



N° 0000

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le ...

PROJET DE 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

relatif au **transport stratégique**

ET PRÉSENTÉ PAR

M. François CORNUT-GENTILLE

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LE TRANSPORT AÉRIEN, UNE CAPACITÉ MILITAIRE CRUCIALE	7
A. UN BESOIN IMPÉRIEUX POUR LES FORCES EN OPEX	7
B. UN BESOIN SANS CESSER CROISSANT	10
C. LES SERVICES DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE CHARGÉS DE RÉPONDRE DU TRANSPORT STRATÉGIQUE	13
II. LES FAILLES FRANÇAISES DU TRANSPORT MILITAIRE AÉRIEN	14
A. LA FAIBLESSE DES CAPACITÉS PATRIMONIALES FRANÇAISES	14
1. Les capacités patrimoniales couvrent à peine un quart des besoins	14
2. Les capacités patrimoniales de transport tactique atteignent un seuil critique	15
3. L’A400M ou l’avenir en trompe-l’œil.....	16
B. L’EXTERNALISATION : UN CHOIX CONTRAINT ; UN ABANDON DE SOUVERAINETÉ	18
1. L’externalisation, un choix contraint	18
2. L’externalisation, un abandon de souveraineté occulté mais bien réel.....	24
III. LES FRAGILITÉS DANS LA MISE EN ŒUVRE DE L’EXTERNALISATION	27
A. RISQUES JURIDIQUES	27
B. UN SUIVI FINANCIER INÉGAL.....	30
1. Des arbitrages SALIS / ICS défiant la logique financière	30
2. Paris-Gao-Singapour.....	32
C. LES QUESTIONS EN SUSPENS	33
1. SALIS, une solution intermédiaire ?.....	33
2. L’An-124 jusqu’à quand ?	35
3. L’option patrimoniale ?	36

IV. LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE DOIT INTERROGER SES PRATIQUES.	38
A. LA NON-PRISE EN CONSIDÉRATION DES NOMBREUSES ALERTES PARLEMENTAIRES.....	38
B. LA SOUS-BUDGÉTISATION DES OPEX N'ENCOURAGE PAS LA RIGUEUR	40
C. LES INSUFFISANCES DU CONTRÔLE INTERNE AU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE.....	41
1. La faiblesse du suivi des externalisations	41
2. Des acteurs privés peu contrôlés.....	42
3. Le cas particulier des secondes carrières des militaires.....	44
CONCLUSION.....	47

INTRODUCTION

En octobre 2016, en application de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes transmettait à la commission des finances du Sénat une communication relative aux opérations extérieures de la France couvrant la période 2012-2015 ⁽¹⁾.

Le champ de l'enquête menée par la haute juridiction financière visait à « dresser un bilan de la gestion des opérations extérieures pendant la période 2012-2015, en les abordant sous trois angles principaux : la pertinence des moyens humains, matériels et de soutien mis en œuvre pour mener à bien ces opérations ; la soutenabilité du niveau d'engagement actuel des forces françaises ; le coût des opérations ».

Les ultimes développements de cette communication portent sur le transport stratégique (aérien). La Cour y souligne la « très forte dépendance à des moyens non militaires dans un secteur opérationnel sensible » et qualifie de « nécessaire » une « clarification des conditions de recours aux deux prestataires principaux de transport stratégique aérien ». Et de formuler, au titre des recommandations, « pour mieux répondre aux besoins de transport aérien stratégique et dans l'attente de la mise à disposition de moyens patrimoniaux, développer le recours à la mutualisation multinationale et améliorer l'efficacité du recours aux moyens externalisés ».

En outre, le lecteur ne peut manquer de relever deux éléments intrigants. D'une part, les magistrats de la Cour semblent avoir peiné à établir avec précision le coût à l'heure de vol du transport stratégique, dans un but de comparer les différents contrats en cours. D'autre part, ils relèvent des « anomalies » dans les modalités de recours à tel ou tel contrat. Le terme « anomalie » est tout sauf anodin dans une communication d'une juridiction financière. Au cours de leur audition effectuée dans le cadre du présent contrôle parlementaire, les magistrats ont précisé qu'il s'agissait de « dysfonctionnements », sans être en mesure d'en détailler la nature.

Ces quatre pages posent plus d'interrogations qu'elles n'éclairent sur la situation du transport stratégique aérien. Saisie non sur ce sujet spécifique mais sur le thème plus large des opérations extérieures, la Cour n'a pu se livrer à une analyse approfondie. L'ampleur de la mission et les délais impartis dans le cadre de l'article 58-2 de la LOLF expliquent à eux-seuls l'imprécision de certains développements.

(1) Les opérations extérieures de la France 2012-2015. Communication à la commission des finances du Sénat, octobre 2016. Publié sur le site de la Cour des comptes (<https://www.ccomptes.fr/>).

Mais les éléments relevés même sommairement par la Cour des Comptes sur le transport stratégique exigent d'être précisés. Tel est l'objet de ce rapport d'information à la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Le rapporteur spécial de la commission des finances dispose de pouvoirs de contrôle et d'évaluation qui lui sont propres et peut s'autosaisir de tout sujet relevant de son champ de compétence. Le contrôle parlementaire engagé à la suite de la communication de la Cour des comptes démontre la complémentarité existant entre d'une part le contrôle financier opéré par la haute juridiction et d'autre part le contrôle politique mené par le Parlement. Lorsque l'un n'est pas en mesure d'approfondir une enquête ou d'en apprécier certains caractères, l'autre peut prendre le relais.

I. LE TRANSPORT AÉRIEN, UNE CAPACITÉ MILITAIRE CRUCIALE

A. UN BESOIN IMPÉRIEUX POUR LES FORCES EN OPEX

Aujourd'hui l'engagement de nos armées a atteint un niveau exceptionnel. Fin février 2017, plus de 30 000 militaires français sont en effet mobilisés sur différentes opérations :

– 13 000 hommes sont mobilisés en métropole dans les missions Sentinelle et autres sauvegarde maritime et sûreté aérienne ;

– 7 000 hommes constituent les forces de souveraineté dans les territoires ultra-marins et 3 750 sont pré-positionnés sur des bases françaises dans des États étrangers (Sénégal, Côte d'Ivoire, Gabon, Djibouti, Abu Dhabi). La relève des unités et leur soutien logistique impliquent des capacités de transport recourant principalement aux voies maritimes et aériennes sur de longues distances (7 100 km entre Paris et Kourou ; 9 400 km entre Paris et Saint-Denis de la Réunion ; 16 750 km entre Paris et Nouméa) ;

– 6 650 hommes sont engagés dans des opérations extérieures stricto sensu. La principale, Barkhane, s'appuie à elle-seule sur 4 000 hommes.

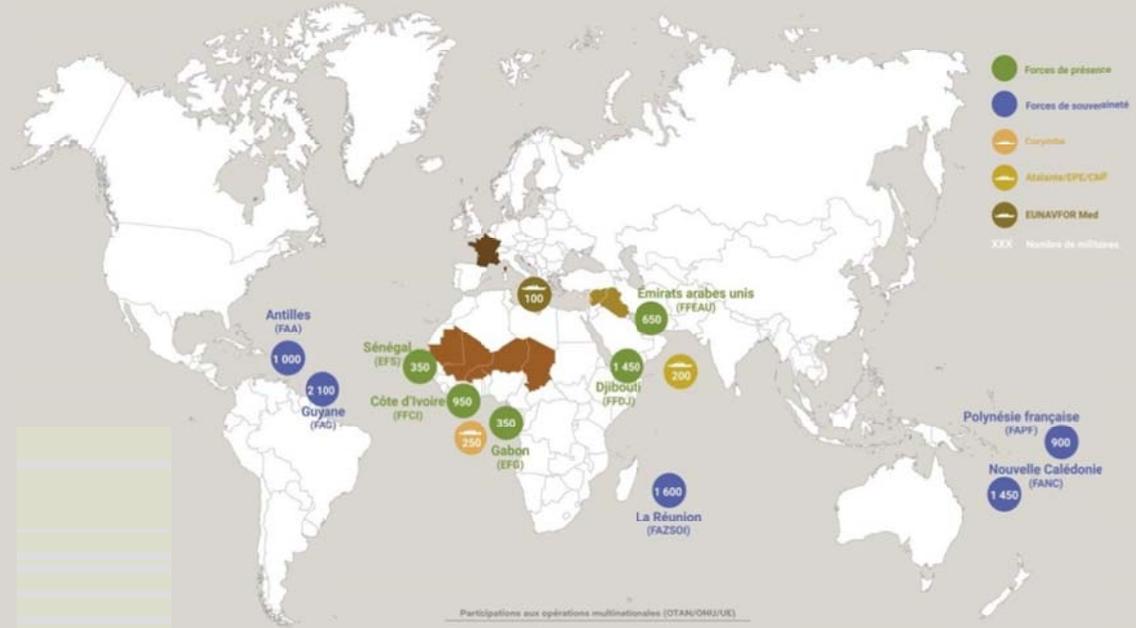
Déploiements opérationnels des forces armées françaises

Plus de 30 000 militaires français engagés

Territoire national :



Opérations extérieures :



RDCongo (MONUSCO) : 5
Libéria (MNUL) / Sinaï (FMO) : 5

RCA (MINUSCA + EUTM + ESR) : 280
Mali (EUTM + MINUSMA) : 30 à 50
Sahara (MINURSO) : 5 à 15

Côte d'Ivoire (ONUC) : 30 à 50

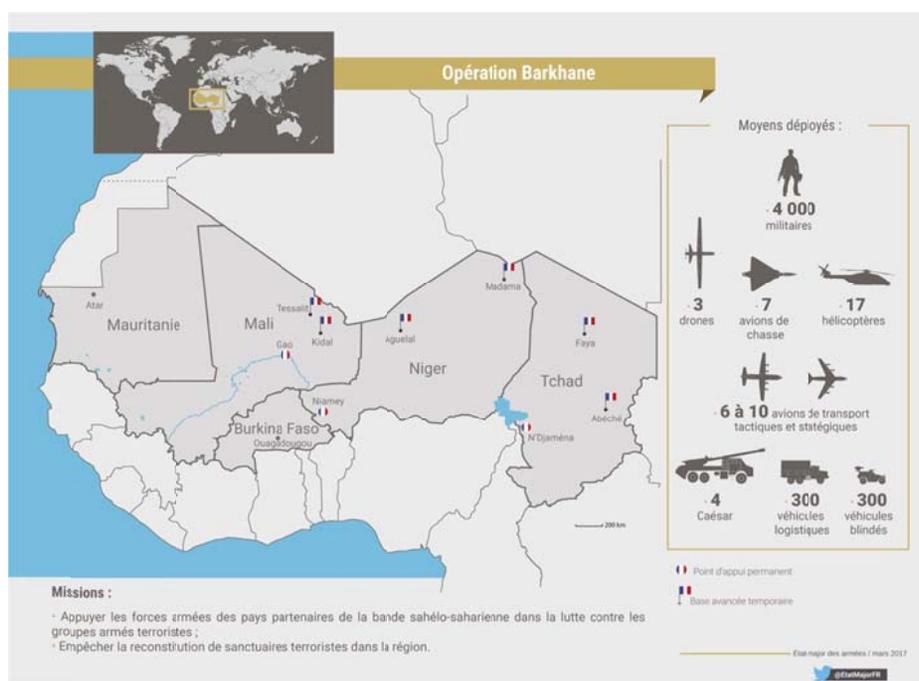
État-major des armées / février 2017
@EtatMajorPA

Source : Ministère de la Défense - État-major des armées.

Les distances entre la métropole et les théâtres d'opération actuels sont grandes et constituent un défi logistique quotidien : 4 100 km entre Paris et Bamako ; 4 200 km entre Paris et N'Djamena ; 3 400 km entre Paris et Amman.

Plus vaste opération en cours, Barkhane couvre une zone de 4 500 kilomètres d'Est en Ouest, sur 1 500 kilomètres du Nord au Sud.

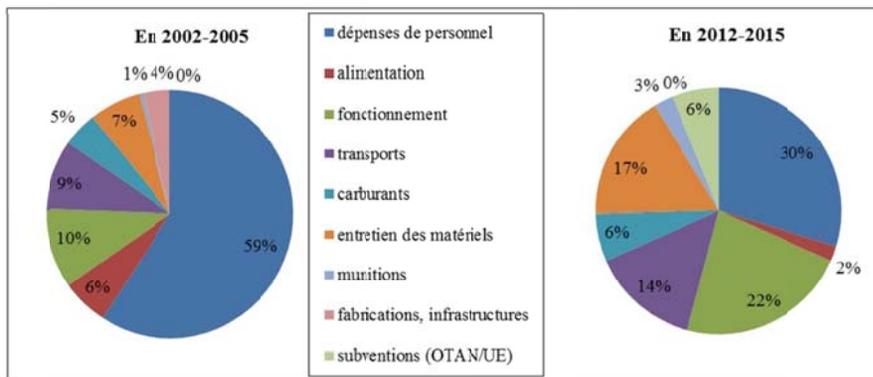
Les distances infra-théâtre sont considérables : 950 kilomètres entre Gao et Bamako ; 2 500 kilomètres entre Ndjamena et Bamako. L'éloignement des ports en eaux profondes fait reposer le soutien logistique sur les seules voies terrestres et aériennes.



Ces quelques chiffres suffisent à démontrer le rôle crucial du transport dit stratégique entre la métropole et les théâtres d'opération engageant des militaires français. La période étudiée par la Cour des Comptes dans sa communication à la commission des finances du Sénat inclut deux opérations majeures aujourd'hui terminées : Sangaris en République centrafricaine (décembre 2013 – octobre 2016) qui a mobilisé jusqu'à 2 000 hommes et le retrait d'Afghanistan achevé en 2014.

B. UN BESOIN SANS CESSE CROISSANT

Selon la Cour des comptes, le transport représente 14 % des surcoûts OPEX de la période 2012-2015, soit 157 millions d’euros annuels. Ces derniers chiffres n’incluent pas le coût de transport au bénéfice des forces de souveraineté et des forces pré-positionnées.



Source : Cour des comptes, données ministère de la défense

Ce poste de dépense est cependant en forte croissance comme le démontre le tableau suivant publié par la Cour :

Répartition des surcoûts OPEX par nature de 2001 à 2015

En M€ courants	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
dépenses de personnel	326	410	375	369	336	332	354	375	350	330	379	315	342	322	293
alimentation	27	33	39	41	39	41	36	24	29	35	32	19	23	28	15
fonctionnement	52	66	77	62	55	46	74	144	177	174	221	183	242	267	283
transports	13	29	68	67	60	75	73	74	84	74	101	120	231	125	152
carburants opérationnels	22	31	26	27	30	43	48	42	45	41	110	56	109	66	43
entretien des matériels	19	72	37	44	21	30	50	48	72	106	222	93	207	207	234
munitions	5	7	2	2	2	0	1	7	14	23	133	19	22	8	62
fabrications, infrastructures	61	29	30	22	10	3	15	31	9	0	0	0	0	0	0
subventions (OTAN, UE, autres)						31	34	108	90	75	48	69	73	95	26
total surcoûts OPEX	525	677	654	634	553	601	685	853	870	858	1246	873	1250	1118	1109
total surcoûts OPEX en M€ 2015	646	818	774	734	629	673	756	915	933	906	1288	885	1257	1118	1109

Nota bene : En 2008, les surcoûts induisent ceux de la gendarmerie.

Source : Cour des comptes, données ministère de la défense (prévisionnelles en 2015)

En 2001, le poste « transport », au titre des surcoûts OPEX, s’élevait à 13 millions d’euros ; en 2015 à 152 millions d’euros. Un seuil a été franchi d’abord en 2003 avec l’intervention en Afghanistan puis en 2011-2012 avec le renforcement des opérations en Afrique sub-saharienne. Un pic a été atteint en 2013 avec 231 millions d’euros.

L’engagement de l’opération Serval a constitué un effort tout à fait exceptionnel avec le transport de 18 000 tonnes de fret en un mois. Entre le 11 janvier 2013 et le 28 février 2013, il a été procédé à 169 affrètements aériens

(115 vols d'Antonov 124 ; 47 Iliouchine 76 ; 7 Antonov 225) et 110 vols d'avions alliés (C17 principalement).

En décembre 2015, dans un rapport d'information au nom de la commission de la défense sur les conséquences du rythme des opérations extérieures sur le maintien en condition opérationnelle des matériels ⁽¹⁾, Alain Marty et Marie Récalde livraient des statistiques relatives aux flux logistiques entrant et sortant des théâtres d'engagement (personnels et fret) pour les années 2012 à 2014, statistiques permettant de prendre conscience de l'ampleur des volumes transportés :

L'année 2012 a été marquée par le retrait des troupes françaises d'Afghanistan :

FLUX LOGISTIQUES 2012

(fret en tonnes ; coût en millions d'euros)

	Flux entrants	Flux sortants	Total
Fret	18 454	26 308	44 762
Passagers	17 906	20 454	38 360
Coût	33,25	63,33	96,58

Source : Centre du soutien des opérations et des acheminements.

En 2013, le Président de la république décide l'engagement des troupes françaises au Mali pour stopper l'avancée des djihadistes qui menaçaient le pays. Le flux de fret double par rapport à 2012.

FLUX LOGISTIQUES 2013

(fret en tonnes ; coût en millions d'euros)

	Flux entrants	Flux sortants	Total
Fret	55 089	30 818	85 907
Passagers	28 874	24 599	53 473
Coût	120,83	69,69	190,52

Source : Centre du soutien des opérations et des acheminements.

2014 marque un retour à des flux dits d'entretien pour ce qui concerne le fret. Le nombre de passagers reste stable en raison des rotations des personnels.

(1) Rapport d'information n° 3323 du 9 décembre 2015, commission de la défense, Assemblée nationale.

FLUX LOGISTIQUES 2014

(fret en tonnes ; coût en millions d'euros)

	Flux entrants	Flux sortants	Total
Fret	31 802	17 357	49 159
Passagers	25 134	29 584	54 718
Coût	42,69	28,29	70,98

Source : Centre du soutien des opérations et des acheminements.

Précision : 2014 est dominée par des flux d'entretien.

FLUX LOGISTIQUES DE L'OPÉRATION BARKHANE

(fret en tonnes ; coût en millions d'euros)

	Flux entrants	Flux sortants	Total 2014	Flux entrants	Flux sortants	Total au 30/09/2015	Total depuis 2014
Fret	14 778	8 411	23 189	13 592	2 447	16 039	39 228
Passagers	13 003	13 918	26 921	10 363	10 133	20 496	47 417
Coût	23,35	17,71	41,06	4,82	8,65	23,47	64,53

Source : Centre du soutien des opérations et des acheminements.

FLUX LOGISTIQUES DE L'OPÉRATION SANGARIS

(fret en tonnes ; coût en millions d'euros)

	Flux entrants	Flux sortants	Total 2014	Flux entrants	Flux sortants	Total au 30/09/2015	Total depuis 2014
Fret	12 328	3 231	15 559	3 476	5 246	8 722	24 281
Passagers	7 533	11 155	18 688	2 867	4 836	7 703	26 391
coût	14,49	3,33	17,82	3,30	6,26	9,56	27,38

Source : Centre du soutien des opérations et des acheminements.

Le transport de passagers et de fret peut s'opérer par trois voies, chacune ayant ses avantages et inconvénients.

La voie maritime offre une capacité d'emport et de distance maximale au coût le plus faible sous réserve de délais d'acheminement longs.

Elle exige un certain niveau de capacités portuaires aujourd'hui limitées en Afrique à quelques sites (Côte d'Ivoire, Gabon), éloignées des théâtres actuels, donc impliquant de compléter l'acheminement par voies terrestres ou aériennes.

La voie terrestre assure une souplesse d'emploi sur des distances relativement courtes mais, outre son exposition aux menaces dans les zones de conflit, exige une logistique mobile et se heurte aux difficultés du terrain désertique.

La voie aérienne offre la plus grande rapidité d'acheminement sur des distances pouvant atteindre plusieurs milliers de kilomètres mais également la

charge financière la plus élevée : l'affrètement aérien est 30 fois plus onéreux que l'affrètement maritime. Selon le type d'appareils employés, les capacités aéroportuaires nécessaires pour accueillir l'avion et la prise en charge de la cargaison sont plus ou moins développées.

Au regard des caractéristiques des théâtres des opérations extérieures en cours, la voie aérienne constitue cependant le principal mode d'acheminement des hommes et du matériel.

Le transport aérien se divise entre transport stratégique (de la métropole sur zone) et transport tactique ou post-acheminement (à l'intérieur de la zone). La Cour des comptes a limité son enquête au seul transport stratégique aérien. Ceci ne doit pas être interprété comme un blanc-seing laissé au transport tactique. Ce dernier a été intégré dans le champ de la présente communication.

C. LES SERVICES DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE CHARGÉS DE RÉPONDRE DU TRANSPORT STRATÉGIQUE

Aujourd'hui, deux services du ministère de la défense gèrent les acheminements.

Afin de répondre aux besoins de logistiques opérationnelles exprimés par le centre de planification et de conduite des opérations (CPCO), l'État-major des armées dispose du centre du soutien des opérations et des acheminements (CSOA), issu de la fusion le 1^{er} juillet 2014 du centre interarmées de la coordination logistique des opérations (CICLO) et du centre multimodal des transports (CMT). Le CSOA est en charge de tous les acheminements stratégiques. Il assure pour le compte du CPCO la maîtrise d'ouvrage déléguée notamment pour l'externalisation du soutien logistique. Le CSOA est également partie prenante des structures de commandement du soutien déployées sur les théâtres. Pour l'affrètement stratégique, le CSOA émet le bon de commandes après une étude préalable du besoin et des ressources. Il constate également le service fait à l'issue de la mission. Entre ces deux étapes, intervient un autre service, le SSLT.

Organisme extérieur du commissariat des armées, le Service Spécialisé de la Logistique et du Transport (SSLT) est le représentant du pouvoir adjudicateur et l'ordonnateur secondaire pour la logistique et le transport. Il fait fonction de « centrale d'achat ». 150 personnes officient au SSLT et gèrent 200 marchés et 180 000 factures par an.

II. LES FAILLES FRANÇAISES DU TRANSPORT MILITAIRE AÉRIEN

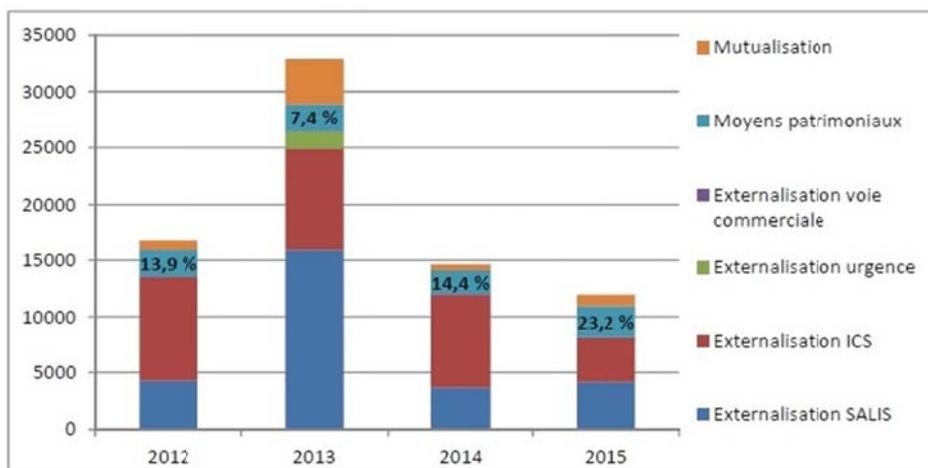
A. LA FAIBLESSE DES CAPACITÉS PATRIMONIALES FRANÇAISES

1. Les capacités patrimoniales couvrent à peine un quart des besoins

Selon la Cour des comptes, la France ne peut couvrir au mieux, en année de flux d'entretien, qu'un quart de ses besoins en matière de transport stratégique aérien. En année de déploiement, donc de fortes sollicitations, comme en 2013, cette capacité tombe à 7,4 %.

RÉPARTITION DES TONNAGES TRANSPORTÉS SELON LES MOYENS UTILISÉS (VOIE AÉRIENNE)

(en tonnes)



Source : Cour des comptes, données CSOA.

Pour les vols stratégiques, l'armée de l'air dispose de moyens patrimoniaux limités et vétustes :

- deux A340 (279 passagers ou 41 tonnes de fret) : 22,5 ans d'âge moyen
- trois A310 (185 passagers ou 29 tonnes de fret) : 30,6 ans d'âge moyen
- onze C135 et trois KC135 (ravitaillement en vol ou 73 passagers ou 25 tonnes de fret) : âge moyen classifié dépassant les 50 ans.

En raison de leur âge avancé, les avions ravitailleurs (C135 et KC135) ne sont plus en mesure d'assurer toutes les missions de soutien nécessaires à l'armée de l'air. D'où le recours permanent aux flottes étrangères, principalement américaines, notamment pour le soutien OPEX. Pour la posture nucléaire

aéroportée, les ravitailleurs français évoluant dans l'espace aérien français conservent leur fonction, sous réserve de leur capacité technique à voler.

Dans ce contexte tendu, le contrat A330-MRTT notifié fin novembre 2014 par la DGA était particulièrement attendu. La commande française porte sur 12 appareils en remplacement de 19 appareils (11 C135, 3 KC135, 3 A310, 2 A340).

Il serait erroné de croire que cette simple commande résorbe le défi capacitaire par elle-même :

– les premières livraisons sont attendues à partir de juin 2018 et s'étaleront sur plusieurs années. Pendant de ce temps, le vieillissement de la flotte actuelle va s'accroître et accroître la faille capacitaire déjà constatée aujourd'hui.

– les capacités hors ravitaillement des A330-MRTT demeurent limitées (40 tonnes ou 271 passagers). Ces avions ne couvrent que très partiellement les besoins opérationnels de transport.

2. Les capacités patrimoniales de transport tactique atteignent un seuil critique

Pour les vols tactiques, les différents aéronefs de l'armée de l'air enregistrent une usure avancée :

La flotte de l'honorable Transall est en forte décline : de 46 appareils en 2011, on en dénombre plus que 21 de disponibles fin 2016. Cette chute du parc ne s'est pas accompagnée d'une amélioration du taux de disponibilité puisqu'il est fort probable qu'en 2017 ce taux descende en dessous de 40 %. Malgré les efforts des mécaniciens de l'armée de l'air, les C160 Transall sont effectivement à bout de souffle.



La flotte des C130 n'est pas au mieux. Le taux de disponibilité des 14 appareils en service était de 72 % en 2011. Fin 2016, ce taux a chuté à 22,5 %.



Quant aux CASA, l'acquisition de nouveaux appareils n'a pas permis d'enrayer la baisse du taux de disponibilité. Situation préoccupante qui souligne l'hétérogénéité du parc.



3. L'A400M ou l'avenir en trompe-l'œil

Le nouvel avion de transport européen A400M est présenté comme devant répondre aux failles capacitaires tant tactiques que stratégiques.

Il n'entre pas dans le sujet de ce rapport de recenser les difficultés techniques et autres dérapages financiers de ce programme.

La première conséquence des errements de l'A400M est le retard pris pour sa livraison. Selon le calendrier initial, le premier appareil devait être livré en 2009. Il ne l'a été qu'en août 2013, sans pour autant afficher toutes les capacités requises. Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport, « *le ministère de la défense ne dispose pas de visibilité sur le rythme de mise à disposition des A400M (seulement huit appareils en ligne), dont la livraison a pris un fort retard. Cette situation va peser encore longtemps sur la capacité globale de projection, obligeant à des solutions de continuité (externalisation du transport*

stratégique aérien) en attendant d'atteindre un seuil de suffisance (25 appareils) qui demandera plusieurs années ».

Ce retard calendaire oblige l'armée de l'air à prolonger la durée de vie de ses appareils de transport. Mais à l'impossible, nul n'est tenu : parc et disponibilité sont en chute (cf. supra). Autre conséquence, la France a été contrainte d'acquérir en urgence des CASA CN235 supplémentaires (2010) et des C130J (2016).

Les derniers échanges épistolaires entre le PDG d'Airbus, Tom Enders, et les différents ministres de la Défense des États partenaires, dont la France, suscitent plus d'inquiétudes que d'espoirs concernant l'avenir. La réponse du ministre de la Défense français qui se veut ferme, ne permet cependant pas de lever tous les problèmes techniques voire structureaux auxquels est confronté cet avion décrié.

Seconde conséquence, la disponibilité des A400M réceptionnés par l'armée de l'air se révèle catastrophique. Lors des auditions menées dans le cadre de l'examen des crédits 2017 de la défense, les autorités militaires ont évoqué une disponibilité d'un appareil pour 10. La France n'est pas la seule nation à devoir faire face à des incidents techniques. L'Allemagne les subit également comme le rappelle la panne de l'A400M transportant la ministre allemande de la Défense dans les pays Baltes en février 2017.

Mais au-delà de ces faits abondamment médiatisés et face auxquels tant l'industriel que le ministère de la Défense semblent se renvoyer la balle, il convient de mettre un terme définitif à l'illusion abondamment diffusée de « l'A400M, avion stratégique ».

Par sa capacité d'emport maximale (deux containers TC20 contre 11 pour l'Antonov 124), l'A400M avion ne peut être une solution pour le transport stratégique de fret. Il ne rivalisera jamais avec les gros porteurs, An-124 ou C5.

Un Antonov 124 équivaut à 5 A400M, sans prendre en considération les capacités d'emport liées aux dimensions de la soute. L'heure de vol de l'A400M est d'environ 32 000 € (hors coût d'acquisition) ; celle de l'Antonov autour de 56 000 € (tarif heure prépayée SALIS).

Pour remplacer une heure de vol d'An-124, 5 heures de vol d'A400M sont nécessaires : le quintuple en volume ; le triple en valeur (160 000 €).

B. L'EXTERNALISATION : UN CHOIX CONTRAINT ; UN ABANDON DE SOUVERAINETÉ

1. L'externalisation, un choix contraint

Les failles capacitaires patrimoniales obligent les autorités militaires françaises à recourir à des capacités extérieures pour répondre à leurs besoins de transport aérien militaire. Ces capacités extérieures peuvent être mises à disposition par des pays alliés (directement ou par mutualisation) ou par externalisation (affrètement).

PART DES DIFFÉRENTS MODES D'ACHEMINEMENT EN 2012-2015

	Externalisation voie aérienne affrétée			Externalisation voie aérienne commerciale	Moyens patrimoniaux Voie aérienne militaire	Mutualisation Union européenne et alliés	Bout en bout aérien Pami
	Contrats SALIS (OTAN)	Contrat avec ICS (France)	Accord cadre d'affrètement en urgence				
2012							
Heures de vol	724	948					
Tonnes transportées	4275	9246	18	59	2335	910	4529
Passagers transportés					36936	1424	
Coût (M€)	23,53	44,54	0,175	0,47			16,6
2013							
Heures de vol	3114	1284					
Tonnes transportées	15915	8987	1534	39	2420	3976	1776
Passagers transportés					47782	3596	
Coût (M€)	92,72	58,53	12,09	0,4			6,97
2014							
Heures de vol	419	1149					
Tonnes transportées	3670	8280		67	2107	532	
Passagers transportés					53724	551	
Coût (M€)	14,48	50,05		0,66			
2015							
Heures de vol	498	617					
Tonnes transportées	4146	4020		51	2770	936	
Passagers transportés					46720	639	
Coût (M€)	18,5	22,33		0,61			

Source : CSOA

Nota bene : les heures de vol indiquées en 2015 dans le cadre du contrat SALIS (498) ne sont pas cohérentes avec celles données dans le RAP du programme 178 (449).

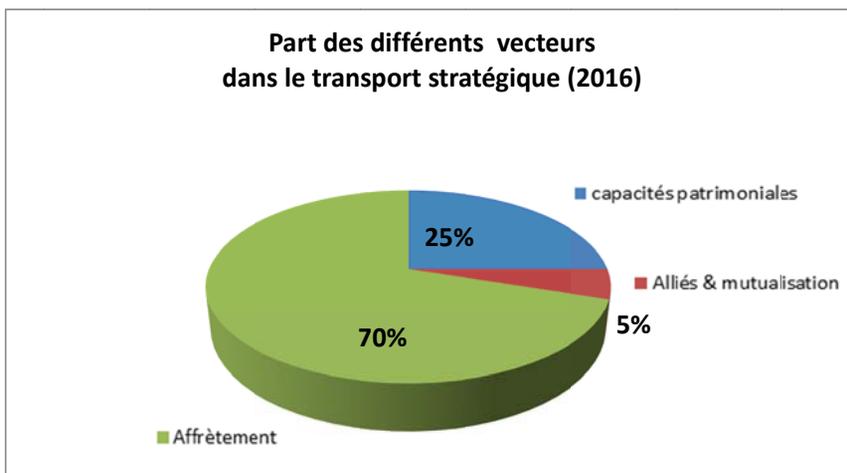
La Cour souligne le « très faible recours à la mutualisation entre forces alliées, excepté en 2013, pour une part qui reste modeste (liée au déploiement de Serval) ». Selon la juridiction financière, cette faible part « peut s'expliquer par les limites des différents mécanismes possibles en la matière ». Ainsi ATARES (air transport and air to air refuelling exchange of services) ou l'EATC (European air transport command) sont fondés sur l'échange de capacités entre pays européens. Or, comme aucun État européen n'est propriétaire d'avions très gros porteurs, le dispositif est ici peu intéressant.

Le mécanisme d'échange de services ATARES est original, car basé sur le troc d'heures de vol (passagers, fret, ravitaillement en vol) entre des États membres de l'UE signataires d'un accord technique pour ce faire. Sa mise en œuvre nécessite de maintenir un équilibre, pour chaque État participant, entre ses besoins et ses offres de prestations, déterminées par les moyens patrimoniaux qu'elle peut mettre à disposition. Le recours de la France à ce mécanisme se trouve par construction limité par la faible disponibilité de ses moyens patrimoniaux, déjà insuffisants pour les besoins des OPEX.

L'EATC consiste en la mise en commun (pooling and sharing) d'avions entre sept États membres de l'Union européenne (sept aéronefs pour la France, basés à Creil, Évreux et Orléans), chaque État membre conservant la possibilité d'utiliser prioritairement ses aéronefs.

Source : Cour des comptes

L'externalisation est devenue par nécessité le mode opératoire privilégié par la France pour l'acheminement aérien.



Cette externalisation ou affrètement prend aujourd'hui différentes formes.

Pour l'exhaustivité de la démonstration, il convient de mentionner deux contrats dont le poids dans l'affrètement est marginal :

– **Le marché Voie aérienne commerciale VAC – fret** qui s'appuie sur les liaisons aériennes civiles et est donc limité en volume et en nature du matériel convoyé. Il est confié à la société BOLLORE LOGISTIC.

– **L'accord cadre d'affrètement en urgence** pour les besoins ayant un préavis inférieur à 20 jours. Pour chaque besoin, le ministère interroge plusieurs affréteurs présélectionnés et sélectionne le moins-disant à la prestation. Dans les faits, il est peu fait recours à l'accord cadre. Seuls, 3 vols (exclusivement de passagers) ont eu lieu par ce mode opératoire en 2016. Le dernier vol de fret effectué via l'accord cadre date de 2013.

L'affrètement aérien repose en réalité sur deux contrats principaux : SALIS et le marché à bons de commande.

Mis en œuvre dans le cadre de l'OTAN, le contrat SALIS offre un accès garanti à un des gros porteurs An-124 pour appuyer des opérations de l'OTAN et de l'Union européenne. La base de pré-positionnement des appareils est à Leipzig.

Le contrat SALIS prévoit l'affrètement de deux appareils An-124-100, de deux autres sur préavis de six jours, et de deux autres encore sur préavis de neuf jours. Les pays du consortium se sont engagés à louer les avions pour un minimum de 1 800 heures de vol par an en 2016. La France prépaie des heures de vol mais peut également faire appel à des heures additionnelles soit sur An-124 mais aussi sur des avions dits « additionnels » du type IL-76. D'autres types d'avions de transport (IL-76 et AN-225, par exemple) peuvent être utilisés en fonction de leur disponibilité, mais ne sont pas comptabilisés dans les heures prépayées.

Dans les faits, la France transmet des demandes de transport à la cellule de coordination SALIS (SALCC) située à Eindhoven (Pays-Bas) en spécifiant la société qu'elle souhaite utiliser (RUSLAN ou ANTONOV). Les heures prépayées sont utilisées en priorité. Lorsque les heures prépayées sont épuisées, la France peut alors demander des heures additionnelles

Si la France décide de recourir à SALIS pour effectuer un vol entre la métropole (généralement au départ de Châteauroux) et le Mali, elle paie le positionnement de l'avion depuis Leipzig, la mission proprement dite, et le repositionnement de l'avion à Leipzig.

Le contrat Salis s'avère donc rentable pour des missions chargées aller-retour afin de minimiser les frais liés au pré-positionnement de l'avion à Leipzig.

Pour la France, les contributions financières à SALIS (frais fixes hors coûts de la base opérationnels, frais variables des heures de vol et frais administratifs de gestion du contrat) s'établissent comme suit :

Contributions France	Heures de vol (sources NSPA)	frais fixes en M€ (source NSPA)	Versements en M€ (source CSOA)
2006	527	6,18	
2007	727	7,29	
2008	1242	16,03	
2009	1363	12,15	
2010	1225	10,79	
2011	610	10,33	
2012	761	12,95	24,35
2013	3145	54,01	93,53
2014	434	6,70	14,48
2015	516	13,19	21,95
2016	648	14,86	24,95

Pour se prémunir d'une défaillance même temporaire du contrat SALIS, les autorités françaises ont décidé de doubler le contrat avec l'OTAN avec un marché à bons de commande contracté directement par le ministère de la défense.

Le marché à bons de commande vise les besoins d'affrètement stratégique ayant un préavis supérieur à 20 jours. Ce marché d'une durée de quatre ans, confirmable annuellement, a été attribué en 2011 à la société International Chartering Systems (ICS) et reconduit en 2015 toujours à la société ICS.

En 2014, pour répondre à l'appel d'offre, la société ICS a présenté son dossier en tant que mandataire solidaire d'un groupement de cotraitants comprenant :

- Transaviaexport (Biélorussie)
- Flight Unit 224 - TTF Air 224 TH (Russie)
- Ukraine Air Alliance (Ukraine)
- Aviacon Zitotrans (Russie)

Selon la réponse du ministère à une question écrite ⁽¹⁾, ce marché « offre la possibilité d'accéder aux avions de type AN124 (l'un des plus gros porteurs au monde), mais aussi à d'autres appareils (IL 76, B747, C17, AN 225, B777, B767, B737 et AN12) ». Cette réponse officielle suscite quelques interrogations notamment en ce qui concerne les C17, avions militaires de fabrication américaine dont il n'existe aucune version civile et dont aucune des compagnies cotraitantes ne possède d'exemplaire.

(1) Réponse du ministre de la Défense en date du 14 mars 20147 à la question écrite n°100918 de François Cornut-Gentille en date du 29 novembre 2016.

Contrairement aux industriels de la défense interrogés dans le cadre de ce contrôle parlementaire, le ministère de la Défense ne met pas en concurrence les prestataires à chaque vol mais tous les quatre ans, lors de l'appel d'offre pour le marché à bons de commande.

Cette absence de mise en concurrence expose la défense à un double risque :

– risque opérationnel car reposant sur une seule entité, en l'espèce ICS, dont le format ⁽¹⁾ fait reposer sur quelques personnes sa capacité à répondre aux sollicitations de son unique client, la Défense.

– risque financier : l'absence de mise en concurrence ne permet pas au ministère de la Défense de se garantir contre des pratiques tarifaires à ses dépens ou exorbitantes par rapport au prix du marché.

Les industriels de la défense, consommateurs d'affrètement aérien (certains pour un nombre élevé de vols), ont tous souligné l'importance de ne pas s'en remettre à un seul fournisseur. Pour sa part, SSLT et CSOA ont chacun souligné la difficulté d'une mise en concurrence. La complexité des missions, notamment dans leur préparation en termes d'autorisations de survol et au regard des délais accordés, justifierait le recours à un interlocuteur unique dont le mandat est théoriquement remis en question chaque année lors de la confirmation du marché.

L'attribution de ce marché à ICS permet à cette société d'être, selon la Cour des comptes, « le premier bénéficiaire privé du ministère au titre des OPEX », aux côtés de l'Economat des armées et de l'agence OTAN de soutien. Dans les dépenses hors titre 2 du budget opérationnel « opérations extérieures » sur la période 2012-2015, l'économat des armées représente 13,8 % du total, ICS 10,1 % et l'agence OTAN de soutien 9,5 % :

(1) Société par actions simplifiée à associé unique au capital de 152 449,02 € comptant moins de 20 salariés.

L'externalisation : une part significative des surcoûts des OPEX

Il n'est pas possible d'isoler ce que représente l'externalisation au sein des surcoûts OPEX, mais on peut l'approcher par deux méthodes qui montrent que sa part y est significative. En effet :

- les surcoûts OPEX relevant de la catégorie « fonctionnement » comportent deux catégories relatives à l'externalisation (CAPES ou hors CAPES), qui représentent près d'un tiers de ces surcoûts (75,4 M€ annuels en 2012-2015). Ces montants ne reflètent cependant pas le poids de l'externalisation dans le soutien des OPEX. Ainsi, par exemple, les surcoûts de la catégorie « transport » (157 M€ annuels en 2012-2015) relèvent essentiellement de l'externalisation, puisque l'utilisation des moyens de transport patrimoniaux ne donnent pas lieu à l'imputation de dépenses dans cette catégorie, de même que les surcoûts de télécommunications (18,4 M€ annuels en 2012-2015) ; en additionnant ces différents postes, on obtient de l'ordre de 250 M€ annuels.

- les trois principaux attributaires du ministère de la défense au titre de l'externalisation du soutien aux opérations sont l'Economat des armées, l'agence de soutien de l'OTAN et la société *International Chartering Systems* (ICS), qui affrète des avions cargo pour les besoins des forces et est le premier bénéficiaire privé du ministère au titre des OPEX. Ces trois entités représentent à elles seules plus du tiers des dépenses totales hors titre 2 du BOP OPEX en 2012-2015.

En M€	2012	2013	2014	2015	Part en 2012-2015
Economat des armées	83,9	74	59	52,6	13,8%
<i>International Chartering Systems</i>	48,5	65,2	51,3	33,3	10,1%
Agence OTAN de soutien	24,7	106,6	18,7	36,7	9,5%
Total	157,1	245,9	129	122,6	33,4%
soit % dépenses hors titre 2 BOP OPEX	38,20%	41,70%	25,30%	27,40%	

Source : Cour des comptes, données CHORUS

Le recours à l'externalisation tend également à s'accroître pour le transport tactique ou post-acheminement, comme l'a noté la Cour des comptes dans son rapport : « *les avions de transport tactique (C130 Hercules et C160 Transall) sont fortement sollicités en raison des distances depuis 2013, ce qui accélère la consommation de leur potentiel. Certains dommages sont en outre spécifiquement dus à Barkhane car la zone sahélo-sahélienne présente les conditions d'utilisation les plus sévères rencontrées en OPEX. Les plus affectés sont les C130 dont le taux de disponibilité technique opérationnelle (DTO) est tombé à 43 %. Outre les réparations effectuées sur place, la moitié du parc est par ailleurs en permanence en entretien (cycle d'un entretien tous les deux ans ou 1 400 heures) selon la SIMMAD. Au total, ces insuffisances en matière d'appareils de transport tactique ne permettent plus d'assurer au niveau requis, et de loin, la logistique des théâtres. Cela a rendu nécessaire l'extension du recours à l'affrètement de moyens civils de transport tactique* ».

2. L'externalisation, un abandon de souveraineté occulté mais bien réel

Pour le transport stratégique, il est fait recours à plusieurs types d'avions dont les plus gros sont :

	Container TC20	Charges offertes	
Antonov 124	11	100 tonnes	Rampe arrière ; rampe avant ; palan
Boeing 747	5 + 34 palettes	70 tonnes	Porte soute interdisant le hors gabarit et à plus de 5m de haut nécessitant des moyens spéciaux
Iliouchine 76	3	35 tonnes	Rampe arrière ; palan
<i>Pour mémoire</i>			
A400M	2	25 tonnes	Rampe arrière

Une vingtaine d'unités compose la flotte mondiale d'An-124 détenue par 3 entités :

- Flight Unit FU-224, émanation du ministère de la Défense russe ;
- Volga Dniepr, société russe à capitaux privés
- Antonov Airlines ADB, société ukrainienne à capitaux privés

Mention doit être faite de l'Antonov 225, le plus gros avion du monde pouvant transporter jusqu'à 250 tonnes. Il en existe un seul exemplaire au monde, détenu par la compagnie ukrainienne ADB.

Pour bénéficier des plus grosses capacités de transport aérien stratégique que ce soit via SALIS ou les marchés publics opérés directement par le ministère de la Défense, la France, fait donc face à un oligopole de trois compagnies : FU-224 (ministère de la Défense russe), Volga-Dniepr (société privée russe), ADB (société privée ukrainienne). Ceci signifie que, **pour la projection et l'entretien de nos forces armées sur les théâtres extérieurs, la France est soumise au bon vouloir d'opérateurs russes et ukrainiens.**

Cette dépendance extérieure s'est déjà manifestée à plusieurs reprises au cours des deux dernières années :

En 2015, à la suite de la crise ukrainienne, la France s'est associée aux sanctions européennes et américaines à l'encontre de la Russie. Ceci a eu notamment pour conséquence l'annulation par la France de la vente des bâtiments de projection et de commandement (BPC) à la Russie actée par un accord international conclu le 5 août 2015. Fin septembre 2015, sur décision des autorités russes, FU-224 interrompait ses vols au bénéfice de la France via ICS. La société ICS perdait ainsi son cotraitant lui fournissant des An-124.

Jusque fin 2016, le contrat SALIS s'appuyait sur RUSLAN, joint-venture réunissant Volga-Dniepr et ADB. A l'occasion du renouvellement du contrat, en décembre 2016 et conséquences des tensions russo-ukrainiennes, la société RUSLAN a été dissoute contraignant l'OTAN à signer deux contrats, l'un avec Volga-Dniepr (RUSLAN SALIS GmbH), l'autre avec ADB (ANTONOV SALIS GmbH), et à devoir assumer un surenchérissement des coûts liés notamment à la construction d'installations distinctes sur la base de Leipzig. La Pologne et la Slovaquie, partenaires de SALIS, refusent par ailleurs de travailler avec la compagnie russe, venant accroître la complexité géopolitique du dossier et des tensions internes à l'OTAN.

Même si Volga-Dniepr et ADB sont en droit des sociétés privées, il serait naïf d'imaginer qu'elles échappent aux réalités et au jeu géopolitique en raison de la spécificité de leur objet social.

La rivalité commerciale se double ici d'une rivalité géopolitique. Aussi convient-il sur ce dossier d'être extrêmement prudent tant les intérêts en cause dépassent largement le simple jeu concurrentiel d'acteurs privés.

Or, en se gardant d'évoquer ce sujet, les autorités françaises agissent comme s'il n'en était rien. Dans ce contexte, les tensions et déclarations diplomatiques lors de la crise ukrainienne et des débats sur la non-cession des BPC apparaissent sous un éclairage nouveau.

Du point de vue des intérêts de la France, le contrat SALIS et le marché à bons de commande, loin de diversifier la flotte de gros-porteurs, ne desserrent pas l'étau de dépendance envers la Russie et l'Ukraine. Le ministère de la Défense et le ministère des Affaires étrangères sont ici des adeptes de la méthode Coué : les armées se satisfont du bon acheminement du fret et les diplomates de la solidité du couple franco-allemand au sein de l'OTAN ! Tous feignent de ne pas voir que, dans les faits, ce sont les Russes et les Ukrainiens qui ont la maîtrise de la projection de nos forces sur les théâtres extérieurs.

Et loin de chercher à sortir de ce piège diplomatique, les autorités françaises s'évertuent à trouver un semblant d'équilibre et à ne pas privilégier une des deux parties. Ainsi, parce qu'ICS s'appuie désormais sur l'ukrainien ADB, la France fait de la compagnie russe son principal prestataire via SALIS :

SALIS

Répartitions d'heures par année et par société

		2017	2018
RUSLAN SALIS GmbH	Total	973 h	901 h
	Dont pour la France	225 h	216 h
	Dont pour l'Allemagne	682 h	619 h
ANTONOV SALIS GmbH	Total	629 h	601 h
	Dont pour la France	75 h	84 h
	Dont pour l'Allemagne	398 h	361 h

Source : NSPA

L'avantage donné à Volga Dniepr (RUSLAN SALIS) par l'Allemagne et la France explique le fort différentiel des frais fixe à l'heure de vol entre RUSLAN SALIS (23 341 euros) et ANTONOV SALIS (37 509 euros) ainsi que des heures additionnelles :

PRIX DES HEURES ADDITIONNELLES

		2017 et 2018
RUSLAN SALIS GmbH	Jusqu'à 1000 heures	11 671 €
	De 1001 à 1800 heures	19 700 €
	De 1801 à 2400 heures	21 057 €
ANTONOV SALIS GmbH	Jusqu'à 1900 heures	23 508 €
	De 1901 à 2400 heures	19 700 €

Source : NSPA

La France aurait sans doute intérêt à envisager d'être également partie prenante du dispositif SAC, *Strategic Airlift Capability*, qui propose des C17 (77 tonnes d'emport) américains. Toutefois, les incertitudes pesant sur la stratégie américaine vis-à-vis de l'OTAN laissent planer également de fortes incertitudes sur le devenir du dispositif SAC.

C'est donc une véritable épée de Damoclès qui est suspendue au-dessus de la France par la Russie et l'Ukraine en matière de transport stratégique.

La mise à disposition d'An-124 devient un enjeu diplomatique. Une nouvelle dégradation des relations avec ces deux États pourrait paralyser totalement les capacités de projection aérienne de la France.

En dépit des grandes phrases, l'autonomie stratégique est, en réalité, virtuelle.

III. LES FRAGILITÉS DANS LA MISE EN ŒUVRE DE L'EXTERNALISATION

Outre la faiblesse diplomatique, l'externalisation du transport stratégique révèle en l'état des fragilités juridiques et financières.

A. RISQUES JURIDIQUES

Le marché à bons de commande a été attribué à ICS pour la première fois en 2011, confirmé à quatre reprises. Il faut souligner qu'en 2012, lors du retrait des troupes françaises d'Afghanistan et en 2013, lors de l'intervention au Mali, ICS a su répondre efficacement aux très fortes sollicitations du ministère de la Défense.

Un nouvel appel d'offre a eu lieu en 2014 pour la période 2015-2018. Les offres étaient évaluées pour 60 % par le prix et pour 40 % par des considérations techniques. Le marché a été de nouveau notifié à ICS avec une date d'effet au 9 février 2015 pour une durée de 4 ans comprenant 4 périodes de reconduction expresse. Après une première reconduction en décembre 2015, ce marché a été de nouveau reconduit en novembre 2016 pour l'année civile 2017.

Or, en septembre 2015, un des quatre cotraitants du marché, la compagnie russe Flight Unit 224, a interrompu ses vols d'Antonov 124 au profit d'ICS. Afin d'assurer la continuité de ses prestations, ICS a d'abord sollicité Volga Dniepr (Russie) qui a refusé, et s'est alors finalement tourné vers ADB (Ukraine) qui assure, depuis lors, les vols d'An-124.

Quelles sont les conséquences juridiques de cette évolution du contrat ? Il est dans la logique de tout responsable des deniers publics de se demander si le changement de prestataire est de nature à constituer une modification substantielle du marché imposant de recourir à un nouvel appel d'offres.

Selon le directeur du SSLT, « *en complément de son offre, ICS avait proposé au moment de la mise en concurrence une liste de fournisseurs additionnels signalant dans son mémoire technique qu'il pourrait y faire appel en cas de défaillance d'un cotraitant sans surcoût pour le ministère de la Défense. Cette construction de l'offre correspondait aux dispositions du CMP dans la mesure où le mandataire solidaire du groupement répond des défaillances des cotraitants, construction qui répondait particulièrement bien aux attentes opérationnelles du marché, dans la mesure où celui-ci soumet le titulaire à une obligation de résultats quelles que soient les difficultés rencontrées. TTF Air 224TH a effectivement été privée de ses appareils réquisitionnés par la Russie pour des opérations en Syrie. Cette défaillance étant réversible, TTF Air 224 est restée dans le groupement. Il a été fait appel à des fournisseurs additionnels, sans surcoût pour le MINDEF, pour assurer la continuité des prestations* » ⁽¹⁾.

(1) Mail du 7 mars 2017 – 10 h 01.

A l'appui de sa déclaration, le directeur du SSLT a transmis une attestation sur l'honneur de Monsieur Philippe de Jonquières, président d'ICS, attestant que le groupement présenté lors de l'appel d'offres est resté à l'identique. Cette attestation est reproduite ci-après.

ATTESTATION SUR L'HONNEUR

Je soussigné(e)⁽¹⁾ DE JONQUIERES PHILIPPE

agissant au nom et pour le compte de la société ICS

atteste que le groupement présenté par la société INTERNATIONAL CHARTERING SYSTEMS, en sa qualité de mandataire solidaire, pour la candidature au marché n° 2014.012.2015.148 est resté à l'identique avec les compagnies aériennes suivantes :

- COMPAGNIE AERIENNE « TXC » TRANSAVIAEXPORT ;
- COMAPGNIE AERIENNE, TTF AIR/ 224 FLIGHT UNIT ;
- COMPAGNIE AERIENNE UKRAINE AIR ALLIANCE ;
- COMPAGNIE AERIENNE « AZS », AVIACON ZITOTRANS.

Cachet de la société :

Fait à Villeneuve, le 07 Mars

Signature du candidat :

[Signature]

Sur le plan juridique, ces éléments semblent poser plus de questions qu'ils n'apportent de réponses.

1° L'attestation sur l'honneur a été transmise par le directeur du SSLT en réponse à un mail en date du 22 février 2017 qui comportait notamment la série de questions suivante : « *les conditions d'exécution du marché et la liste des participants ont-elles été modifiées (avenants et autres), sur demande d'ICS, en cours d'exécution entre sa notification et le 31 décembre 2016 ? En particulier, quelles ont été les implications juridiques et financières du désistement de la compagnie FU 224 ? Le ministère de la Défense a-t-il été informé de ces évolutions et a-t-il donné son accord expressément (fournir les documents le cas échéant) ?* ». Une relance a été opérée également par mail le 1^{er} mars.

L'attestation est donc le seul document dont le SSLT, représentant du pouvoir adjudicateur, a été en mesure de porter à notre connaissance. **Faut-il en déduire qu'il n'existerait donc aucune lettre ou document émanant d'ICS depuis septembre 2015 informant le ministère de la Défense du changement de la compagnie opérant les Antonov 124** par lesquels sont transportés du matériel militaire au profit des forces françaises engagées sur des théâtres d'opération à plusieurs milliers de kilomètres de la métropole ?

On imagine difficilement le ministère de la Défense avoir été mis dans l'ignorance du changement de prestataire depuis plus de 18 mois.

2° **Cette attestation a été signée le 2 mars 2017, au lendemain de la relance faite auprès du directeur du SSLT, à Villacoublay, siège du SSLT et non à Paris, siège de la société ICS.** Aucun tampon, ni entête, tant du SSLT ou d'ICS, ne viennent certifier le caractère authentique de l'acte. **Il est surprenant qu'un service du commissariat des armées considère satisfaisante aux demandes formulées dans le cadre d'un contrôle parlementaire en produisant un tel document.**

3° Parmi les compagnies mentionnées figure FU 224. Le directeur du SSLT précise que la défaillance de cette compagnie est « *réversible* », sans pour autant produire des déclarations ou courriers du ministère de la Défense russe l'annonçant. À moins d'assurances livrées par les autorités russes sous couvert du secret-défense, rien ne permet d'affirmer ou non la réversibilité de la défaillance de FU 224.

4° Autre élément de perplexité : **la notion de « fournisseur additionnel », évoquée par le directeur du SSLT mais aussi par celui du CSOA ainsi que par le président d'ICS pour justifier la non remise en cause du marché à la suite de la défaillance de FU224, n'existe pas en droit.** Dans un marché public, seuls sont reconnus les cotraitants et les sous-traitants. Pour pallier la défaillance de FU 224, ICS avait la possibilité de faire appel à un sous-traitant, sous réserve d'en informer le Ministère de la Défense. Invoquer un fournisseur additionnel ne peut constituer une réponse recevable.

5° Enfin, sur l'attestation sur l'honneur, ne figure pas la compagnie azérie SILKWAY. Cette compagnie n'est pas cotraitante de l'offre présentée par ICS dans le cadre de l'appel d'offre en 2014 donc n'a pas à figurer dans la liste. Mais, il est avéré qu'ICS fait appel à SILKWAY pour disposer d'Iliouchine 76 stage 4. Le ministère de la Défense a-t-il été informé de ce nouveau « partenaire » ?

Il est surprenant que le SSLT et le CSOA prennent à leur compte une argumentation si peu juridique et éventuellement contestable par des concurrents devant les juridictions administratives en vue de l'annulation du marché. Mais il est probable que seule la crainte de ne pouvoir candidater à l'avenir a sans doute dissuadé d'engager une procédure.

À ces interrogations à ce jour sans réponse, l'existence d'un dossier anonyme diffusé fin 2016 au CSOA, au SSLT et à plusieurs affréteurs vient ajouter un peu plus de trouble. Ce dossier comporte des échanges de mail impliquant plusieurs acteurs concernés par l'attribution et la mise en œuvre du marché à bons de commande.

Ne pouvant attester de la véracité de ces documents et face au risque de manipulation, dans le contexte général précédemment décrit, ce contrôle parlementaire a d'emblée écarté l'intégralité de ce dossier pour mener ses constatations.

L'objet de ce rapport n'est bien sûr ni d'accabler, ni de soutenir tel ou tel prestataire en place ou aspirant à le remplacer. Cependant, l'existence de ce dossier et sa diffusion dénotent un climat délétère. Interrogé sur la réalité des faits dénoncés, les dirigeants du CSOA ont déclaré avoir saisi la DRSD afin d'en connaître l'origine, et non d'en vérifier l'authenticité. Ce qui ne manque pas encore de surprendre.

B. UN SUIVI FINANCIER INÉGAL

1. Des arbitrages SALIS / ICS défiant la logique financière

L'affrètement aérien prend en charge 75 % du fret militaire transporté, pour un montant annuel moyen de 50 millions d'euros. Cette moyenne est cependant peu significative en raison des aléas opérationnels.

Les contrats SALIS et ICS reposent sur des coûts et des modalités opératoires clairement distincts.

Ainsi, pour l’An-124 :

An-124	Coût heure de vol (2017 – estimations)	Modalités opératoires	Format privilégié des missions
RUSLAN SALIS	40 300 €(prépayés) 36700 €(additionnel)	Vol aller / retour avec pré et repositionnement à Leipzig	Flux d’entretien
ANTONOV SALIS	56 000 €(prépayés) 41 300 €(additionnel)		
ICS	66 500 €	Vol aller simple sans pré et repositionnement	Projection et désengagement

Lorsque les forces armées françaises sont projetées sur un théâtre, les flux aériens sont massivement constitués d’aller simple. Pour une telle prestation, le marché à bons de commande s’avère pertinent. Cela s’est vérifié en 2013 lors de l’intervention française au Mali.

Mais, une fois les forces sur place, le besoin se transforme en flux d’entretien fondé sur des allers et retours. Le contrat SALIS s’avère dans ce cas plus économe. Or, entre 2014 et 2016, ICS continuait à opérer majoritairement les affrètements du ministère de la défense, notamment par des vols aller / retour n’entrant normalement pas dans son cadre contractuel, sauf indisponibilité SALIS. Le ratio des vols aller / retour sur l’ensemble des missions confiées à ICS pouvait atteindre 50 %, engendrant un surcoût totalement évitable. En 2015, ICS a opéré plus de 600 heures de vol alors que SALIS ne franchissait pas la barre des 500 heures de vol.

Selon les constatations faites notamment par la Cour des Comptes, en 2015, le Ministère de la défense n’a pas utilisé la totalité des heures de vol prépayées à SALIS, préférant anormalement recourir à ICS. Le préjudice est estimé par la Cour à 4 millions d’euros.

La Cour des comptes ne s’est pas attardée sur ce point qualifié dans son rapport d’anomalies. Elle observe que *« s’il se confirmait qu’ICS proposait des prix très significativement plus élevés, il conviendrait de prévoir une répartition entre SALIS et ICS des heures de vol nécessaires aux opérations donnant une claire priorité au recours au contrat le plus favorable par lequel des avions sont disponibles, le second constituant une sécurisation de l’accès à la ressource »*.

Au cours de leur audition, les membres de la Cour des comptes ont requalifié cette anomalie en dysfonctionnement, estimant n’avoir eu ni le temps ni les éléments pour retenir une autre qualification.

Les heures de vol ICS sont effectivement plus élevées que les heures SALIS. Leur estimation est certes un exercice complexe mais loin d’être impossible.

Au cours de leur audition respective, les responsables du CSOA et du SSLT ont cependant indiqué ne pouvoir chiffrer avec précision les heures de vol, ou, du moins, les détailler. **On peut s’interroger sur l’absence (ou la non communication) des grilles tarifaires permettant d’arbitrer économiquement entre l’option SALIS et l’option ICS.**

En effet, loin de représenter une sophistication, ces grilles tarifaires constituent bien l’outil de travail rudimentaire d’un service achat standard. Ne pas en disposer relève a minima de la négligence. Négligence qui se traduit par une dépense publique alourdie payée au final par les contribuables.

Depuis le début de l’année 2017, selon plusieurs observateurs, le CSOA semble avoir modifié sa pratique et privilégie désormais SALIS sur ICS. Trois-quarts des missions incomberait désormais à SALIS et ICS n’interviendrait que sur des vols simples. Selon des estimations, plusieurs millions d’euros d’économie sont attendus de ce changement de pratique. **Paradoxalement, ni les dirigeants du CSOA, ni ceux du SSLT n’ont fait part de cette évolution au cours de leur audition.** Le temps semble venu d’établir une doctrine d’emploi claire et incontestable.

2. Paris-Gao-Singapour

L’affrètement des vols tactiques sur les théâtres d’opérations extérieures n’est pas soumis aux dispositions du droit des marchés publics. Il est cependant demandé aux commissaires des armées agissant sur ces théâtres de s’inspirer, tant que faire se peut, des principes gouvernant le droit français des marchés publics. De même, les flux financiers générés par ces différents marchés s’insèrent dans des procédures visées par les autorités centrales.

Si les circonstances locales ou l’urgence opérationnelle peuvent largement justifier ces dérogations, le professionnalisme des commissaires aux armées constitue la seule garantie du respect d’un cadre légal de référence et notamment d’une suffisante mise en concurrence des affréteurs lorsque la nature des missions le permet.

L’absence d’un cadre juridique clair et constant crée un terrain propice aux critiques de la part des prestataires évincés qui dénoncent pêle-mêle des délits d’initiés, du favoritisme, ... Les délais impartis à ce contrôle parlementaire n’ont pas permis de confirmer ni d’infirmer ces affirmations. Toutefois, un fait singulier a retenu l’attention.

Lors des auditions menées dans le cadre de ce contrôle parlementaire, la société ICS a reconnu disposer d’une entité, ICS Air Cargo Pte. Ltd., domiciliée au 135 Cecil Street à Singapour. Cette société, légalement enregistrée, est devenue prestataire d’affrètement tactique pour le compte du ministère de la Défense français, notamment dans le cadre de l’opération Barkhane.

Une question se pose du point de vue du ministère de la Défense : pourquoi contractualise-t-il avec ICS Singapour pour le transport tactique alors qu'il traite pour le transport stratégique avec ICS Paris ?

Certes, les flux financiers vers ICS Singapour s'inscrivent pleinement dans la légalité propre aux théâtres d'opérations extérieures, le droit des marchés publics n'étant pas une règle obligatoire.

Mais des interrogations demeurent : Avec quelles intentions ICS a créé une antenne à Singapour ? Quelles circonstances opérationnelles amènent le ministère de la Défense à privilégier ICS Singapour à ICS Paris pour le transport tactique du fret militaire et de ses soldats ?

Il appartient à d'autres autorités légitimes et dotées de moyens d'investigation appropriés, de contrôler le ministère de la Défense et les sociétés agissant pour lui afin d'apporter les réponses à ces questions.

C. LES QUESTIONS EN SUSPENS

1. SALIS, une solution intermédiaire ?

De par son intitulé, « solution intérimaire pour le transport aérien stratégique », SALIS a été institué en tant que solution provisoire dans l'attente d'un dispositif patrimonial européen fondé sur l'A400M

Comme il a déjà été mentionné, l'A400M n'est pas dimensionné pour remplacer les An-124. Initialement composé de 13 pays, le consortium n'en compte plus que 10 dont les principaux sont l'Allemagne, la France et la Pologne. Sa pérennité est aujourd'hui en question.

Ces défections fragilisent le contrat SALIS. Plusieurs causes peuvent être mentionnées :

- la dépendance russo-ukrainienne pour les An-124 ;
- l'augmentation des coûts d'infrastructure liés à la dissolution de la société RUSLAN (cf. supra) ;
- le pré-positionnement unique à Leipzig qui surenchérit le coût des missions pour les États partenaires autres que l'Allemagne ;
- la concurrence interne à l'OTAN du dispositif SAC, *Strategic Airlift Capability*.

Ainsi, la pérennité du contrat SALIS repose plus que jamais sur l'engagement de la France et de l'Allemagne, les deux principaux partenaires du contrat, notamment depuis le retrait du Canada en 2011 et du Royaume-Uni en 2015. En 2017, trois nouveaux États se sont retirés : Grèce, Finlande et Suède. La

Pologne participe à SALIS que sous la condition d’opérer la seule compagnie ukrainienne. **SALIS est donc un partenariat affaibli**, comme le montre le tableau suivant.

SALIS

Volume d’heures annuelles / pays (*)

Nation	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 / ANTONOV	2017 / RUSLAN
BEL	42	52	89	90	73	41	92	73	40	40	40	20	20
CAN	170	266	260	335	335	-	-	-	-	-	-	-	-
CZE	67	47	135	142	58	105	77	202	110	55	45	30	15
DEU	858	696	753	711	1365	1240	1317	1922	1080	800	800	398	682
DNK	40	160	70	36	35	-	-	-	-	-	-	-	-
FIN	17	22	12	50	50	22	22	25	22	22	22	-	-
FRA	527	727	1242	1363	1225	610	761	3145	434	516	648	75	225
GBR	186	389	439	471	461	219	221	232	219	-	-	-	-
GRC		0	0	0	0	4	4	4	4	4	4	-	-
HUN	44	0	9	28	7	24	26	38	8	17	17	3	9
LUX	2	0	0	0	0	3	3	20	20	20	20	10	10
NLD	64	237	172	165	105	77	-	-	-	-	-	-	-
NOR	55	57	57	65	88	60	60	28	28	50	50	17	10
POL	56	55	125	191	239	147	157	328	250	125	200	50	0
PRT	4	0	0	12	0	5	-	-	-	-	-	-	-
SVK	15	15	15	0	28	20	20	35	20	20	20	20	0
SVN	26	13	12	22	8	9	9	14	08	08	08	6	2
SWE	11	74	119	56	99	138	101	502	300	100	100	-	-

(*) Pour 2017, heures prépayées / nation

Source : NSPA

Dans ce contexte, le désengagement de la France ou de l’Allemagne porterait un coup fatal à SALIS.

L’Allemagne est fortement dépendante de SALIS pour ses besoins en transport stratégique. Ses besoins en projection aérienne sont importants, notamment vers l’Afghanistan et pour le soutien des opérations de l’Union européenne en Afrique. De même, elle a des activités d’entraînement et de

coopération aux États-Unis plus importantes que la France, nécessitant l'emploi d'An-124. N'ayant pas de capacité patrimoniale suffisante, l'Allemagne a des contrats d'affrètement (DB Schenker, Air Cargo, ...), bénéficie de coopérations bilatérales notamment avec les USA. Mais sa principale ressource capacitaire en termes de transport « gros porteurs » demeure SALIS. L'implantation du pôle SALIS à Leipzig en facilite le recours.

La France est moins dépendante car elle dispose de moyens patrimoniaux plus importants, a une doctrine de projection moins consommatrice de fret et utilise le contrat d'affrètement dans de plus grandes proportions. La fin de SALIS se traduirait toutefois pour la France par un surenchérissement de 60 % du budget transport stratégique.

Il convient donc de définir un mode opératoire dépassant le seul cadre franco-allemand pour assurer la pérennité de SALIS. L'illusion de l'A400M doit être définitivement écartée pour le transport stratégique. De même, l'ambiguïté de l'OTAN qui propose deux dispositifs (SALIS et SAC) mériterait d'être levée.

Surtout, une prise de conscience générale du changement du contexte géopolitique doit avoir rapidement lieu. SALIS a été mis en place dans les années 2000. Depuis, l'annexion de la Crimée et les tensions russo-ukrainiennes sont intervenues. Elles ont modifié en profondeur les relations entre la France et la Russie, entre l'OTAN et la Russie. Elles ont également eu un impact sur la stratégie globale de l'OTAN, certains de ses membres souhaitant ardemment un renforcement des capacités militaires orientées contre la Russie.

Aucun responsable ne peut affirmer que SALIS ne soit pas impacté. Le divorce entre ADB et Volga Dniepr fin 2016 n'est pas anodin. SALIS s'appuie désormais sur deux contrats distincts et non plus un seul. La fragilité de l'ensemble est manifeste. Que se passerait-il si la Russie ou l'Ukraine venait à faire du chantage à l'An-124 ? Cette hypothèse pourtant crédible ne semble pas avoir été prise en compte.

2. L'An-124 jusqu'à quand ?

Le premier vol de l'Antonov-124 a eu lieu en décembre 1982. Quatre ans plus tard, il est entré en service. Pour quelle durée de vie ?

L'armée de l'air française démontre sa capacité à opérer avec des appareils quadragénaires voire quinquagénaires. Mais au prix d'un maintien en condition opérationnelle de plus en plus exorbitant. Certains appareils, plus conformes aux normes notamment européennes, sont cantonnés au seul espace aérien français.

On peut donc estimer que l'An-124 pourra atteindre 2030, au prix de mises à niveau technologiques et d'une réduction du parc existant. Au-delà se pose la question de la disponibilité d'un avion-cargo pouvant transporter du

hors gabarit. Aucun programme français ou européen n'est à l'étude, ni même planifié. L'absence d'anticipation est ici particulièrement déroutante.

L'An-24 n'est pas le seul avion confronté à des exigences de mise à niveau. L'Iliouchine 76 a ainsi bénéficié d'une nouvelle version dite Stage 4 pour répondre aux exigences européennes. Les IL-76 Stage 2 ne sont plus autorisés à évoluer dans l'espace aérien européen sauf dérogation accordée par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) afin de répondre à un besoin militaire confronté à l'indisponibilité des IL-76 stage 4. Ces dérogations deviennent exceptionnelles du fait du remplacement progressif de la flotte des anciens IL-76.

3. L'option patrimoniale ?

Comme il a été précédemment souligné, les moyens patrimoniaux de transport stratégique couvrent difficilement le quart des besoins des forces armées. Viser 100 % est illusoire et hors d'atteinte. Néanmoins ne pourrait-on pas envisager, pour desserrer la dépendance extérieure, de porter la couverture au delà du tiers des besoins ?

Cette question a été bien posée par des parlementaires. Ainsi, **en juillet 2011, dans le cadre de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Louis Giscard d'Estaing et Bernard Cazeneuve s'interrogeaient : « l'achat de l'Antonov 124 a-t-il été sérieusement étudié ? »** ⁽¹⁾

Et de préciser leur pensée : *« différentes sources font état d'un coût d'acquisition [de l'An-124] estimé entre 150 et 200 millions de dollars l'exemplaire, soit 105 à 140 millions d'euros. Lorsque l'on compare les performances attendues de l'Airbus A400M avec celles de l'Antonov, les chiffres laissent songeur : 120 tonnes d'emport maximal pour l'An-124 sur 4 800 kilomètres ou 80 tonnes sur 8 400 kilomètres. En comparaison, la capacité d'emport de l'A400M sera quatre fois inférieure : 20 tonnes sur 6 390 km ou 30 tonnes sur 4 535 kilomètres. Le coût de cet appareil a officiellement été annoncé à 130 millions d'euros l'exemplaire. »* Pour les deux rapporteurs, *« l'hypothèse d'une acquisition patrimoniale mériterait d'être étudiée »*.

Près de six ans plus tard, alors que le besoin capacitaire est plus que jamais avéré et que la dépendance stratégique est de plus en plus sensible, aucun débat n'a porté sur l'éventualité d'une acquisition patrimoniale de très gros porteurs. Les interventions des responsables politiques et militaires du ministère de la Défense n'abordent jamais le sujet, que ce soit lors des débats budgétaires ou à l'occasion de l'examen de la loi de programmation militaire 2014-2019 et de son actualisation. Lorsque le ministère de la Défense, en étroite liaison avec le ministère de l'économie, a tenté la création de sociétés de projet, les équipements

(1) Rapport d'information n°3624 du 5 juillet 2011, mission d'évaluation et de contrôle, commission des finances, Assemblée nationale.

visés étaient l'A400M et la FREMM. Jamais la réflexion n'a porté sur la constitution d'une flotte stratégique ce qui pourtant aurait eu du sens.

Sans préjuger les conclusions d'une telle étude, il serait pertinent, dans le seul souci de préserver l'autonomie stratégique française, d'approfondir la question de l'acquisition patrimoniale. Plusieurs pistes mériteraient un examen sérieux comme une mutualisation avec les industriels français grands consommateurs en heure de vol de gros porteurs. Ou encore la possibilité pour la France d'opérer et amortir un tel appareil dans le cadre de l'accord européen ATARES (Air Transport, Air to Air Refueling Exchange and Other Services)...

La dépendance française à l'égard de la Russie et de l'Ukraine pour le transport stratégique oblige les autorités politiques et militaires françaises à concevoir une évolution du dispositif. Aucun sujet ne saurait être tabou car personne ne peut prédire ce que les équilibres et déséquilibres géopolitiques actuels nous réservent.

IV. LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE DOIT INTERROGER SES PRATIQUES

Selon la Cour des comptes, rapportant des propos de l'État-major des armées, « *en opération, la priorité est davantage donnée à l'efficacité opérationnelle qu'à l'efficience et à la maîtrise des coûts : « sans être occultée, la recherche de la performance économique devient secondaire par rapport à la satisfaction du besoin »* ».

Les engagements multiples des forces françaises, dans et hors du territoire national, dépassent largement le contrat opérationnel défini par le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 et la loi de programmation militaire 2014-2019. Ces engagements exceptionnels, décidés par le pouvoir politique, ont constitué assurément une mise sous tension également exceptionnelle de tous les services du ministère de la Défense. Dans un contexte budgétaire tendu, de déflation des effectifs (notamment dans les services centraux du soutien) et de réforme permanentes des structures, la réussite des engagements opérationnels est à mettre au crédit de tous les personnels civils et militaires.

Mais cette indéniable réussite n'a été possible qu'au prix d'une moindre rigueur et vigilance juridiques et financières. En période de crises soudaines et aiguës, comme en 2013 avec l'engagement au Mali, de telles pratiques sont inévitables. En revanche, il est certain qu'en période de stabilisation, quel que soit le niveau d'engagement, ces pratiques ne peuvent perdurer.

Il en va ainsi du transport stratégique. Les différents points détaillés dans la précédente partie seraient secondaires s'ils étaient cantonnés uniquement à la phase de projection des forces. Or, il n'en est rien. Ils relèvent d'un fonctionnement courant d'un dispositif installé dans la durée.

Le ministère de la Défense doit assurément faire évoluer son dispositif actuel. Il incombe au ministère de la Défense de réagir rapidement. En d'autres termes, **abstraction faite de certains éléments particuliers, ICS ne doit pas être le bouc émissaire facile d'un système qui est à repenser dans son ensemble.**

A. LA NON-PRISE EN CONSIDÉRATION DES NOMBREUSES ALERTES PARLEMENTAIRES

Pour la seule 14^e législature (2012-2017), nombreux sont les rapports parlementaires ayant souligné la fragilité française en matière de transport stratégique.

1^o En février 2013, en conclusion des travaux d'une mission d'information au nom de la commission de la défense sur le retrait d'Afghanistan ⁽¹⁾, Philippe Meunier et Philippe Nauche observaient que, sur le plan des moyens, « *la manœuvre de retrait met en évidence d'importantes fragilités dans les capacités*

(1) Rapport d'information n° 744 du 26 février 2012, commission de la défense, Assemblée nationale.

de transport : si elle n'avait pu recourir aux Antonov 124 et Iliouchine russo-ukrainiens, l'armée française n'aurait certainement pas pu opérer la manœuvre de retrait ». Selon ce rapport, 80 % des opérations de retrait s'opéraient par voie aérienne entre Kaboul et les Émirats arabes unis puis par voie maritime jusqu'à la métropole ; 10 % employaient la voie aérienne directe Kaboul – Métropole ; le reliquat était détruit sur place.

2° Dans leur rapport d'information sur l'opération Serval publié en juillet 2013 au nom de la commission de la défense ⁽¹⁾ et malgré le succès du déploiement, Christophe Guilloteau et Philippe Nauche remarquaient, qu'il s'agisse de la projection des personnels ou de celle des équipements, que « au niveau stratégique comme à l'échelle tactique, l'opération Serval a confirmé nos insuffisances ». Et d'insister sur la perte d'autonomie nationale engendrée par les manques capacitaires : « 95 %, des acheminements stratégiques ont été effectués par des moyens étrangers [majoritairement des] vecteurs appartenant à des compagnies civiles basées dans des ex-républiques soviétiques (Antonov An-124 et An-225, et Iliouchine Il-76) ».

3° Dans son avis budgétaire air pour 2014 ⁽²⁾, Serge Grouard opère le même constat sur la dépendance extérieure : « 75 % du fret projeté par voie aérienne au cours du premier semestre 2013 a ainsi été transporté par des avions affrétés (SALIS et ICS), 20 % par des vecteurs alliés C17 (États-Unis, du Royaume-Uni et du Canada) et seulement 5 % par des avions militaires français ou alliés dans le cadre de l'EATC ».

4° En décembre 2015, dans leur rapport d'information, précédemment cité, Alain Marty et Marie Récalde faisaient part de leur inquiétude : « le manque de capacités « en propre » concernant le transport aérien est préoccupant ».

Les quelques pages du rapport de la Cour des Comptes confirment une littérature déjà abondante mais face à laquelle l'inertie est de mise. Et ce rapide inventaire ne tient pas compte des travaux des précédentes législatures dont le rapport déjà mentionné de Louis Giscard d'Estaing et Bernard Cazeneuve en juillet 2011. Rapport dans lequel les auteurs s'alarmaient déjà : « au total, en 2009, l'armée de l'air n'a transporté avec ses moyens propres que 38 % des acheminements stratégiques de fret ; en 2010, cette proportion est remontée à 46 %. Mais l'an dernier [2010], pour la première fois, plus de 50 % des acheminements de fret de nos forces ont été réalisés par des appareils russes (Antonov-124 du contrat Salis ou Iliouchine-76 affrétés par nos alliés). En revanche, 99 % des militaires français transportés sur les différents théâtres d'opérations l'ont été par les moyens de l'armée de l'air. » ⁽³⁾

(1) Rapport d'information n° 1288 du 18 juillet 2013, commission de la défense, Assemblée nationale.

(2) Avis n° 1433 du 10 octobre 2013, commission de la défense, Assemblée nationale.

(3) Rapport d'information n°3624 du 5 juillet 2011, mission d'évaluation et de contrôle, commission des finances, Assemblée nationale.

Depuis trop longtemps, l'exécutif dans son ensemble a pris pour habitude d'ignorer ces travaux parlementaires ou de les réduire à des attaques politiques. C'est extrêmement dommageable. Le rôle du Parlement est précisément d'alerter sur les dysfonctionnements de l'action publique. Pour ce qui concerne la Défense, il est évident que les militaires perçoivent avec acuité les failles de notre outil de défense, notamment celles du transport stratégique. Cependant, l'esprit de discipline mais aussi la routine fonctionnelle rendent difficiles toute remise en question par la seule voie interne. **Les parlementaires n'ont pas pour ambition d'imposer des solutions. Ceci relève de la seule responsabilité de l'exécutif. Mais il leur incombe de s'interroger sur les failles, de demander des explications et de s'assurer que l'outil de défense est bien organisé conformément aux objectifs assignés par le gouvernement.**

B. LA SOUS-BUDGÉTISATION DES OPEX N'ENCOURAGE PAS LA RIGUEUR

Depuis plusieurs années, le budget consacré aux opérations extérieures est systématiquement sous-évalué autour de 450 millions d'euros alors que le besoin s'élève régulièrement à plus d'un milliard d'euros. La différence est comblée en fin d'année par un appel à la solidarité interministérielle, l'ensemble des ministères contribuant sur leur propre budget à combler le trou.

Ce système évite de brider l'engagement des forces françaises en cours d'année et de faire porter sur le seul budget de la Défense une décision politique qui engage toute la Nation. En ce sens, il est souvent présenté comme une solution avantageuse pour le ministère de la Défense. Au cours des cinq dernières années, le ministre actuel a couramment utilisé cet argument, comme il le fit lors des débats à l'occasion de l'adoption de la loi de programmation militaire 2014-2019 ⁽¹⁾.

Tout cela est vrai. Il faut cependant attirer l'attention sur certains effets pervers.

Cette insincérité budgétaire initiale et l'assurance de ne pas devoir assumer en fin d'exercice les surcoûts ouvrent un espace dangereux pour les finances publiques car elles autorisent informellement tous les dérapages financiers sous couvert du besoin opérationnel. L'unique garde-fou repose sur la seule volonté de rigueur des personnels du ministère de la Défense. Lorsque cette rigueur n'est pas impérative, rien ne peut arrêter les dérapages.

Le contrôle ex-post est également rendu difficile. L'outil statistique est imparfait et le ministère de la Défense ne semble pas chercher à corriger le tir.

La Cour des comptes s'en est émue dans son rapport, regrettant la fin de non-recevoir de l'état-major des armées : « *L'état-major des armées estime que*

(1) Première séance du 26 novembre 2013, Assemblée nationale.

« la mise en place d'une comptabilité d'analyse de ces coûts excède les moyens méthodologiques et humains dont disposent les armées », tout en soulignant que certains des coûts font, de fait, l'objet d'un suivi ».

La capacité du Parlement à débattre de ce sujet demeure, en l'état actuel limité. Les lois de règlement donnant le quitus au gouvernement sur l'exécution budgétaire de l'année passée, sont négligées et n'impliquent que Bercy et la commission des finances en se concentrant sur le volet recettes fiscales et les résultats purement économiques. Malgré des tentatives passées, organiser un véritable débat par missions, dont celle de la défense, sur l'exécution budgétaire ne rencontre qu'un accueil très mitigé de la part des ministres mais aussi de l'institution parlementaire, alors que ce serait pleinement s'inscrire dans l'esprit de la LOLF.

Le recours aux pouvoirs de contrôle et d'évaluation des politiques publiques reste en définitive le seul biais par lequel le Parlement peut interroger le ministère de la Défense sur la charge financière des opérations extérieures et mettre en exergue d'éventuels dérapages. La commission des finances du Sénat, par la voix du sénateur De Legge, a sollicité la Cour des comptes pour appréhender l'ensemble de la question. Le présent rapport participe de cette logique par une auto-saisine.

Encore faut-il que des suites soient données à ces rapports parlementaires. Il appartient à la Cour des comptes, aux corps de contrôle du ministère de la Défense et du ministère des Finances et à toute institution susceptible d'être intéressée d'approfondir, dans leur domaine de compétences respectifs, les investigations menées par le Parlement.

C. LES INSUFFISANCES DU CONTRÔLE INTERNE AU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

Le cas du transport stratégique révèle des faiblesses du ministère de la Défense dans les procédures de suivi des externalisations et de reconversion des militaires. Certes, ces problématiques dépassent celles du transport stratégique mais l'on conviendra qu'elles y ont une empreinte particulière.

1. La faiblesse du suivi des externalisations

En septembre 2013, dans un rapport d'information de la commission de la défense de l'Assemblée nationale⁽¹⁾, Geneviève Gosselin-Fleury et Damien Meslot considéraient à juste titre que *« pour qu'une externalisation soit fructueuse à long terme, et pas seulement lors de la première passation de contrat, il faut que l'administration ne soit pas « captive » de son co-contractant, ce qui suppose notamment qu'elle conserve des capacités d'expertise suffisante pour surveiller l'exécution du contrat et pouvoir le renégocier en bonne position ».*

(1) Rapport d'information n° 1353 du 11 septembre 2013, commission de la défense, Assemblée nationale.

Pour l'affrètement aérien, il convient de veiller à préserver en interne du ministère de la Défense les capacités techniques, juridiques et financières pouvant évaluer avec une objectivité indiscutable les conditions d'exécution des différents contrats confiés tant à SALIS qu'aux prestataires privés.

Les différentes auditions menées dans le cadre de ce contrôle ont montré des difficultés de liaison entre les services concernés, CSOA et SSLT, et à déterminer la responsabilité des uns et des autres dans le processus d'affrètement aérien.

Comme la Cour des comptes, il a été constaté l'incapacité de ces services à produire des référentiels tarifaires permettant de comparer de façon indiscutable les prestations SALIS des prestations ICS. Ces instruments de bonne gestion doivent exister mais ne semblent pas être adoptés par l'ensemble de la chaîne décisionnaire. Une remise en ordre générale s'impose.

Un exemple modeste mais significatif illustre cette imprécision : le CSOA et l'agence de l'OTAN en charge du contrat SALIS, la NSPA, divergent sur la comptabilisation des heures de vol fournies à la France via SALIS :

HEURES DE VOL SALIS POUR LE CLIENT FRANCE

	Selon CSOA	Selon NSPA
2012	749	761
2013	3141	3145
2014	419	434
2015	498	516
2016	651	648

Que la détermination d'une heure de vol soit le résultat d'une opération complexe, les responsables du CSOA et du SSLT se sont employés à le démontrer lors de leur audition. Mais **que des divergences existent dans la comptabilisation des heures de vol montrent que les outils comptables sont déficients.**

D'aucuns pourraient souligner avec justesse que ces différences sont marginales. Mais **à 40 000 € l'heure prépayée (via le contrat An-124 le plus favorable), cela représente en 2015, un différentiel de 720 000 euros.**

2. Des acteurs privés peu contrôlés

Cette clarification doit également s'opérer parmi les acteurs privés de l'affrètement aérien. Dans leur rapport sur les sociétés militaires privées⁽¹⁾, Christian Ménard et Jean-Claude Viollet prônaient la délivrance d'un agrément pour les entreprises de services de sécurité et de défense. Cette proposition partait

(1) Rapport d'information n° 4350 du 14 février 2012, commission de la défense, Assemblée nationale.

du constat de la grande disparité des sociétés, l'agrément permettant de « *faire le tri entre les offres sérieuses et les autres* ».

Pour les deux rapporteurs, l'agrément ne pourrait être délivré qu'après vérification que la société respectait un certain nombre de conditions dont la conformité des activités de l'entreprise avec le droit, la qualité des responsables de l'entreprise, la solidité de ses garanties financières, l'origine des capitaux et la stabilité de son capital, son indépendance à l'égard d'intérêts étatiques étrangers, en posant notamment l'obligation de déclarer ses actionnaires, ...

Outre la délivrance des agréments, Christian Ménard et Jean-Claude Viollet suggéraient « *d'organiser une chaîne de contrôle de l'activité des ESSD* », impliquant la DPSD (devenue DRSD) et les douanes. De même, ils souhaitaient établir « *une déclaration préalable à toute intervention d'un sous-traitant* ».

Si la suggestion de délivrer d'un agrément visait le cas particulier des sociétés militaires privées, elle inspirerait utilement le ministère de la Défense dans la nécessaire clarification des acteurs et procédures de l'affrètement aérien, stratégique et tactique. Sur ce secteur crucial se côtoient des filiales de grandes sociétés et des très petites entreprises, des démarches professionnelles et des initiatives opportunistes. L'ensemble est particulièrement hétéroclite et génère des comportements commerciaux peu conformes à l'idée que l'on peut se faire d'un marché crucial pour la Défense.

Cette démarche d'agrément participerait à la préservation des intérêts français. Comme il a déjà été mentionné, le transport stratégique hors gabarit repose sur des opérateurs russes ou ukrainiens et est inévitablement un enjeu géopolitique dans la main d'États rivaux. **Pour éviter que la France ne soit la cible d'opérations de déstabilisation, il est indispensable d'exiger de la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD) des investigations régulières sur la situation des affréteurs, de leurs dirigeants et de leurs personnels.** Les comptes doivent ainsi être scrupuleusement analysés. Les liens avec les États étrangers doivent être décryptés.

On peut ainsi s'étonner qu'ICS n'ait pas déposé ses comptes depuis 2010. Certes, la société est en règle au regard de ses obligations fiscales et sociales. Mais pourquoi ne pas déposer ses comptes comme toute société inscrite au registre du commerce ? De même, peut-on accepter que des affréteurs s'adressent exclusivement à des compagnies russes : quel est le prix politique de cette exclusivité ?

Il est curieux que de telles investigations ne soient pas aujourd'hui systématiques. Aucune enquête n'est ainsi menée sur les équipages russes, ukrainiens, azéris et autres opérant des vols transportant des militaires et du matériel français. La présence d'un militaire français dans l'avion n'est pas systématique. La seule garantie est la présence à bord d'un représentant de l'affréteur à propos duquel personne ne vérifie l'autonomie.

Quoi qu'il en soit, la confidentialité qui sied aux opérations militaires est problématique. Dans cette configuration, il ne peut en être difficilement autrement. **La France ne devrait-elle pas disposer d'équipages militaires qualifiés pour piloter des An-124 ?**

3. Le cas particulier des secondes carrières des militaires

Parmi les acteurs privés de l'affrètement stratégique et tactique figurent de nombreux anciens officiers de carrière, dont plusieurs ont eu de hautes responsabilités au CSOA ou dans les organismes ayant précédé sa création.

Ainsi, un ancien chef d'état-major du CSOA a été recruté par ICS et occupe des fonctions dirigeantes l'amenant à négocier avec ses anciens subordonnés sur l'exécution des contrats en cours. Mention doit également être faite d'un ancien officier général ayant dirigé le CSOA et qui, désormais, œuvre pour la promotion d'une offre de transport stratégique soutenue par une grande compagnie russe.

Ces deux exemples sont symptomatiques des risques de conflits d'intérêts et autres trafics d'influence qu'engendrent les secondes carrières des militaires. L'article L 432-13 du code pénal impose un délai de 3 ans suivant la cessation des fonctions avant une participation d'un militaire « *par travail* » dans une entreprise avec laquelle il a conclu un contrat de toute nature, formulé un avis sur de tels contrats ou proposé directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par une entreprise privée... Le militaire recruté encourt 3 ans d'emprisonnement et 200 000 euros d'amende.

Article L 432-13 du code pénal

Est puni de trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, le fait, par une personne ayant été chargée, en tant que membre du Gouvernement, membre d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante, titulaire d'une fonction exécutive locale, fonctionnaire, militaire ou agent d'une administration publique, dans le cadre des fonctions qu'elle a effectivement exercées, soit d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée, soit de conclure des contrats de toute nature avec une entreprise privée ou de formuler un avis sur de tels contrats, soit de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par une entreprise privée ou de formuler un avis sur de telles décisions, de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans l'une de ces entreprises avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de ces fonctions.

Est punie des mêmes peines toute participation par travail, conseil ou capitaux dans une entreprise privée qui possède au moins 30 % de capital commun ou a conclu un contrat comportant une exclusivité de droit ou de fait avec l'une des entreprises mentionnées au premier alinéa.

Pour l'application des deux premiers alinéas, est assimilée à une entreprise privée toute entreprise publique exerçant son activité dans un secteur concurrentiel et conformément aux règles du droit privé.

Pour prévenir de tels risques a été instituée une commission auprès du ministre de la Défense chargée d'émettre un avis consultatif. *« Les militaires qui cessent temporairement ou définitivement leurs fonctions et qui souhaitent exercer une activité privée lucrative sont tenus d'en informer le ministre de la défense, ou le ministre de l'intérieur s'agissant des militaires de la gendarmerie nationale. Le ministre compétent dispose alors d'un délai de deux mois pour notifier à l'intéressé le caractère compatible ou non de l'activité envisagée avec les dispositions des articles 432-13 du code pénal et L. 4122-2 du code de la défense. La décision du ministre est précédée de la consultation de la commission mentionnée à l'article R*4122-19 du code de la défense, chargée de lui donner un avis »* ⁽¹⁾.

Manifestement la procédure laisse à désirer et pas uniquement pour les seuls personnels du CSOA. Excessivement formelle, elle en oublie d'assurer le suivi de la carrière des personnels au cours de la période des 3 ans suivant leur départ de l'active.

À juste titre, le ministère de la Défense est soucieux de la réussite de la reconversion de ses cadres, dans une période de déflation des effectifs. Cependant, **la disproportion entre la fermeté – sans doute excessive - du code pénal et la souplesse avec laquelle les reconversions professionnelles des militaires sont**

(1) Réponse du ministre de la Défense en date du 29 septembre 2015 à la question écrite n°81831 de François Cornut-Gentille en date du 23 juin 2015.

encadrées par le Ministère de la défense, oblige à revoir la pertinence du dispositif de filtrage.

Recueillir un avis consultatif d'une commission pour se prémunir de l'absence de conflits d'intérêt au cours de la seconde carrière de milliers de militaires est une gageure. Il conviendrait d'identifier plus précisément les projets professionnels à risque ou les besoins du ministère et de l'industrie.

Seraient ainsi soumis à suivi les militaires ayant occupé des postes de décision ou de conseil en lien avec des entreprises privées. Ce suivi de quelques années permettrait de prémunir tant le militaire que l'institution de tout conflit d'intérêt manifeste.

Par ailleurs lorsque la Défense souhaite disposer de correspondants issus de ses rangs dans les entreprises de défense, il peut être fait recours aux dispositions de l'article L 4138-8 du code de la défense qui règlemente le détachement de militaire. C'est dans cet esprit qu'il convient de repenser le cadre juridique de certaines secondes carrières.

Au final, faute de réviser le système actuel dans son ensemble, quelques cas litigieux risquent de susciter un débat préjudiciable à l'ensemble de la communauté de défense.

CONCLUSION

Le transport stratégique est une mission mal connue. L'opinion, comme les professionnels ou les parlementaires ont davantage les yeux tournés vers des sujets plus visibles ou plus prestigieux : le porte-avions, les sous-marins, l'aviation de chasse ou l'opération Sentinelle. En outre, le transport stratégique ne représente que quelques dizaines de millions d'euros dans un budget de plus de 30 milliards. Y porter attention est cependant nécessaire parce qu'il concentre des enjeux cruciaux et qu'il offre un éclairage très pertinent sur notre outil de défense.

Enjeux cruciaux car notre crédibilité en matière de défense repose certes sur le nucléaire mais également sur notre capacité à intervenir sur un théâtre extérieur.

Éclairage très pertinent parce qu'il met parfaitement en valeur la double réalité de notre outil de défense :

– D'abord une réalité valorisante et valorisée avec un outil d'une grande efficacité. La France l'a prouvé au cours des dix dernières années qu'elle était capable d'intervenir sur des théâtres parfois très lointains. Tout cela n'a été possible que grâce au dispositif décrit dans ce rapport. Il faut donc d'abord saluer une réussite à la portée d'un très petit nombre de nations, réalisée sans incident notable dans des délais extrêmement stricts et avec un budget limité.

– Mais une réalité qui comporte également une face beaucoup moins brillante qui révèle de grandes fragilités. Ces interventions n'ont en effet été rendues possibles que par les capacités russes et ukrainiennes de projection et dans un cadre où le suivi tant juridique que financier ne constituait pas la priorité.

Certes, l'urgence a pu expliquer sinon justifier ce contexte particulier. Il est en revanche extrêmement imprudent de le prolonger dans la durée : si rien ne change, il est en effet assuré que, tôt ou tard, notre volonté affichée d'autonomie se trouvera cruellement démentie dans les faits.

Aussi, pour éviter cette humiliation à la France, le ministère et l'état-major ne peuvent plus continuer à feindre d'ignorer cette autre réalité de notre outil de défense. Il leur faut impérativement définir une stratégie permettant de mettre en place un dispositif qui soit mieux sécurisé à tous les niveaux.

La question est d'abord celle des moyens : quelle que soit la ou les solutions envisagées, desserrer la dépendance nécessitera assurément des crédits supplémentaires significatifs.

Mais comme il a été noté, la sécurisation doit aussi être juridique et financière.