'achat public (UGAP), autre EPIC, qui agit pour le compte de l'État (38 % du volume des commandes en 2017), des collectivités locales (35 %), des établissements hospitaliers (19 %), du secteur social public (8 %) pour un total de 21 667 clients. **La centralisation d'achats suppose donc de fédérer plusieurs clients-acheteurs** en vue d'achat en commun.

L'activité de l'économat des armées obéit-elle à cette définition ? Revendiquant le statut de quasi-régie, l'EdA réalise plus de 80 % de son activité avec le ministère des armées. Les achats opérés par l'EdA sont-ils communs à plusieurs clients ? **Le statut de quasi-régie, au sens de l'article 17 de l'ordonnance de 2015, est-il compatible avec celui de centrale d'achat, au sens de l'article 26 de la même ordonnance ?**

\*

**Le statut de quasi-régie prêté à l'Économat par la DAJ interroge également :**

**Comme il a été indiqué précédemment, le statut de quasi-régie suppose que l'État-major des armées, autorité de tutelle de l'EdA, exerce sur l'établissement un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services.** Le respect de ce principe est d'importance. L'UGAP l'a appris à ses dépens suite à une décision du Conseil d'État qui, après avoir constaté que l'État n'exerçait pas sur l'UGAP, pourtant sous sa tutelle, un contrôle analogue à celui exercé sur ses propres services, a annulé les dispositions dispensant d'appel à la concurrence certains marchés de fournitures conclus avec la centrale d'achat<sup>(2)</sup>.

---

(1) *Concept d'emploi de l'Économat des Armées dans le cadre des OPEX et des forces de présence, État-major des armées, 20 novembre 2014.*

(2) *CE, 27 juillet 2001, CAMIF.*

**L'emprise du ministère des armées sur l'économat est inscrite dans le code de la défense :**

– c'est un établissement public placé sous la tutelle du ministre de la défense qui en oriente l'action et exerce une surveillance générale sur son activité. (article L. 3421-1) ;

– le conseil d'administration de l'Économat a un président nommé par décret du Président de la République sur proposition du ministre de la défense <sup>(1)</sup> et comprend des représentants de l'administration et du personnel de l'institution <sup>(2)</sup> ainsi que des membres nommés à raison de leur compétence. (article L. 3421-3) ;

– la direction de l'Économat est assurée par un directeur général, choisi parmi les commissaires généraux et nommé par décret sur proposition du ministre de la défense. (article L. 3421-4) ;

Au-delà des textes, qu'en est-il de la réalité du contrôle ? Selon le sous-chef performance de l'État-major des armées, « *ce qui lie l'Économat avec l'EMA et le Commissariat par les instances de gouvernance suffit* ». Le conseil d'administration se réunit au moins une fois par an, hors conseils extraordinaires, pour fixer les grandes lignes via le contrat d'objectifs et de performances <sup>(3)</sup>, complétés par des objectifs fixés au directeur général. Un comité stratégique, interne à l'État-major des armées, permet également de contrôler l'Économat mais ne s'est pas réuni depuis 18 mois.

De son côté, dans son rapport, la Cour indique que « *l'instance de décision des plus gros contrats [passés par l'Économat] est un comité directeur (CODIR) qui se tient une fois par an sous la présidence du SCEM OPS. Au niveau central, pour chaque marché ou accord-cadre, un comité exécutif (COMEX) semestriel se réunit sous la présidence du donneur d'ordre (le plus souvent, il s'agit du CPCO) ; le COMEX suit les coûts, prépare le CODIR, et statue sur les questions courantes. Les marchés locaux sont suivis par une commission de théâtre, présidée par le commandant de la Force, instance unique réunie trois fois par an* ».

**La fréquence de réunion de ces instances de contrôle paraît insuffisante. Elle renvoie moins à un contrôle d'une quasi-régie censé être « analogue à celui opéré sur les services du ministère » qu'à un exercice d'une tutelle classique.**

---

(1) Actuellement, le président du conseil d'administration est M. Olivier Marembaud dont le mandat a été renouvelé par décret en date du 17 avril 2019.

(2) État-major des armées (2 représentants), secrétariat général pour l'administration (2), service du commissariat des armées (1), représentants du personnel de l'économat des armées (2).

(3) L'actuel COP, signé le 18 juin 2018, couvre la période 2018-2021.

L'exercice de cette tutelle interroge également. Le code de la défense précise, dans son article L. 3421-1, que l'EdA est placée sous la tutelle du ministre de la défense. Un arrêté du 30 avril 2012 <sup>(1)</sup> confie l'exercice de cette tutelle à l'État-major des armées (bureau « *pilotage stratégique* » rattaché au sous-chef « *performance* » <sup>(2)</sup>).

Mais, toujours dans son rapport, la Cour des comptes note que c'est le sous-chef opérations de l'État-major des armées qui opère « *un suivi attentif* » des contrats passés par l'Économat dans le cadre du soutien en OPEX, soit directement, soit par l'entremise du CPCO. Et de souligner que « *la consultation des procès-verbaux de ces instances directrices montre un grand degré d'attention de l'EMA (SCEM OPS) au prix et à la qualité des prestations* ». **Cette vigilance se fait-elle en tant qu'autorité de tutelle, ou en tant que client vis-à-vis de son fournisseur ?**

**L'Économat des armées ne semble pas rechercher un renforcement des contrôles par son autorité de tutelle et principal client.** En décembre 2016, son directeur général déplorait « *de se voir appliquer une procédure aussi formalisée que pour n'importe quel prestataire, qui ne tient pas compte du fait que l'EMA exerce sa tutelle* » ; un an plus tard, il constatait auprès de la ministre « *une trop grande et inutile complexité de la relation contractuelle* ».

**Les constatations faites par la Cour autour des accords-cadres passés par l'EMA avec l'EdA pour le soutien des forces en OPEX sont quelque peu ambiguës. L'excès de formalisme est ainsi dénoncé tout en recommandant « un suivi plus rigoureux des conditions de sous-traitance par l'EdA à des prestataires extérieurs de la prestation confiée par les armées »** ainsi qu'« *une plus grande attention de l'EMA sur l'expression de ses besoins, les conditions de la relation-client des armées avec l'EdA et la qualité du service rendu* ». **Il semble difficile de définir des modalités d'un suivi plus rigoureux avec moins de formalisme...** Dans ces conditions, les contraintes liées au statut de quasi-régie reconnu à l'Économat ne sont pas respectées.

\*

**Ces questionnements sur l'activité de centrale d'achat et la quasi-régie sont susceptibles d'être soulevés lors des renouvellements des accords-cadres liant l'EMA et l'Économat.**

---

(1) Arrêté du 30 avril 2012 modifiant l'arrêté du 16 février 2010 portant organisation de l'état-major des armées et fixant la liste des autorités et organismes directement subordonnés au chef d'état-major des armées.

(2) Instruction n° 600/ARM/EMA/ESMG/CDA relative à l'organisation et au fonctionnement de l'état-major des armées.

Initialement, EXTER 15 devait s'achever en 2019. En février 2018, l'accord-cadre a été prolongé de trois années au-delà de son terme initial. Selon la Cour, « *la prolongation de trois ans décidée par l'EMA répond à une demande du conseil d'administration de l'EdA motivée par l'importance des investissements réalisés* ». Il est regrettable que la haute juridiction n'ait pas cherché en savoir plus sur ces fameux investissements...

L'accord-cadre ILOPEX 2 a été signé en 2017 sans publicité, ni mise en concurrence préalable. Aucun recours n'a été formulé contre la procédure retenue, ne permettant pas au juge administratif d'apporter son utile éclairage.

**L'absence de jurisprudence nationale laisse le champ libre à une intervention des instances européennes** qui analysent avec vigilance la situation des EPIC français au regard du droit européen de la concurrence. France Telecom, EDF, la Poste, la SNCF ont subi les foudres du droit européen. En l'absence d'un statut juridique incontestable de l'Économat, celui-ci peut voir son régime dérogatoire être remis en question à tout instant.

Des acteurs privés seraient susceptibles d'engager des recours devant les juridictions européennes pour contester le lien privilégié qui unit les forces à l'établissement, au nom de la libre concurrence. Jusqu'à présent, aucun n'a mené une telle action mais certaines auditions menées par votre rapporteur permettent d'envisager leur déclenchement prochain.

## **B. UNE VALEUR AJOUTÉE PEU ÉVIDENTE HORS MÉTIER HISTORIQUE**

**Quelle est la valeur ajoutée de l'Économat des armées dans l'externalisation du soutien des forces en OPEX, comparativement aux services du ministère et aux acteurs privés ?**

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

L'Économat offrirait donc une plus grande disponibilité, réactivité et simplicité d'emploi et serait le seul prestataire « *capable de répondre à certains besoins des forces* ». Une telle affirmation se vérifie-t-elle dans les faits ?

**Pour ce qui concerne le métier historique de l'Économat, l'alimentation et la restauration, la réponse est assurément positive.** Ainsi, le sous-chef opérations de l'État-major des armées rapporte, non sans une certaine admiration, qu'une semaine après le lancement de l'opération Serval, les forces disposaient d'un approvisionnement régulier en bouteilles d'eau et, deux mois plus tard, les militaires passaient d'une alimentation « ration » à une restauration « frais » : « *Si l'EdA n'avait pas été là, on n'aurait pas pu le faire* ». La réactivité de l'EdA est ici saluée.

**Pour les autres prestations de soutien (intégration de services et de gestion de camp), la réponse est moins évidente.**

### **1. Commissariat ou Économat des armées ?**

**La capacité « multiservices » de l'Économat rappelle au mot près un des domaines d'activité du service du commissariat des armées (SCA),** service rattaché à l'État-major des armées. Selon son directeur, « *la mission du SCA recouvre aujourd'hui trois grands domaines d'activité : un domaine régalien avec les missions traditionnelles des commissaires des armées comme la solde, les achats, la finance, l'administration du personnel ou encore l'expertise juridique ; un domaine logistique regroupant la fonction de transport, le matériel de campagne, l'habillement et l'équipement du combattant ; un domaine multiservices comprenant la restauration, l'hébergement et l'hôtellerie ainsi que le fonctionnement courant des bases de défense* »<sup>(1)</sup>.

**Pour le soutien des forces en OPEX, l'État-major des armées dispose donc d'un service qui lui est directement rattaché (le commissariat) et d'un établissement public sous sa tutelle (l'économat).**

Comme le rappelle le concept d'emploi susvisé, « *le recours à l'EDA relève de la décision souveraine des armées* ». Les critères de recours à l'Économat par l'État-major des armées, et plus précisément le sous-chef opérations de l'État-major des armées, sont multiples : nature de l'opération, degré de « maturité » ou de stabilité de l'opération, disponibilité des effectifs militaires...

**De ces critères, il apparaît que la situation sécuritaire détermine le choix entre commissariat et économat.** Les personnels du commissariat sont armés et sont susceptibles de « *faire le coup de feu* », comme ils l'ont fait à Tombouctou pour défendre la base. Mais le souci de dégager rapidement des effectifs militaires amène à demander à l'Économat de prendre le relais. Il ne faudrait pas ici surestimer la stabilité d'une zone pour privilégier les effectifs militaires dits opérationnels au détriment des effectifs militaires du soutien.

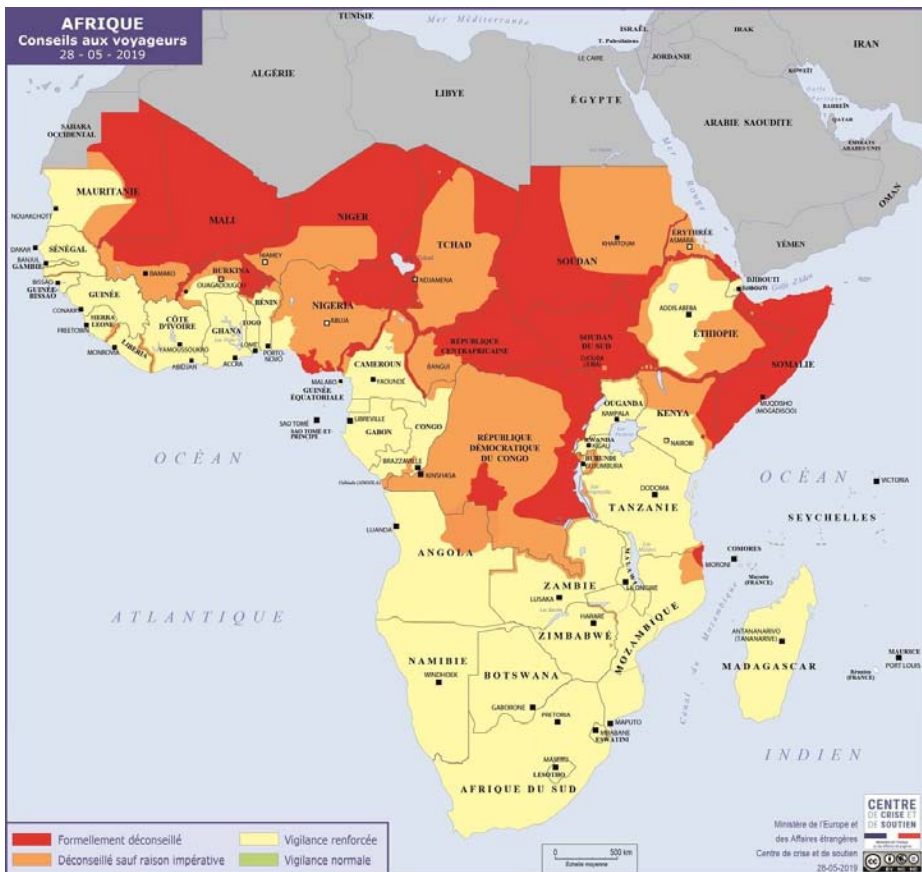
---

(1) *Audition du directeur du service du commissariat des armées, Commission de la défense, Assemblée nationale, 6 février 2019.*

**La réversibilité de l'externalisation du soutien confié à l'Économat doit être une préoccupation permanente.** En février 2008, N'Djamena fut le théâtre d'affrontements armés alors que des personnels de l'Économat soutenaient la base française.

Si, comme l'affirme le commandement des forces spéciales pour justifier le recours aux habilitations confidentiel défense, la situation sécuritaire se dégrade, la présence de personnels civils sur des bases militaires exposées apparaît inopportune. Si l'on s'en tient aux recommandations formulées par le ministère des affaires étrangères aux voyageurs, le recours à des personnels civils en BSS doit être opéré avec parcimonie.

### RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR LE MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES AUX VOYAGEURS



Le directeur du SCA se montre particulièrement exigeant sur le fait que *« c'est le commissariat des armées qui a vocation à intervenir sur les théâtres d'opération, sinon cela ne sert à rien d'avoir un commissariat des armées, service à vocation militaire avec un contrat opérationnel »*. Et de préciser que l'engagement de l'Économat doit être complémentaire de celui du commissariat. Votre rapporteur souscrit pleinement à cette observation.

**Il est également légitime de s'interroger sur la pertinence du recours à l'EdA lorsque celui-ci doit sous-traiter pour répondre au besoin, alors que le service du commissariat des armées contractualise déjà avec des entreprises :**

– il n'y a aucun avantage juridique puisque lorsque l'EdA sous-traite, les dispositions de l'ordonnance de 2015 relative aux marchés publics s'appliquent ;

– la double externalisation que constitue le recours à l'Économat (d'abord à l'EdA ; ensuite de l'EdA à un autre prestataire) génère des coûts supplémentaires liés à la marge de 5 % prélevée par l'établissement pour son « intermédiation ».

**Le recours à l'EdA crée un intermédiaire entre la société prestataire et les usagers (l'EMA et les militaires en OPEX). Cet empilement est de nature à complexifier l'adaptation des prestations aux besoins.**

Tout repose sur la qualité et l'objectivité de la remontée par l'EdA des enquêtes satisfaction. Or, **selon la Cour, le suivi des marchés passés dans le cadre d'EXTER est « en apparence très rigoureux » mais est opéré « sur la base d'indicateurs qui sont cependant parfois trop synthétiques »**. Concernant ILOPEX 2, la Cour se montre particulièrement critique : le contrôle financier de l'exécution du marché est opéré « de façon succincte » ; les éléments d'analyse de la performance sont « limités » ; le formulaire des enquêtes de satisfaction « est relativement sommaire » et « les réponses ne semblent pas faire l'objet d'une réelle consolidation au niveau de l'EMA ».

On peut s'étonner de tant d'approximations alors qu'existent des techniques de suivi des usages et de la satisfaction des clients éprouvées dans tous les secteurs. Les prestataires, sous-traitants de l'EdA, devraient pouvoir dialoguer avec les forces sur les modalités techniques de réponse aux besoins. À ce jour, l'Économat s'arroge le monopole de ces échanges avec l'EMA, sans que ce dernier n'y trouve à redire.

### **La protection du secret des données ? Le cas d'ILOPEX 2**

Afin de déployer le WiFi et l'internet de loisir dans les campements français au Sahel, l'entreprise Wifirst, sous-traitant unique de l'Économat, est en contact avec des données sensibles telles que la configuration des bases, les effectifs présents, les noms et prénoms des personnels souscrivant des coupons supplémentaires...

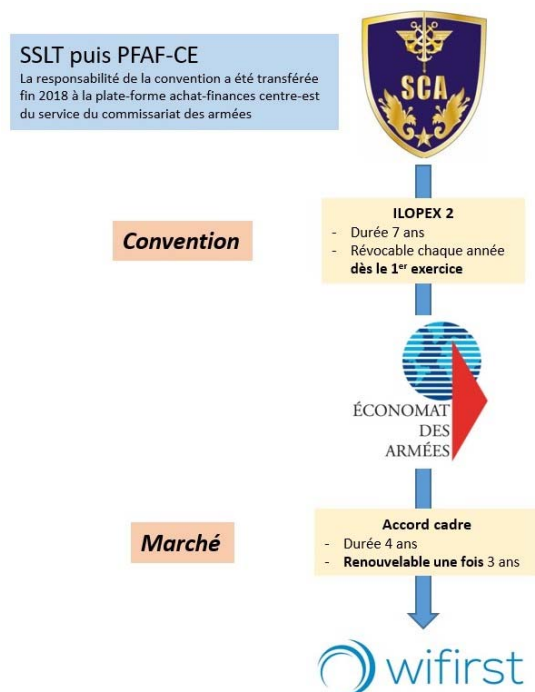
Les différentes vulnérabilités inhérentes à la mise en place et l'exploitation d'un accès internet dans des bases militaires font l'objet de recommandations de prudence d'usage par les États-majors auprès des militaires. Paradoxalement, le suivi des personnels déployés par Wifirst ainsi que de ses sous-traitants (opérateurs internet et satellitaires) se révèle très sommaire. La vigilance des dirigeants de la filiale de Bolloré de ne pas recourir à des prestataires locaux pour le déploiement technologique ainsi que leur souci de soumettre le profil de leur personnel déployé à l'Économat ne peuvent suffire. Aucune habilitation confidentiel défense n'est ainsi exigée. Or, elle serait ici particulièrement justifiée.



## 2. DIRISI ou Économat des armées : le marché ILOPEX

Le marché ILOPEX lie le ministère des armées à l'Économat des armées et a pour objet la fourniture de services de téléphonie et d'Internet de loisir pour les forces en opération. Un premier marché a été sous-traité en 2013 à la société Airbus DS. En 2017, il a été remplacé par ILOPEX 2 sous-traité à la société Wifirst, filiale du groupe Bolloré depuis 2006.

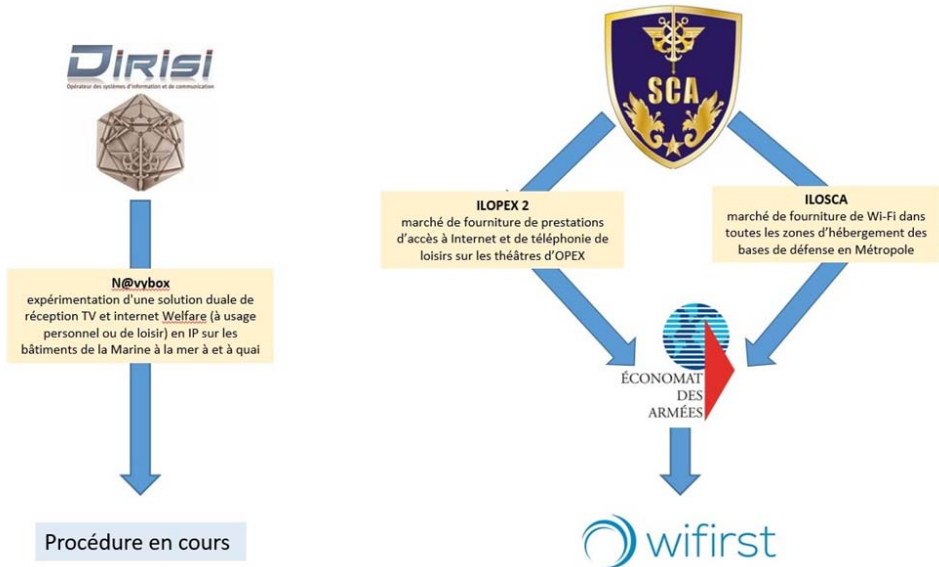
Deux contrats viennent donc répondre aux besoins des forces : l'un entre le EMA et l'EdA ; l'autre entre l'EdA et un opérateur privé.



Dans sa réponse faite aux observations provisoires, le directeur général de l'économat des armées indique que l'établissement « *est sollicité par les armées du fait de ses expertises et compétences reconnues* » et qu'il dispose « *de spécialistes NTIC et d'acheteurs qui lui permettent d'aborder ce marché très particulier des télécommunications et d'internet de manière professionnelle et réactive* ». L'Économat aurait pu souligner le fait qu'après ILOPEX, il a été attributaire en 2018 du marché ILOSCA (Internet Loisir du service du commissariat des armées) qui consiste à proposer un accès WiFi gratuit sur l'intégralité des unités d'hébergement en métropole. Ce marché a été sous-traité de nouveau à la société Wifirst.

Depuis mars 2019, un appel d'offres N@vybox est en cours et porte sur « l'expérimentation d'une solution duale permettant de recevoir la TV et l'internet Welfare (destiné à un usage personnel ou de loisir) en IP sur les bâtiments de la Marine à la mer à et à quai ». Ce marché, qui n'est pas sans rappeler ILOPEX, est piloté non par l'Économat mais par la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense (DIRISI).

Service de soutien interarmées relevant du chef d'état-major des armées, la DIRISI est compétente pour acquérir, à la demande des organismes de la défense pour l'accomplissement de leurs missions et pour ce qui concerne des besoins ne pouvant relever de programmes ou opérations d'armement, « des services banalisés auprès des opérateurs civils de télécommunications et des équipements de télécommunications standards disponibles dans le commerce » <sup>(1)</sup>.



**On peut s'interroger sur des choix divergents de procédures pour des marchés particulièrement proches : au milieu de l'océan ou au milieu du désert, la difficulté technologique est similaire et les candidats au marché N@vybox ont, pour certains d'entre eux, participé aux compétitions ILOPEX et ILOSCA.**

(1) Article R. 3232-25 du code de la défense.

**Les différentes autorités du ministère des armées auditionnées par votre rapporteur n'ont pas été en mesure de détailler les critères qui gouvernent la décision d'attribuer à l'Économat ou aux services du ministère (SCA, DIRISI, SID,...) le pilotage de tel ou tel marché.** Depuis plus d'une décennie, le ministère des armées « interarmise » les divers services en charge du soutien. Ceci s'est traduit par la création de nouveaux services et directions dont le Service du Commissariat des Armées venu se substituer aux commissariats d'armée. Curieusement, cette évolution majeure dans l'organisation du ministère s'est faite sans aucun questionnement sur le rôle de l'Économat des armées.

\*

**La difficulté à préciser la réelle valeur ajoutée de l'Économat pour le soutien des forces, au-delà de son cœur de métier que constitue la restauration, trouve partiellement son origine dans la difficulté rencontrée à en contrôler l'activité.**

### **C. L'IMPARFAIT CONTRÔLE EXTERNE DE L'ÉCONOMAT DES ARMÉES**

Comme il a été précédemment indiqué, le ministère des armées exerce sa tutelle et son contrôle sur l'établissement par le biais d'instances (conseil d'administration, conseil stratégique,...) et de documents de référence. Ces modalités sont estimées suffisantes par l'État-major des armées. Toutefois, lors du conseil de clôture des comptes 2015 de l'Économat, le commissaire aux comptes a recommandé un renforcement des dispositifs de contrôle interne et de remontée d'information comptable et financière <sup>(1)</sup>. En 2017, les comptes ont été adoptés sans réserve des commissaires aux comptes, malgré « *un déficit dans la description de certaines procédures* » <sup>(2)</sup>.

**L'analyse budgétaire et financière de l'Économat souffre d'une information imparfaite, ne permettant pas un plein exercice des différents contrôles externes.**

---

(1) Rapport annuel EDA, CGEFi. juin 2016.

(2) Rapport annuel EDA, CGEFi. mai 2018.

## 1. Le difficile contrôle économique et financier

Tous les établissements publics de l'État ayant pour objet principal une activité commerciale, industrielle ou agricole sont ainsi soumis au contrôle économique et financier de l'État<sup>(1)</sup>, contrôle externe portant sur l'activité économique et la gestion financière, analysant les risques et évaluant les performances au regard des intérêts patrimoniaux de l'État. **Chaque année, l'Économat fait donc l'objet d'un rapport du contrôle général économique et financier** (CGEFi), service rattaché placé auprès du ministre de l'économie et du ministre de l'action et des comptes publics.

L'article 9 du décret du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'État dispose que « *des modalités spéciales d'exercice du contrôle économique et financier de l'État sont fixées en tant que de besoin, par entreprise ou organisme ou catégorie d'entreprises ou d'organismes, par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget pris après information du ministre intéressé. L'arrêté fixant ces modalités peut prévoir que le contrôle est exercé sous forme d'audits périodiques* ». En l'absence d'un tel arrêté, l'organisme contrôlé reste maître du périmètre du contrôle et de la transmission ou non d'informations, ce qui retire beaucoup de l'efficacité de l'intervention du contrôle général économique et financier.

**Depuis 2013, dans chacun des rapports annuels du CGEFi sur l'Économat des armées, est reproduit mécaniquement un paragraphe faisant état des conditions « particulières » d'exercice du contrôle économique et financier de l'Économat des armées.** Il est ainsi répété qu'« *en l'absence d'arrêté de contrôle, l'intervention du CGEFi se limite à un examen des informations financières produites par l'établissement, et à des visas et avis ponctuels sur des dossiers à fort enjeu et/ou à forte sensibilité, à l'initiative de l'établissement ou du contrôleur, pour autant qu'il en ait été tenu informé* ».

Le rapport annuel 2013 fait état d'un projet d'arrêté de contrôle « validé par la direction du budget mais toujours examiné au ministère de la défense ». En vain. Le CGEFi évoque des « *réticences* » du ministère de la défense<sup>(2)</sup>. En 2017, sous l'impulsion de la direction du budget, un nouveau projet d'arrêté a été soumis. Le CGEFi souligne à cette occasion que **l'Économat « devrait donc faire l'objet d'un arrêté de contrôle économique et financier classique »**. Le 20 mars 2019, lors de son audition par votre rapporteur, le directeur de l'Économat affirmait « *ne pas avoir de proposition d'arrêté* ».

---

(1) Article premier du décret n° 55-733 du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'État.

(2) Rapport annuel EDA, CGEFi, mai 2017.

**Pourtant, l'arrêté de contrôle fut finalement signé le 12 avril 2019 et publié au journal officiel le 24 avril 2019.** Cette soudaine diligence trouve sans doute une explication dans l'extrait du rapport 2018 du CGEfi sur l'Économat relatif à la rémunération du directeur général de l'Économat. Estimant ne pas disposer d'éléments suffisants, le contrôleur financier s'est en effet abstenu de donner son visa sur cette donnée relevant pourtant de son champ de contrôle.

#### **L'impossible contrôle de la rémunération du directeur général de l'Économat.**

Selon la décision du ministre de l'économie et des finances du 10 mai 2017, la rémunération annuelle brute du directeur général de l'économat des armées, comporte une part fixe, à caractère fonctionnel, de 127 488 € et une part variable sur objectifs, d'un montant maximal de 15 % de la part fonctionnelle, soit 19 123 € en année pleine

En raison d'« *éléments relatifs aux bases du calcul de l'atteinte de certains objectifs imprécis ou manquants* », le contrôle général économique et financier s'est abstenu de tout contrôle sur la part variable 2017.

## **2. Un contrôle parlementaire à construire**

**Le Parlement se trouve également démuné pour évaluer cet acteur central du soutien qui n'apparaît clairement dans aucun document budgétaire transmis par l'Exécutif.**

Parmi les recommandations formulées par la Cour des comptes dans son rapport, la 8<sup>e</sup> vise à « *mettre en place un dispositif de suivi et de restitution budgétaire des dépenses exécutées dans le cadre des marchés de prestations externalisées en OPEX ; en conséquence, supprimer dans le BOP OPEX l'activité « externalisation », les dépenses devant être imputées par finalité* ». Cette ligne budgétaire s'élève pour 2019 à 104 M€ d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. Elle est la seule dans les tous les documents budgétaires transmis annuellement au Parlement, où l'économat des armées apparaît mais de façon très succincte. Ainsi est-il précisé pour justifier l'opération budgétaire « externalisation » qu'elle « *concerne essentiellement les prestations de soutien (gestion des camps, alimentation, hébergement, etc.) assurées par l'Économat des Armées (EdA) dans le cadre du marché EXTER, ainsi que les contrats de sous-traitance passés par les forces sur les autres théâtres* ».

Afin de dépasser cette parcimonie dans l'information à destination du Parlement dont la mission constitutionnelle est notamment d'évaluer les politiques publiques, **la reconnaissance de l'Économat comme opérateur du ministère des armées permettrait de le contraindre à rendre compte à la représentation nationale.**

La situation des organismes reconnus opérateurs de l'État apparaît chaque année dans les documents budgétaires transmis au Parlement (programme annuel de performances (PAP), rapport annuel de performances (RAP)).

Le volet « opérateurs » des PAP comprend :

- la récapitulation des crédits du programme au bénéfice des opérateurs ;
- la présentation détaillée de chaque opérateur ou catégorie d'opérateurs rattachés au programme, notamment des missions et des grandes orientations retenues dans le cadre de sa contractualisation avec l'État, ainsi que des informations relatives à la gouvernance et au pilotage stratégique ;
- la présentation des crédits versés par le budget général à chaque opérateur ou catégorie d'opérateurs, détaillés par programme, ainsi que par imputation budgétaire (subventions pour charges de service public, dotations en fonds propres et transferts) ;
- les emplois des opérateurs présentés dans deux tableaux : un tableau de synthèse au niveau du programme et un tableau identifiant les emplois de chaque opérateur au sein du programme concerné. Ces tableaux distinguent clairement les emplois rémunérés par le programme (qui entrent dans le plafond d'emplois de l'État) et les emplois rémunérés par les opérateurs.

Annexe au projet de loi de finances pour 2019 « Opérateurs de l'État »

**La notion d'opérateur de l'État est née avec la mise en œuvre de la LOLF pour répondre à une double nécessité.**

La première est tirée de l'esprit même de la LOLF dont il n'aurait pas été logique de limiter la portée au seul budget de l'État alors que des personnes morales créées par lui, jouissant de la personnalité morale, participent de manière parfois déterminante à ses missions grâce à son concours financier et sous son contrôle. Tout en respectant l'autonomie de ces entités, ce « lien de filiation » avec l'État a conduit à leur étendre les principes de la LOLF. Ainsi, même si elle ne mentionne pas directement le terme « opérateur », la LOLF identifie la catégorie des « organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public » qui désigne exclusivement des opérateurs de l'État.

La seconde nécessité découle de l'article 27 de la LOLF qui prévoit la présentation d'un bilan et d'un compte de résultat de l'État donnant « une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière ». La tenue d'un compte individuel de l'État sur la base des droits constatés implique d'intégrer à l'actif du bilan toutes ses participations. Le premier pas vers l'établissement de comptes consolidés du « groupe État » consiste à évaluer à l'actif du bilan de l'État les participations contrôlées selon la méthode d'évaluation par équivalence, qui permet de mieux traduire leur contribution à la situation patrimoniale de l'État. L'étape suivante vers la consolidation des comptes concerne au premier chef les opérateurs qui constituent le « premier cercle » des participations de l'État.

**Pour être intégré dans le périmètre des opérateurs de l'État, un organisme doit répondre à trois critères cumulatifs :**

1) mener une activité de service public, qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État et se présenter dans la nomenclature par destination selon le découpage en mission-programme-action : L'Économat des armées est le premier acteur des externalisations inscrites au programme 178 de la mission *Défense* ;

2) être sous le contrôle direct par l'État, qui ne se limite pas à un contrôle économique ou financier mais doit relever de l'exercice d'une tutelle ayant capacité à orienter les décisions stratégiques, que cette faculté s'accompagne ou non de la participation au conseil d'administration. Le chef d'État-major des armées, responsable du programme 178, assure la tutelle de l'Économat ;

3) avoir un financement assuré majoritairement par l'État, directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées, notamment fiscales. Ceci n'exclut pas la possibilité pour l'opérateur d'exercer des activités marchandes à titre subsidiaire.

Ce troisième critère prête à discussion. L'Économat des armées ne perçoit pas de subventions pour charge de service public. Ceci semble rédhibitoire. Mais 100 % du capital est détenu par l'État et plus de 80 % de l'activité de l'établissement dépend du ministère des armées, conséquence de son statut de quasi-régie (voir supra). À titre de comparaison, l'Office national des forêts a perçu 170,50 M€ de subventions de l'État soit 20 % du résultat de l'Office en 2017.

**La doctrine budgétaire de l'État permet de déroger aux trois critères principaux en prenant en compte d'autres critères pour les organismes « ne répondant pas à tous les critères ci-dessus, mais considérés comme porteurs d'enjeux importants pour l'État »<sup>(1)</sup> :**

1) le poids de l'organisme dans les crédits ou la réalisation des objectifs du ou des programmes qui le financent ;

2) l'exploitation ou l'occupation de biens patrimoniaux remis en dotation ou mis à disposition par l'État ;

3) l'appartenance au périmètre des organismes divers d'administration centrale (ODAC) ;

4) la présence de la direction du budget au sein de l'organe délibérant.

**Faire de l'Économat des armées un opérateur de l'État serait, pour l'établissement, une reconnaissance de son rôle dans la chaîne du soutien des forces et, pour le ministère des armées, une manifestation de son souci de transparence dans sa relation avec cet EPIC.**

---

(1) Annexe au projet de loi de finances pour 2019 « Opérateurs de l'État ».





## **EXAMEN EN COMMISSION**

Lors de sa réunion du mercredi 19 juin 2019, la commission a examiné le rapport d'information sur l'externalisation du soutien aux forces en opérations extérieures.

Le compte rendu et la vidéo de cette réunion sont disponibles sur le site de l'Assemblée nationale.



## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

### **État-major des armées :**

– Vice-amiral Laurent Isnart, commandant des opérations spéciales, Commissaire en chef Cédric Chaigneau

– Général Grégoire de Saint-Quentin, sous-chef des opérations, Lieutenant-Colonel Corinne Robillart, assistante militaire du général de Saint-Quentin, Mme Géraldine Le Du, EMA/CPCO adjoint au chef J8 (finance) du centre de planification et conduite des opérations, Colonel Pierre Fauche

– Général Bruno Paccagnini, sous-chef performance, Commissaire en chef Nicolas Fourcade, directeur de la plate-forme affrètement et transport, Colonel Roberto Ramasco, chef du bureau politique soutien aux opérations de la sous-chefferie performance, Colonel Hervé Abello, adjoint au chef du bureau politique soutien aux opérations de la sous-chefferie

**Direction générale de l'armement :** M. Joël Barre, directeur général, Mme Éveline Spina, directrice des plans des programmes et du budget, Mme Marie David, conseiller technique

**Commissariat des armées :** Commissaire général Stéphane Piat, directeur central, Commissaire général Christian Pitiot, sous-directeur métiers, Colonel Hervé Colabello

**Direction du Renseignement et de la Sécurité de la Défense :** Général Éric Bucquet, directeur

**Centre du soutien des opérations et des acheminements (CSOA) :** Général Philippe Gueguen, commandant du CSOA

**Économat des armées :** M. Guy Lautrédou, directeur général et M. Christophe Aknouche, directeur international et opérations

**Direction de la sécurité aéronautique d'État :** M. Laurent Aubigny, directeur, M. Guillaume Levy, chef de cabinet, M. Thibault de la Fontaine de Follin, division référentiels et guides, M. Guillaume Gruwez, chef de la cellule juridique-finances

**Cour des comptes :** M. Olivier Chatelain, conseiller maître, Mme Lucie Roesch, auditrice

**Ministère de l'action et des comptes publics** : M. François Desmadryl, sous-directeur, direction du budget

**Organisme pour la sécurité de l'aviation civile (OSAC)** : M. Guy Tardieu, président, M. Frédéric Suspene

**Bolloré Logistics** :

– M. Thierry Ehrenbogen, président et directeur général adjoint de Bolloré Transport & Logistics

– M. Antoine Garcia, responsable des marchés Défense et Mme Chloé Murgue

**AVICO** : M. Gilles Gompertz, directeur général

**Conseil aéronautique Décollage** : M. Yves Christophe

**Dynami Aviation** : M. Jean-François Ballin, président

**Groupe DAHER** : M. Olivier Roudaut

**ECS Group** : M. Alain Boussard, responsable zone Mali et Niger

**Wifirst** : M. Arnaud Puy, directeur des opérations