

RAPPORT STRATÉGIQUE SUR L'ÉVOLUTION DU CADRE JURIDIQUE DES SERVICES DE DÉFENSE : ANALYSE DU DÉCRET N° 2025-1030 DU 31 OCTOBRE 2025

1. Introduction : La Redéfinition du Partenariat Public-Privé de Défense

La publication au Journal Officiel, le 1er novembre 2025, du Décret n° 2025-1030 signé la veille, marque une rupture paradigmatique dans la doctrine militaire française et la gestion des ressources régaliennes.¹ Ce texte, portant création du statut d'« opérateur de référence du ministère des Armées », ne constitue pas une simple mesure d'ajustement administratif, mais bien l'aboutissement d'une réflexion stratégique de long terme visant à adapter l'outil de défense français aux exigences de la haute intensité et à la compétition mondiale hybride.

Dans un contexte géopolitique marqué par la résurgence des conflits symétriques et la multiplication des zones de frictions asymétriques, l'État français, sous l'égide du Premier Ministre Sébastien Lecornu et de la ministre Catherine Vautrin, a fait le choix d'institutionnaliser le recours au secteur privé pour des missions de souveraineté non-combattantes.¹ Cette réforme, souvent qualifiée par les observateurs de « légalisation encadrée des Sociétés Militaires Privées (SMP) » à la française, vise à répondre à une double équation complexe : maintenir le rang de la France comme puissance exportatrice et partenaire de sécurité crédible, tout en concentrant les forces armées nationales sur leur cœur de métier opérationnel.³

2. Architecture Juridique et Mécanismes du Décret

L'innovation majeure du décret réside dans la création d'une catégorie juridique *ad hoc*, celle d'« opérateur de référence », qui permet de contourner les rigidités du code de la commande publique classique au nom des intérêts supérieurs de la défense, tout en imposant un contrôle étatique drastique.

2.1. Le Statut d'Opérateur de Référence : Définition et Portée

L'article 1er du décret pose les fondements du dispositif : l'État s'autorise à désigner des opérateurs économiques titulaires de **droits exclusifs** ou de **droits spéciaux**.¹ Cette terminologie, empruntée au droit de la concurrence européen, est ici mobilisée pour justifier des situations de monopole ou d'oligopole sur des segments de marché spécifiques (formation, maintenance, logistique).

La finalité explicite du texte est de « répondre aux besoins de la France en matière de coopération internationale militaire » et de « préserver ses capacités opérationnelles ».¹ Cette formulation juridique acte le fait que l'armée française ne dispose plus, en interne, de la masse critique suffisante pour assurer seule l'ensemble des missions de soutien à l'exportation (SOUTEX) et de coopération structurelle sans obérer sa préparation opérationnelle.⁴

La désignation de ces opérateurs est temporellement encadrée : elle est octroyée pour une durée ne pouvant excéder **dix ans**.¹ Ce bornage temporel répond à une double logique : offrir une visibilité économique suffisante aux industriels pour amortir leurs investissements (infrastructures, recrutement d'experts), tout en permettant à l'État de remettre en concurrence ou de réinternaliser ces compétences à moyen terme si la conjoncture stratégique l'exige.

2.2. Le Processus de Sélection et l'Agrément

Contrairement aux procédures d'appel d'offres standardisées, le décret instaure une procédure de sélection *intuitu personae* basée sur un « dialogue » entre le ministère et les candidats.⁵

- **Le Dossier d'Engagement** : La désignation intervient sur la base d'un dossier d'engagement fourni par l'opérateur, qui doit démontrer non seulement sa capacité technique, mais aussi sa fiabilité éthique et sa solidité financière.⁵
- **La Forme Juridique** : L'article 2 précise qu'un candidat peut se présenter seul ou en groupement (société de projet). Toutefois, pour éviter une concentration excessive des pouvoirs, une restriction majeure est imposée : un même candidat ne peut cumuler des droits exclusifs que dans la limite de **trois domaines** d'activité.⁶ Cette clause vise à empêcher la constitution d'un "super-monopole" privé qui deviendrait "too big to fail" ou ingérable pour le ministère.
- **L'Habilitation de Sécurité** : Corollaire indispensable de leur mission, les opérateurs peuvent être habilités à détenir et exploiter des documents classifiés au titre du Secret de la Défense Nationale.⁷ Cette disposition est cruciale car elle permet aux opérateurs d'accéder aux doctrines d'emploi, aux manuels techniques sensibles et aux données de renseignement nécessaires à la formation des alliés.

2.3. Le Dispositif de Contrôle et de Sanctions

Pour parer aux critiques sur la « privatisation de la guerre » et le risque de perte de contrôle, le décret déploie un arsenal de surveillance coercitif détaillé à l'article 9. La relation contractuelle est régie par une **convention cadre d'engagement**, véritable constitution de la relation État-Opérateur, qui se décline ensuite en **conventions de mission** spécifiques.⁵ Ce mécanisme à double détente garantit qu'aucune opération ne peut être lancée par l'opérateur de sa propre initiative ; l'État conserve le monopole de la décision politique d'engagement.

L'analyse des sanctions prévues révèle la volonté de l'État de traiter ces opérateurs comme des quasi-administrations. En cas de manquement, après une procédure contradictoire et une mise en demeure, le ministre dispose d'une palette de rétorsions graduées¹ :

Tableau 1 : Régime des Sanctions Applicables aux Opérateurs de Référence

Niveau de Sanction	Nature de la Mesure	Conséquences Opérationnelles
Niveau 1	Sanctions financières	Pénalités contractuelles impactant la marge de l'opérateur, définies dans la convention cadre.

Niveau 2	Mise sous surveillance renforcée	Période probatoire d'une année avec audit permanent et contrôle accru des processus.
Niveau 3	Suspension des droits	Gel des droits exclusifs ou spéciaux pour une durée maximale d'un an (arrêt temporaire des activités).
Niveau 4	Réduction de la durée	Amputation de la durée restante du mandat (ex: réduction de 10 ans à 5 ans).
Niveau 5	Retrait de l'agrément	Résiliation définitive en cas de faute grave, de défaillances répétées ou de changement de circonstances (Art. 10).

Ce régime veut se distinguer nettement du modèle anglo-saxon ou russe, où la régulation se fait souvent *a posteriori* ou via des structures opaques. Ici, le lien de subordination est explicite et constant.

3. Analyse Industrielle : Consolidation et Compétition

Le décret du 31 octobre 2025 ne surgit pas dans un vide industriel. Il vient structurer un secteur déjà en pleine mutation, dominé par des acteurs historiques et convoité par de nouveaux entrants. L'enjeu est la consolidation de la Base Industrielle et Technologique de Défense (BITD) de services.

3.1. DCI : L'Archétype de l'Opérateur de Référence

Le principal bénéficiaire, et probablement le modèle inspirateur de ce décret, est le groupe **Défense Conseil International (DCI)**. Historiquement détenu par l'État, DCI a vu son capital évoluer avec la prise de contrôle majoritaire par le groupe ADIT en 2024, tout en conservant une « Golden Share » (action spécifique) de l'État garantissant un droit de veto sur les décisions stratégiques.⁹

DCI opère déjà comme le bras armé de la formation militaire française à l'étranger. Avec près de 1 000 employés, dont une majorité d'anciens militaires, l'entreprise transfère le savoir-faire des armées (label "Formation Armées Françaises").¹¹ Le décret vient sécuriser ce modèle économique en le légalisant. Jusqu'alors, DCI opérait dans une zone grise juridique, bénéficiant de monopoles de fait sans cadre réglementaire explicite pour les justifier face au droit européen de la concurrence. Le statut d'opérateur de référence "blinde" juridiquement ses marchés de gré à gré avec l'État pour le soutien aux grands contrats export (Rafale, sous-marins, CAESAR).¹⁰

3.2. L'Ouverture Contrôlée à la Concurrence

Si DCI semble être le candidat naturel, la rédaction du décret (« des opérateurs ») ouvre la porte à une diversification des partenaires. Le plafond de trois domaines par opérateur⁶ oblige mécaniquement l'État à sélectionner plusieurs acteurs s'il souhaite couvrir l'ensemble du spectre (Terre, Air, Mer, Espace, Cyber).

Cela crée des opportunités pour d'autres acteurs de l'ESSD française :

- **Dans le domaine aérien :** Des sociétés spécialisées dans le "Red Air" (entraînement au combat dissymétrique avec des plastrons privés) pourraient prétendre au statut pour fournir des heures de vol d'entraînement à l'Armée de l'Air et de l'Espace, palliant le coût prohibitif de l'heure de vol sur Rafale.¹
- **Dans le domaine terrestre et logistique :** Des entreprises spécialisées dans le soutien en zone hostile, la logistique de camp ou le déminage pourraient se voir attribuer des segments spécifiques, notamment pour les opérations de maintien de la paix où la France souhaite réduire son empreinte visible.

3.3. L'Écosystème Export et le "SOUTEX"

L'un des moteurs économiques du décret est le soutien aux exportations d'armement (SOUTEX). Les clients internationaux de la France (Égypte, Inde, Grèce, Indonésie) n'achètent

pas seulement du matériel, mais une capacité opérationnelle. L'armée française, dont les effectifs sont taillés au plus juste, ne peut plus détacher des centaines d'instructeurs pendant des années pour accompagner ces contrats.⁴

L'opérateur de référence agit ici comme un "amortisseur capacitaire". Il recrute d'anciens militaires français (favorisant leur reconversion et la fidélisation indirecte), les forme aux standards étatiques, et les déploie chez le client. L'industriel (Dassault, Naval Group, Nexter/KNDS) bénéficie ainsi d'une offre "clés en main" crédibilisée par le label étatique de l'opérateur, sans épuiser les régiments français.⁴

4. Conséquences Opérationnelles et Domaines d'Emploi

Le décret définit le périmètre d'action à travers cinq domaines stratégiques majeurs, qui couvrent l'essentiel du spectre des opérations militaires hors combat direct.

4.1. Typologie des Missions Autorisées

L'analyse des textes et des besoins exprimés par les états-majors permet de dresser une cartographie précise des missions dévolues aux opérateurs :

- **Formation et Instruction (Training)** : Cela va de la formation académique (écoles d'officiers) à l'instruction technique spécialisée (maintenance aéronautique, pilotage de drones, guerre des mines). L'opérateur peut gérer des centres de formation entiers, y compris sur le territoire national, en s'associant aux écoles militaires existantes.⁷
- **Maintien en Condition Opérationnelle (MCO)** : La maintenance des parcs exportés est un enjeu critique. L'opérateur assure la disponibilité des matériels sur le long terme, créant une dépendance technique vertueuse avec le pays partenaire. Cela inclut la gestion de la chaîne logistique et la réparation in situ.⁴
- **Conseil et Assistance (Mentoring)** : L'envoi d'experts auprès des états-majors partenaires pour aider à la planification, à la structuration des forces ou à la rédaction de doctrines. C'est un levier d'influence majeur qui permet de diffuser la culture stratégique française.
- **Domaines Spécialisés (Cyber et Espace)** : Le décret anticipe les besoins futurs en incluant ces nouveaux espaces de conflictualité. Des opérateurs privés pourraient ainsi assurer la formation à la cyberdéfense ou la gestion de segments sols spatiaux pour des

alliés, domaines où les ressources humaines étatiques sont en tension extrême.³

4.2. La Gestion de la Zone Grise et la "Présence Invisible"

L'un des avantages tactiques majeurs du dispositif est la discrétion. Dans certaines zones géographiques (Afrique de l'Ouest, Moyen-Orient), la présence de l'uniforme français est devenue politiquement sensible, voire contre-productive. L'opérateur de référence permet de maintenir une présence française, de continuer à soutenir les armées locales et de surveiller les dynamiques sécuritaires, mais sous une bannière civile ou commerciale moins "irritante" pour les opinions publiques locales.⁴

C'est une réponse directe aux stratégies d'influence russes (via Wagner/Africa Corps) ou turques (SADAT), qui utilisent des structures para-étatiques pour évincer les puissances occidentales. La France se dote ainsi d'un outil de "contre-influence" agile, capable de se déployer rapidement sans nécessiter un vote parlementaire complexe (contrairement à une OPEX officielle), tout en restant sous le contrôle strict de l'exécutif via la convention de mission.

5. Réactions Politiques, Éthiques et Sociétales

La promulgation de ce décret cristallise des tensions latentes au sein de la sphère politique et de la société civile française, opposant une logique d'efficacité opérationnelle à des principes républicains traditionnels.

5.1. L'Opposition Politique et la Critique de la "Marchandisation"

Les réactions les plus vives émanent des formations politiques de gauche, notamment de La France Insoumise (LFI), dans le contexte des débats sur le Projet de Loi de Finances (PLF) 2025.

- **L'argument budgétaire et moral :** Les critiques pointent du doigt un transfert de ressources publiques vers le secteur privé. L'idée que des fonctions régaliennes puissent générer du profit est contestée. LFI, par la voix de ses députés en commission défense, s'inquiète régulièrement que le budget des armées serve à subventionner des acteurs

privés plutôt qu'à renforcer le statut des militaires ou les services publics.¹⁶

- **Le risque de contournement** : Une crainte majeure est que le recours aux opérateurs de référence serve à contourner les plafonds d'emplois du ministère (les "Plafonds d'Emplois Autorisés" ou PEA). En externalisant des missions, le ministère peut afficher une maîtrise de sa masse salariale tout en augmentant ses dépenses de fonctionnement, créant une forme de "dette cachée" ou de dépendance structurelle.

5.2. Les Inquiétudes Éthiques : Le Spectre du Mercenariat

Malgré les garde-fous juridiques, le terme de "mercenaire" reste en filigrane dans les analyses critiques. Des publications spécialisées comme *Areion*²⁴ ou *Spécial Défense* posent la question : « Vers une privatisation de la guerre? ».¹⁹

- **La ligne rouge du combat** : Si le décret et les discours officiels excluent toute participation directe aux hostilités (le "combat"), la frontière est parfois tenue sur le terrain. Un formateur au combat accompagnant son unité sur le front, ou un technicien réparant un véhicule sous le feu, peuvent rapidement devenir des co-belligérants. Le droit international humanitaire (DIH) et le Document de Montreux de 2008 offrent un cadre, mais la réalité des zones de conflit est plus fluide.²⁰
- **La responsabilité de l'État** : En labellisant ces opérateurs, la France engage sa responsabilité internationale. Si un opérateur commet des exactions (crimes de guerre, tortures) lors d'une mission de formation, l'État français pourra difficilement se défaire en invoquant le statut privé de l'entité, compte tenu du lien contractuel fort (droits exclusifs, contrôle ministériel) établi par le décret.

5.3. Le Pragmatisme des Milieux de Défense

À l'inverse, la communauté militaire et les experts en stratégie (comme la rédaction de *Theatrum Belli* ou *Opex360*) accueillent le décret avec pragmatisme.¹

- **Un mal nécessaire** : Pour ces observateurs, l'alternative n'est pas entre "armée publique" et "armée privée", mais entre "présence française externalisée" et "absence française". Face au déclassement capacitaire et à l'hyper-sollicitation des forces, l'opérateur de référence est vu comme le seul moyen de sauvegarder l'influence française.
- **La reconnaissance d'une réalité** : Ils soulignent que le décret ne crée pas le phénomène mais le régule. Les ESSD existaient déjà ; le décret les sort de l'ombre,

impose des règles, des sanctions et un contrôle, ce qui est perçu comme une avancée de l'État de droit plutôt qu'un recul.³

6. Synthèse et Perspectives

Le Décret n° 2025-1030 du 31 octobre 2025 est un acte fondateur qui transforme l'écosystème de défense français. Il parachève la mutation de la politique de coopération militaire, passant d'une logique d'assistance d'État à État à une logique de partenariat public-privé structuré.

Tableau 2 : Synthèse des Impacts Stratégiques

Dimension	Avant le Décret	Après le Décret (2025-2035)
Cadre Légal	Flou juridique, recours au gré à gré fragile, risque contentieux UE.	Statut officiel d'Opérateur de Référence, droits exclusifs sécurisés, conformité régulée.
Rôle des ESSD	Prestataires de service ponctuels, tolérés mais marginalisés.	Acteurs de souveraineté reconnus, partenaires structurels sur 10 ans.
Rôle des Armées	Dispersion sur des missions de formation/soutien chronophages.	Recentrage (théorique) sur la Haute Intensité et la préparation opérationnelle.
Influence	Limitée aux capacités de projection humaines de l'armée.	Démultipliée par le levier privé, présence plus discrète et résiliente.
Risques	Opacité, manque de contrôle des acteurs privés.	Responsabilité juridique de l'État engagée, risque de dépendance industrielle.

Conclusion Prospective :

À l'horizon 2030, la réussite de ce modèle dépendra de la capacité de l'État à exercer réellement ses prérogatives de contrôle. Le risque principal n'est pas tant une dérive mercenaire "à la Wagner" — le cadre culturel et juridique français étant très éloigné de ce modèle — qu'une "capture du régulateur". Si les opérateurs de référence deviennent trop indispensables, s'ils détiennent seuls les clés de la maintenance des matériels exportés ou de la formation des pilotes, le rapport de force pourrait s'inverser, l'État devenant dépendant de ses propres créatures pour mener sa politique étrangère.

Par ailleurs, l'application de ce décret devra être scrutée sous l'angle du droit de la concurrence européen. L'octroi de droits exclusifs pour 10 ans est une dérogation majeure aux principes du marché intérieur, qui ne tiendra juridiquement que si la France parvient à démontrer systématiquement que ces missions relèvent du cœur de la souveraineté nationale et ne peuvent être soumises aux lois du marché ordinaire. Le décret du 31 octobre 2025 n'est donc pas une fin en soi, mais le début d'une nouvelle ère de "guerre juridique" et industrielle pour la défense française.

Sources des citations

1. Décret n° 2025-1030 du 31 octobre 2025 relatif aux opérateurs de référence du ministère des armées pour la coopération militaire internationale - Légifrance, consulté le novembre 25, 2025, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000052472683>
2. Compte rendu du Conseil des ministres du 29 octobre 2025., consulté le novembre 25, 2025, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2025/10/29/compte-rendu-du-conseil-des-ministres-du-29-octobre-2025>
3. Tournant pour la défense française : L'État officialise le rôle du privé., consulté le novembre 25, 2025, <https://theatrum-belli.com/tournant-pour-la-defense-francaise-letat-officialise-le-role-du-privé/>
4. Le lien entre société militaire privée et armée française officialisé par décret - Enderi, consulté le novembre 25, 2025, https://www.enderi.fr/Le-lien-entre-societe-militaire-privee-et-armee-francaise-officialise-par-decret_a1762.html
5. Article 7 - Décret n° 2025-1030 du 31 octobre 2025 relatif aux opérateurs de référence du ministère des armées pour la coopération militaire internationale - Légifrance, consulté le novembre 25, 2025, https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000052472693
6. Article 5 - Décret n° 2025-1030 du 31 octobre 2025 relatif aux opérateurs de référence du ministère des armées pour la coopération militaire internationale - Légifrance, consulté le novembre 25, 2025, https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000052472690
7. Article 3 - Décret n° 2025-1030 du 31 octobre 2025 relatif aux opérateurs de référence du ministère des armées pour la coopération militaire internationale - Légifrance, consulté le novembre 25, 2025,

- https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000052472688
8. Article 9 - Décret n° 2025-1030 du 31 octobre 2025 relatif aux opérateurs de référence du ministère des armées pour la coopération militaire internationale - Légifrance, consulté le novembre 25, 2025,
https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000052472695
 9. Le possible rachat de DCI - Droit des militaires, consulté le novembre 25, 2025,
<https://www.droitdesmilitaires.fr/88898>
 10. DCI : un opérateur prêt à relever les défis d'un monde en évolution | Cairn.info, consulté le novembre 25, 2025,
<https://shs.cairn.info/revue-revue-defense-nationale-2025-7-page-11?lang=fr>
 11. DEFENSE CONSEIL INTERNATIONAL s'engage - Les entreprises s'engagent, consulté le novembre 25, 2025,
<https://lesentreprises-sengagent.gouv.fr/les-entreprises-engagees/defense-conseil-international-7829248>
 12. Défense conseil international - Wikipédia, consulté le novembre 25, 2025,
https://fr.wikipedia.org/wiki/D%C3%A9fense_conseil_international
 13. Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense - Sénat, consulté le novembre 25, 2025, https://www.senat.fr/rap/a17-473/a17-473_mono.html
 14. [Réarmer la France] - Pour une politique industrielle de défense - Institut Montaigne, consulté le novembre 25, 2025,
<https://www.institutmontaigne.org/expressions/rearmer-la-france-pour-une-politique-industrielle-de-defense>
 15. Défense Conseil International (DCI) - GICAN, consulté le novembre 25, 2025,
<https://gican.asso.fr/les-adherents/dci-navfco/>
 16. Projet de loi finances 2025 : la loi de programmation militaire est respectée, consulté le novembre 25, 2025,
<http://www.defense.gouv.fr/actualites/projet-loi-finances-2025-loi-programmation-militaire-est-respectee>
 17. Tome IV - Défense : Préparation et emploi des forces : Forces terrestres, consulté le novembre 25, 2025,
<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/old/17/budget/plf2025/a0527-tIV.asp>
 18. 2026 Budget: LFI defends a motion of rejection, the Assembly does not adopt it - YouTube, consulté le novembre 25, 2025,
<https://www.youtube.com/watch?v=ZSlYf8l4OeE>
 19. Les sociétés militaires privées : vers une privatisation de la guerre ? - Spécial Défense, consulté le novembre 25, 2025,
<https://specialdefense.over-blog.com/2025/11/les-societes-militaires-privees-vers-une-privatisation-de-la-guerre.html>
 20. Les sociétés militaires privées, les mercenaires, les combattants étrangers et leur impact sur les droits de l'homme - <https://rm.coe.int>, consulté le novembre 25, 2025,
<https://rm.coe.int/les-societes-militaires-privées-les-mercénaires-les-combattants-étrangers/1680af6e1c>