

L'EXTERNALISATION DES ACTIVITÉS DE DÉFENSE EN ALLEMAGNE : L'EXEMPLE DES SYSTÈMES D'INFORMATION DE LA BUNDESWEHR*

Frédéric Marty
Arnaud Voisin¹

RÉSUMÉ

La nouvelle politique de Défense allemande, qui induit une participation croissante de ses forces armées aux opérations extérieures, nécessite un large recours à l'externalisation afin de rester financièrement soutenable. Cette démarche s'appuie sur des structures de partenariat public-privé originales et se concrétise en dépit de ses difficultés juridiques initiales et de son caractère ambitieux.

La meilleure illustration de l'état d'avancement des externalisations allemandes reste le projet HERKULES, confiant les systèmes d'information de la Défense à une joint-venture formée entre une société de droit privé à capitaux publics, la GEBB (Société pour le développement, l'acquisition et le fonctionnement²) et un consortium d'exploitation. Ce contrat, dont la valeur devrait s'établir à 6,5 milliards d'Euros, serait à ce jour le plus gros projet militaire d'externalisation jamais conclu en Europe.

SOMMAIRE

- Le processus d'externalisation de la Bundeswehr s'articule autour d'une société de droit privé à capitaux publics, la GEBB p.1
- L'externalisation des télécommunications et des systèmes d'information de la Bundeswehr : le projet HERKULES p.2

Engagée de façon croissante sur les théâtres d'opération extérieurs, l'armée allemande a entamé depuis deux ans une profonde réforme de ses missions et de ses structures. Dans un contexte de forte restriction budgétaire depuis le milieu des années 1990, la Bundeswehr s'est assigné pour objectif de devenir à terme une force de projection de 150 000 hommes.

Afin de mener à bien cette évolution sans crédits supplémentaires, le ministère fédéral de la Défense recourt à l'externalisation des fonctions ne concourant pas directement aux missions opérationnelles. Cette démarche s'inspire des exemples étrangers, notamment britannique, mais présente également des traits spécifiques.

En effet, le processus d'externalisation allemand s'appuie sur une société de droit privé détenue par l'Etat, la GEBB. Cette entreprise atypique est entre autres chargée de créer des partenariats industriels et financiers avec les entreprises allemandes, étroitement associées à cette démarche. L'externalisation, qui s'articule autour de quatorze projets pilotes, a connu quelques vicissitudes, le statut juridique de la GEBB étant incertain.

* Les opinions exprimées dans cet article sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement celles du ministère de la Défense. Nous tenons à remercier nos interlocuteurs au sein du Secrétariat du Directeur des Systèmes d'Information et de Communication et des services d'attachés de défense et d'armement à Berlin.

¹ Chargé d'études à l'Observatoire Economique de la Défense

frederic.marty@defense.gouv.fr

arnaud.voisin@defense.gouv.fr

² Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb.

Toutefois, le ministère fédéral de la Défense a pu concrétiser une partie de ses projets, dont le plus marquant reste l'externalisation des systèmes d'information de la Défense. Baptisé HERKULES, ce programme devrait faire, début 2003, l'objet d'un contrat de 6,5 milliards d'Euros, montant qui en ferait la plus grosse opération d'externalisation d'activités de Défense lancée en Europe. Le lancement du projet ne sera pleinement validé qu'après son passage devant le parlement après les élections législatives de l'automne.

LE PROCESSUS D'EXTERNALISATION DE LA BUNDESWEHR S'ARTICULE AUTOUR D'UNE SOCIÉTÉ DE DROIT PRIVÉ À CAPITAUX PUBLICS, LA GEBB

Bien que résultant principalement du retour d'expérience des externalisations britanniques, la démarche engagée par le ministère fédéral de la Défense possède des caractéristiques propres, adaptées à la nature particulière des relations Etat-industrie en Allemagne.

Les domaines privilégiés d'externalisation (réseaux d'information, de communication et de commandement, la gestion des approvisionnements, la formation et le soutien logistique des unités) rejoignent les choix opérés par les armées anglo-saxonnes. En revanche, le processus allemand tire son originalité de la création d'une société privée à capitaux publics, chargée de piloter et de gérer l'externalisation des forces armées.

Détenue à 100 % par le ministère fédéral de la Défense, la GEBB compte de plus une majorité d'anciens responsables gouvernementaux dans son conseil de surveillance. La fonction première de la GEBB est de conseiller le ministère fédéral de la Défense dans ses choix d'externalisation, puis de prendre part aux activités externalisées, en créant en tant que de besoin des partenariats avec les industriels, sous forme de sociétés d'exploitation, d'agences ou de *joint-ventures*.

Un partenariat Etat-Industrie au cœur de la démarche allemande d'externalisation

La nature partenariale des relations entre les entreprises et les pouvoirs publics allemands a conduit le ministère fédéral de la défense à signer un accord cadre avec 300 industriels nationaux. Conclu en décembre 1999 et intitulé «Innovation, investissement et rentabilité au sein de la *Bundeswehr*», cet accord compte parmi ses principaux signataires les grands groupes de l'industrie de défense allemande ainsi que les opérateurs nationaux de télécommunications et de transports. L'exposé des motifs de l'accord, à la formulation sans ambiguïté, mérite d'être littéralement cité : «L'industrie allemande possède des capacités technologiques et de management reconnues dans le monde entier. Il importe de les préserver en période de restructuration européenne et de globalisation de l'économie, en apportant également un soutien à la capacité d'investissement

de la *Bundeswehr*». Si l'un des motifs conduisant nos principaux alliés à externaliser est implicitement de soutenir leurs firmes stratégiques³, il revient à l'Allemagne de l'avoir exprimé ouvertement.

Les problèmes juridiques liés à la création de la GEBB

Ayant suscité nombre de polémiques, le statut juridique de la GEBB est contestable. La structure elle-même pourrait être remise en cause. Dénoncée par l'opposition CDU comme une «société écran» permettant de contourner les règles fédérales d'achat public, la GEBB se trouve dans une position délicate vis-à-vis du droit de la concurrence. En effet, son statut d'entreprise commerciale conduirait à lui voir appliquer les dispositions du droit commun : le ministère de la Défense ne pourra pas faire appel à ses services sans la mettre préalablement en concurrence avec d'autres prestataires. En revanche, si la GEBB est considérée comme une émanation de l'Etat, cette dernière devra alors respecter les procédures d'achat public en vigueur dans les administrations, comme les services fédéraux auxquels elle est censée se substituer.

Le problème juridique posé par la GEBB relève également du droit constitutionnel. En janvier 2001, un rapport interne du ministère fédéral de la Défense a conclu à la non-conformité de la GEBB aux dispositions de la Constitution fédérale de 1949 relatives aux marchés publics. Une interprétation restrictive de la constitution, soulevée par les juristes du ministère fédéral de la Défense, pourrait même exclure l'externalisation des fonctions se rapportant aux forces et au personnel de la *Bundeswehr*.

³ Au Royaume-Uni, 80% des contrats en *Private Finance Initiative* sont remportés par des entreprises britanniques (*The private finance initiative*, décembre 2001 *Research paper* 01/117, *House of Commons Library*).

LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ ET LE RESPECT DES LÉGISLATIONS SUR LA CONCURRENCE

Dans les domaines touchant à la Défense, les possibilités de mise en concurrence des prestataires peuvent s'avérer rapidement limitées. La sécurité d'approvisionnement, qu'elle concerne les armements ou les services, conduit l'acheteur public à favoriser les grandes entreprises, qui sont déjà, à un titre ou un autre, ses fournisseurs. Ce biais de sélection, fondé sur des arguments rationnels (viabilité de l'entreprise, expérience des marchés publics et des grands programmes technologiques...), aboutit à restreindre le nombre de compétiteurs potentiels. L'offre de services intégrés, émanant nécessairement de grands groupes, est de nature à amplifier ce phénomène.

De plus, le partenariat public-privé qui sous-tend la démarche d'externalisation peut se révéler difficilement compatible avec le respect des règles nationales et ...

... communautaires de concurrence. La création de structures intermédiaires entre le secteur commercial et l'administration, comme la GEBB allemande, est porteuse d'ambiguïté. Ces organisations peuvent le plus souvent offrir leurs prestations à d'autres ministères ou au secteur commercial, se comportant de ce fait comme des firmes commerciales. La logique concurrentielle voudrait que les administrations dont elles émanent les considèrent comme des entreprises soumissionnant à ses appels d'offres au même titre que les firmes privées.

De la même façon, les procédures de mise en concurrence dans le cadre des externalisations, tant au Royaume-Uni qu'en Allemagne, reposent sur la négociation de l'offre finale avec un *preferred bidder* (soumissionnaire privilégié), à l'issue d'un premier appel d'offres. Un projet de directive européenne pourrait remettre en cause ce système, en imposant la mise en concurrence d'au moins trois prestataires lors de la finalisation de l'offre.

L'EXTERNALISATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS ET DES SYSTÈMES D'INFORMATION DE LA BUNDESWEHR : LE PROJET HERKULES

En dépit de ces incertitudes, la *Bundeswehr* a pu lancer en juillet 2001 un appel à candidature auprès des industriels pour l'externalisation de son système d'information, à partir de spécifications fonctionnelles quant au service attendu. Ce marché de 6.5 milliards d'euros sur dix ans représente le tiers du montant des projets d'externalisation prévus par la *Bundeswehr*. Après une année consacrée aux études préliminaires de coût et à l'inventaire de l'infrastructure existante, la formule retenue par la Défense allemande est la création d'une *joint venture* public-privé via la GEBB. Les investissements nécessaires aux besoins des armées seront réalisés par cette nouvelle entité, qui facturera en retour ses prestations. Il est envisagé à terme que cette société puisse offrir ses services à d'autres clients publics ou privés.

Le ministère fédéral de la Défense a mis en concurrence quatre consortiums. Le premier était animé par Deutsche Telekom, Siemens, IBM et KPMG. Le second associait la filiale allemande de l'américain CSC (Computer Sciences Corporation), CSC-Ploenzke, EADS Services et Mobilcom, filiale allemande de France Télécom. Les deux autres consortiums étaient respectivement menés par Alcatel et EDS / Worldcom. En mai 2002, le second consortium a été retenu comme *preferred bidder* par le ministère allemand. Il a bénéficié d'un abandon provisoire du consortium mené par Deutsche Telekom. Celui-ci a fait état de l'impossibilité de se tenir à l'enveloppe financière prévue par la GEBB. De plus, il ne proposait qu'un seul et unique réseau mêlant usages généraux et usages stratégiques. Cependant, la GEBB se réserve le droit de solliciter à nouveau en cas d'échec des négociations avec le *preferred bidder*.

CALENDRIER DU PROJET HERKULES

- Juillet 2001 : Appel à candidatures
- Septembre 2001 : Appel d'offres
- Novembre 2001-mars 2002 : Dépouillement des offres par le ministère de la Défense
- Mai 2002 : Le consortium CSC/ EADS Services / Mobil Com est déclaré «*Preferred bidder*».
- Juin 2002- octobre 2002 : Phase de *due diligence* (négociation du périmètre), étude de la réversibilité et de la transférabilité et négociation finale du contrat
- Novembre 2002-décembre 2002 : Approbation par le Parlement
- Février 2003 : Signature du contrat
- Mai 2003 : Début des opérations

De nombreux traits communs avec les *Private Finance Initiative* britanniques (PFI)⁴, notamment l'externalisation des télécommunications fixes de défense britanniques⁵, se retrouvent dans le projet allemand. Une *joint-venture* va être créée entre le consortium et la GEBB. Cette société de droit privé à capitaux publics, en charge du pilotage des externalisations du ministère de la défense, détiendrait une part de la société commune. La participation de la GEBB n'est pas encore fixée et devrait principalement dépendre de la valorisation des actifs apportés par la *Bundeswehr*. CSC apporterait le système d'information. EADS Services serait en charge des liaisons stratégiques sécurisées, Mobilcom se chargeant des liaisons d'usage général. Notons que la composition du consortium n'est pas figée et pourrait être ajustée en cas de nécessité.

Le consortium prendra en charge la construction, l'exploitation et la modernisation de deux réseaux de télécommunications, l'un stratégique sécurisé, l'autre général. Les prestations du consortium ne s'arrêtent pas aux seuls services de télécommunication mais s'étendent à l'ensemble des systèmes d'information et du parc informatique de la *Bundeswehr*. Les "points durs" de l'actuelle négociation avec le *preferred bidder* portent sur le périmètre et l'architecture des réseaux, sur la gestion du changement et de la transition, sur le montage contractuel, sur la valorisation des actifs apportés par la *Bundeswehr* et sur les conditions de transfert des personnels.

⁴ Dans les PFI l'opérateur privé conçoit, finance, construit et exploite un équipement public.

⁵ Voisin A., (2001), «L'externalisation du *Defence Fixed Telecommunications System*» britannique : Quels enseignements pour la France ?», Ecodef n°14, mars.

L'observatoire économique de la défense se propose de diffuser Ecodef par messagerie électronique (format pdf).

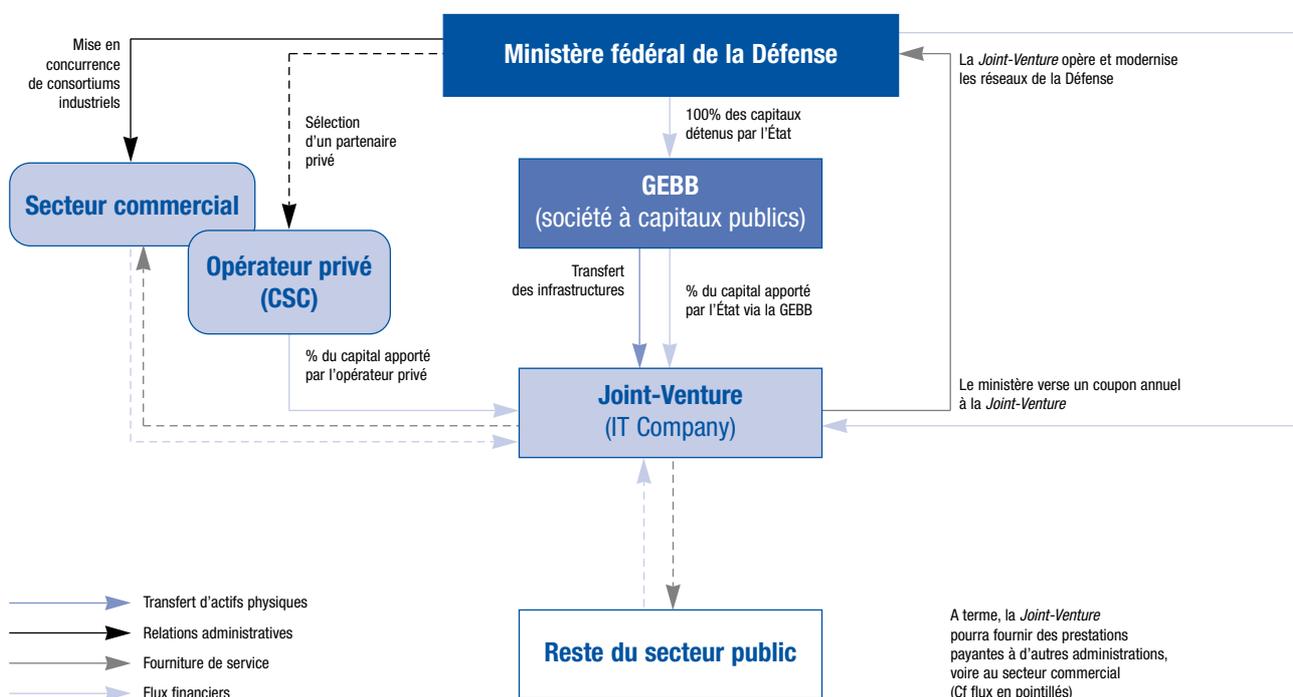
Si vous êtes intéressés par cette formule, veuillez adresser votre Email à : oed@sga.defense.gouv.fr

En contrepartie de la fourniture de prestations au ministère, la société recevra un paiement annuel. Elle pourra commercialiser les capacités inutilisées par la défense auprès d'autres acteurs publics, voire auprès d'entreprises privées. Le montage prévoit la vente de prestations à des tiers, publics ou privés, à l'instar de certaines opérations de PFI britanniques.

Alors que le modèle de la PFI britannique semble en grande partie repris par les Allemands, nous pouvons noter que les solutions techniques proposées par les industriels s'inspirent

d'études déjà réalisées pour des projets comparables dans d'autres pays. L'externalisation se traduisant par l'élaboration des spécifications techniques des équipements par les industriels et non plus par les Etats eux-mêmes, le caractère trans-européen des groupes de défense va conduire, via une politique d'offre, à une convergence des équipements de défense. Il est à noter que la participation des groupes français aux externalisations étrangères peut nous permettre de bénéficier du retour d'expérience de ceux-ci.

L'externalisation en Allemagne : Le cas du projet HERKULES (Systèmes d'information de la Bundeswehr)



É C O D E F

Observatoire Économique de la Défense (SGA/DAF/SDRI/OED)
 14, rue Saint Dominique • 00450 Armées

Pour vous abonner :
 Fax : 01 42 19 45 43 - Email : oed@sga.defense.gouv.fr
 Directeur de la publication : Gilbert Lemoine • Rédacteur en chef : Cyr-Denis Nidier

ISSN 1293-4348 • Impression : SMG/Impressions • Tél : 01 42 19 40 91
 Conception et réalisation graphique : Pascal Ilic SGA/com 2002