

M A R S 2 0 0 9



Cahier du CEREM n°8



HAUTES ÉTUDES MILITAIRES

REPÈRES UTILES

DÉCEMBRE 2008



CENTRE D'ÉTUDES
et de RECHERCHE
DE L'ÉCOLE MILITAIRE

Ces **REPÈRES** participent de l'un des objectifs du CEREM qui est de publier les travaux d'officiers qui s'impliquent dans le débat stratégique.

Ce Cahier du CEREM n°8 regroupe les travaux d'officiers de la 58^{ème} session du **Centre des Hautes Études Militaires (CHEM)**.

Les travaux de la 58^{ème} session du CHEM qui sont regroupés ici correspondent à l'un des exercices imposés de cette année de formation et de réflexion : l'étude synthétique de comité.

Comme son intitulé l'indique, ce type de travail est placé sous la double contrainte de la brièveté et de la réflexion collective.

On ne s'étonnera pas des thèmes abordés. Comme toujours en ce qui concerne la réflexion d'officiers auditeurs engagés dans la vie de leur institution et impliqués dans les débats qui l'animent, il s'agit de sujets d'actualité. Actualité plutôt immédiate et ponctuelle comme dans le cas de la démarche capacitaire et programmatique ou à propos du continuum sécurité-défense dont les problématiques sont très directement issues des travaux préparatoires de la nouvelle loi de programmation militaire et des réflexions du *Livre blanc*. Actualité plus pérenne dans le cas de l'interrogation sur le rôle et la place de la haute hiérarchie militaire, interrogation récurrente et légitime qui alimente depuis fort longtemps les réflexions d'un corps militaire soucieux de résoudre la tension qui existe entre l'exigence républicaine d'absolue soumission au politique et le souhait de pleine association à l'élaboration des choix qui engagent la défense de la nation.

Il faut lire ces études comme le résultat de travaux de groupe qui, outre qu'ils tiennent compte des points de vue des autorités actuellement en charge des différents domaines concernés, possèdent la grande qualité d'exprimer un consensus interarmées débouchant sur des préconisations concrètes et sensément applicables !

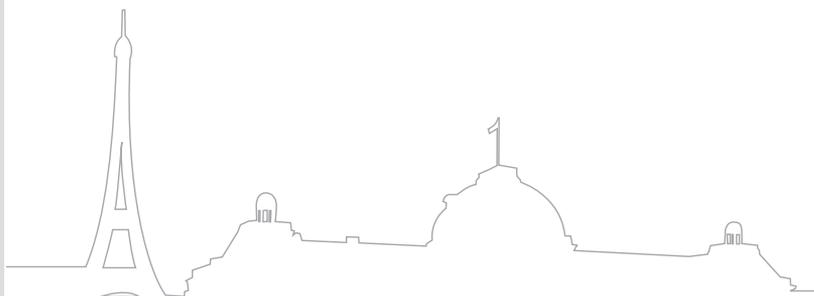
AVERTISSEMENT

*Les opinions émises dans ce document
n'engagent que leurs auteurs.*

*Elles ne constituent en aucune manière une position
officielle du ministère de la défense*

Cahiers du CEREM déjà parus :

- N°1 Principales mutations du système géostratégique mondial depuis 2000 (acte du séminaire de juin 2007)
- N°2 Réflexions sur l'environnement stratégique
- N°3 La légitimité des interventions militaires
- N°4 L'ambition sociale de l'armée française
- N°5 L'asymétrie dans les conflits contemporains
- N°6 Sécuriser le développement durable de la Méditerranée (acte du colloque d'avril 2008)
- N°7 La présidence française de l'Union européenne et la PESD





1. QUEL RÔLE, DEMAIN, POUR LA HAUTE HIÉRARCHIE MILITAIRE DANS LA NATION ?	7
- Historique de la relation politico-militaire.....	8
- L'identité militaire au sein de l'appareil d'État.....	10
- Pistes d'évolution.....	12
- Pour conclure.....	15
2. LE CONTINUUM SÉCURITÉ - DÉFENSE	17
- Mieux qu'une définition, la nécessité d'une vision partagée.....	18
- L'approche opérationnelle, moteur du continuum.....	20
- Construire le continuum de manière proactive.....	22
- Pour conclure.....	25
3. LA DÉMARCHE CAPACITAIRE ET PROGRAMMATIQUE EN FRANCE : PROCESSUS ET ADAPTABILITÉ	27
- Un regard de l'intérieur.....	28
- Un regard du sommet ou de l'extérieur.....	34
- Pour conclure.....	38
- Annexe : définitions et glossaire.....	41



1. QUEL RÔLE, DEMAIN, POUR LA HAUTE HIÉRARCHIE MILITAIRE DANS LA NATION ?

NOTES

■ ■ ■

La place de la haute hiérarchie militaire (HHM) dans la nation est une question récurrente pour ses membres et pour ceux qui aspirent à les remplacer. La lecture de la liste des études menées par le CHEM depuis dix ans est, à cet égard, éloquente. Sous plusieurs formes, elle revient régulièrement dans les sujets d'étude, comme un prurit mal cicatrisé et certaines réponses sont désabusées. Après un siècle traversé par des guerres – mondiales et de décolonisation – et la réforme permanente que connaissent les armées depuis la fin de la guerre froide, cette interrogation n'est pas surprenante. Elle porte en germe la place que la nation accorde à son armée, la HHM n'en étant que le symbole le plus éminent.

Pour autant, dans ce contexte en évolution incessante, les élites militaires parviennent-elles à fonctionner en harmonie avec l'appareil d'État et quelles peuvent être les solutions pour, le cas échéant, améliorer leur rayonnement ?

La finalité même de l'institution rend le rôle de la haute hiérarchie militaire dépendant des circonstances. En dépit des apparences, celles-ci évoluent favorablement. Si la disparition d'une menace vitale pour la nation a banalisé le fait militaire dans les préoccupations, la permanence des dangers d'un monde incertain renforce la visibilité de l'action de la HHM. C'est d'ailleurs sur son aptitude opérationnelle que se fonde sa légitimité pour peu qu'elle cultive également la maîtrise des dossiers organiques et une réelle volonté de connaître les règles de fonctionnement de la sphère politico-administrative. C'est d'abord par une meilleure prise de conscience de leurs atouts et de leurs limites que les élites militaires enrichiront de leur expérience un système de décision gouvernemental de plus en plus intégré et complexe.

La perspective historique (première partie) donne une réelle idée des progrès accomplis dans la relation politico-militaire et éclaire d'un jour particulier le décalage observé aujourd'hui entre



l'identité militaire et le fonctionnement de l'État (deuxième partie). Quelques pistes d'amélioration des parcours de la HHM peuvent être envisagées pour fluidifier encore cette relation (troisième partie).

HISTORIQUE DE LA RELATION POLITICO-MILITAIRE

Les relations politico-militaires, fondées sur des perceptions réciproques forcément subjectives et souvent inconscientes, ont, pendant une grande période de l'histoire des III^e et IV^e Républiques, pris la forme de suspicion et de méfiance durables, voire de crainte de césarisme. Ces relations se sont en revanche normalisées après 1958. Aujourd'hui, un équilibre s'est institué entre politiques et militaires, qui s'illustre par la place reconnue au Cema dans le processus décisionnel.

Depuis près de deux siècles, les relations entre les politiques et les militaires ont été marquées par la suspicion, la méfiance, voire la défiance. Subjectives, elles sont restées la plupart du temps dans le domaine passionnel. Le principe formulé à Rome, *cedant arma togae*, qui, en démocratie, établit sans contestation la prééminence des politiques sur les militaires, a cependant toujours été observé.

L'armée, menace pour la république

Dès la fin du XIX^e, un fond de méfiance républicaine s'est instauré à l'encontre des militaires, perçus comme irréductibles au système démocratique. Il repose sur l'opposition caractérisée entre les principes de fonctionnement de la démocratie et ceux des armées, où le système hiérarchique prévaut. Si l'armée constitue par essence le rempart de la nation, la singularité de son fonctionnement a pu aussi apparaître inconsciemment comme une menace.

À cela, s'est ajouté l'essor d'un antimilitarisme latent ressenti dans la société française. Il s'est nourri pêle-mêle de ce qui a pu être considéré comme de l'esprit de caste lors de l'affaire Dreyfus, des tueries de la Grande Guerre, du souvenir du régime de Vichy, mais aussi de la débâcle de 40. La question « à quoi servent les chefs militaires s'ils ne sont pas capables de faire la guerre ? » pouvait alors trouver une légitimité dans l'inconscient collectif.

Enfin, les réductions sévères d'effectifs dont les armées ont été victimes après chaque conflit ont été vécues comme des purges et n'ont pas favorisé le rapprochement : chacun y a dénoncé l'incompétence de l'autre, cristallisant les incompréhensions.



NOTES

Crainte d'une hégémonie militaire

Depuis deux siècles, la république s'est engagée dans un âpre combat pour pérenniser son existence. Elle a laissé à ses élites civiles le sentiment qu'elles étaient menacées par les forces armées. En effet, les militaires ont souvent été placés au cœur du jeu et de la vie politique durant les deux derniers siècles. Bonaparte, Mac Mahon, Boulanger, Pétain, de Gaulle ont illustré l'interaction récurrente entre politiques et militaires pendant de longues périodes de notre histoire récente. Facilement suspectés de vouloir tenter une aventure personnelle, ils ont symbolisé les liaisons dangereuses de la toge et des armes. Certains changements de régime violents ont entretenu la confusion dans les rôles et les responsabilités de chacun, comme ce fut le cas lors de l'avènement de la IIIe République.

L'examen du jeu de pouvoir entre les politiques et les militaires révèle par ailleurs que l'instabilité et la faiblesse de l'exécutif auront été les ressorts de la crainte d'une hégémonie militaire. La période de l'après-guerre est révélatrice à cet égard. Les relations politico-militaires y sont encore mises à l'épreuve par les conflits coloniaux et la dégradation accélérée du contexte international. Pendant la IVe République, le conflit algérien, la défaite en Indochine et plus globalement l'ensemble des dossiers de politique extérieure sont autant de sources de tensions et d'affrontements. La loyauté du commandement, qui joue un rôle central dans la confiance réciproque entre militaires et politiques, met du temps à être pleinement reconnue.

Vers la normalisation.

Avec l'avènement de la Ve République et l'entrée de la France dans l'ère nucléaire, nous assistons à une normalisation des relations politico-militaires. Le pouvoir politique est devenu suffisamment fort et stable pour n'être plus inquiété : l'armée n'est désormais plus perçue comme une menace¹ pour les institutions. Cette confiance retrouvée est une des raisons qui a permis progressivement d'affermir les pouvoirs du Cema sur les forces armées dans une proportion qui n'avait jamais été atteinte dans le passé.

Il aura fallu encore vaincre quelques résistances pour apaiser les relations politico-militaires. En effet, jusqu'aux années 70, l'anticolonialisme, l'antimilitarisme et le pacifisme restent des sentiments présents à l'égard des armées dans une frange significative de la société civile. Ils se sont largement estompés à la fin de la guerre froide, avec l'absence de menace directe à ses frontières, la fin de la conscription et l'essor des opérations de maintien de la paix.

Dans ce contexte où la société française n'est plus structurée par la guerre et les affaires militaires, il est pertinent d'imaginer que la HHM soit quelque peu marginalisée dans la nation. Il faut toutefois observer

1. À telle enseigne qu'Édouard Balladur déclare au Point, n°1602, en 2003, « [Notre pays] a enfin trouvé à l'intérieur une stabilité institutionnelle, ..., si bien qu'il n'y a plus de dangers mortels à conjurer et qu'il est à l'abri d'un désordre militaire ».



que si la menace globale a décliné, le monde est devenu plus incertain et ses évolutions permanentes ont donné une nouvelle visibilité tant aux opérations militaires qu'à leurs dirigeants.

L'IDENTITÉ MILITAIRE AU SEIN DE L'APPAREIL D'ÉTAT

Si la relation entre responsables politiques et HHM est aujourd'hui parfaitement stabilisée, cette dernière a encore parfois le sentiment d'une désaffection de la part des élites dirigeantes. Cette perception s'est nourrie de données concrètes – décrochage des rémunérations, faible valorisation de l'expérience acquise par les chefs militaires après leur service actif – et d'éléments plus relatifs, comme l'insuffisance des moyens que l'État consent à l'institution pour remplir ses missions.

Cette impression, si elle transcende toute l'histoire contemporaine, n'est pas confirmée par nos entretiens.

Le sentiment de déclassement s'appuie certes sur une réalité, mais il est aussi partagé par d'autres professions et ne fait donc pas de la HHM un cas d'espèce. En revanche, le mode de fonctionnement du monde militaire ne prépare pas naturellement ses élites aux usages des sphères politico-administratives, ce qui explique probablement en partie le malaise perçu. Pourtant, les officiers généraux sont reconnus et appréciés, dès lors qu'ils cultivent leur expertise et les valeurs qui fondent leur identité.

Un déclassement général des élites

Depuis 60 ans, la construction européenne s'est faite pour empêcher une nouvelle guerre. Nos sociétés, leurs élites dirigeantes, n'ont plus pour les affaires militaires l'intérêt de leurs aînés qui avaient connu les turpitudes de la guerre, à des moments où l'institution et certains de ses chefs ont joué un rôle vital pour la nation. Incontestablement, le fait militaire est en recul dans l'ordre des préoccupations et des préséances.

Par ailleurs, la période récente a vu le retrait de l'État d'un certain nombre de fonctions régaliennes, au minimum un amoindrissement de son rôle au bénéfice d'autres acteurs, supranationaux ou locaux. Le sentiment d'un déclassement est donc partagé par d'autres catégories de fonctionnaires et de professions comme les préfets, les médecins ou les enseignants. Dans un monde en plein bouleversement, la HHM ne peut donc pas exciper d'un quelconque traitement de défaveur pour prétendre retrouver un rang qu'elle aurait



NOTES

indûment perdu. En revanche, elle peut tenir toute sa place dans la nation dès lors qu'elle intègre les règles de fonctionnement de l'appareil d'État.

Culture militaire et fonctionnement de l'État

À la sortie de l'enseignement militaire du deuxième degré, et bien au-delà pour la majorité de ses membres, le vivier des futures élites militaires n'est pas du tout préparé au travail dans les sphères politico-administratives.

N'ayant pas suivi de scolarité à l'Ena comme la plupart des élites de l'administration, n'appartenant pas aux réseaux qui structurent les grands corps de l'État et totalement dédié à son cœur de métier opérationnel dans sa première partie de carrière, il n'est pas non plus familier de son système de décision dont les caractéristiques sont éloignées de celui de l'institution militaire.

Beaucoup moins structuré que celle-ci, le monde politico-administratif est plus ouvert aux ambitions de ses protagonistes. Chacun doit y faire et y défendre sa place, *a contrario* du système hiérarchisé des armées qui définit à chacun un rôle et un périmètre de responsabilité précis. En apparence plus feutrés, les cabinets sont un monde moins confortable que les états-majors. Le rapport de force y est moins lisible que dans l'action militaire mais il est permanent. À ce jeu, certains officiers sont jugés trop tendres, voire trop naïfs.

En outre, ceux-ci ne sont pas toujours sensibilisés aux contraintes du « temps politique ».

Planificateurs par nécessité opérationnelle et budgétaire, garant dans la durée de la constitution d'un outil militaire, ils doivent prendre en compte les contraintes des gouvernants : durée limitée des mandats électoraux, dictature de l'urgence et interdépendance des grands dossiers gouvernementaux.

Pour autant, malgré ces handicaps « culturels », que l'institution s'attache à compenser en préparant ses futures élites, la HHM a un place reconnue au sein de l'appareil d'État.

La place de la haute hiérarchie militaire

Comme cela a été rappelé précédemment, cette étude est, par nature, subjective. Le champ des perceptions est vaste qui va du sentiment de marginalisation des élites militaires à l'affirmation qu'à travers la place prééminente du Cema ou la nomination récente d'un officier général à la tête de la gendarmerie nationale, l'institution militaire n'a jamais été aussi influente au sommet de l'État.



NOTES

Toutefois, les différents témoignages recueillis s'accordent sur un point : dans l'exercice de leur art, de leur cœur de métier, les chefs militaires ont les moyens de se faire entendre à toutes les étapes du processus décisionnel. Sur un champ plus large, ils sont d'autant plus écoutés qu'ils cultivent les compétences et les valeurs réputées caractéristiques de leur corporation. C'est ce qui fonde leur légitimité.

La permanence des opérations extérieures, leur internationalisation et la montée en puissance de leur intensité ont abouti à une multiplication des conseils de défense qui donnent à l'institution une forte visibilité au plus haut niveau. Le Cema y joue, sous l'autorité du chef des armées, un rôle de premier plan et l'organisation adoptée, rodée au fil des crises, garantit la cohérence des propositions avec les décisions et les actions sur le terrain.

En revanche, en matière organique, la légitimité de la haute hiérarchie militaire est aujourd'hui contestée. Les contraintes financières, les besoins de rationalisation ont introduit une approche économique de l'outil de défense. Celle-ci s'exerce à travers le prisme des politiques publiques dont la mise en œuvre devient souvent une finalité à part entière, risquant d'estomper l'objectif global : la mise sur pied d'un outil militaire homogène. Cette approche renforce mécaniquement le rôle de l'administrateur, expert d'un domaine organique, au détriment du chef militaire, pourtant garant de la cohérence de la constitution de l'outil avec son emploi.

Cette évolution récente souligne l'importance de la qualité des parcours et de la continuité sur certains dossiers pour fonder la légitimité des élites militaires auprès des décideurs civils. À ces critères, il faut également ajouter les qualités reconnues aux chefs militaires et sur lesquelles ils sont attendus, comme le courage intellectuel, la force de caractère, ou encore la neutralité politique.

En effet, il s'avère, à rebours de certaines idées reçues, que l'affichage discret d'une préférence politique, à l'instar de la pratique non-officielle de certains hauts fonctionnaires, serait une impasse en matière d'influence. Gain apparent en marges de manœuvre personnelles, il passerait pour un reniement d'un choix de neutralité librement consenti et, en définitive, s'avérerait un obstacle à la crédibilité plus que son soutien.

PISTES D'ÉVOLUTION

Les pistes d'évolution identifiées pour améliorer la lisibilité de la haute hiérarchie militaire au niveau de la sphère décisionnelle politique sont au nombre de quatre. Toutes concourent à l'adaptation de notre ressource aux exigences du domaine politico-militaire : un recrutement initial plus ouvert permettant une meilleure représentation des filières universitaires, une formation recentrée sur les valeurs militaires essentielles, une sélection plus marquée des futures élites et une plus grande diversification de leurs parcours professionnels.



NOTES

2. ESM Saint-Cyr, École navale et École de l'air.

Un recrutement initial plus ouvert

Aujourd'hui, à l'exception de l'armée de terre, le recrutement dans les grandes écoles d'officiers² est très fortement dominé par la filière scientifique, justifié en partie par les connaissances à acquérir par les élèves officiers durant leur cursus de formation. Destiné à former l'ossature de la structure de commandement des trente années à venir, ce recrutement fournit *de facto* la future haute hiérarchie militaire. Dans ces conditions, les critères de sélection doivent reposer sur un double besoin : celui de disposer de chefs aux solides compétences militaires, mais aussi d'officiers possédant les facultés intellectuelles pour réussir dans un environnement politico-militaire, à l'issue d'une carrière opérationnelle.

Aussi, les armées pourraient réexaminer leurs modes de recrutement actuels en puisant dans un vivier plus ouvert et en balayant tout le spectre des cursus scolaires et universitaires. Cette démarche a déjà été initiée dans d'autres pays occidentaux comme les États-Unis où les pilotes ne sont pas exclusivement recrutés parmi les scientifiques, sans que cela n'affecte l'efficacité opérationnelle de leur force aérienne.

Une formation militaire réaffirmée

Aux yeux du décideur politique, la HHM fonde sa légitimité sur sa solide expertise du métier des armes. C'est pourquoi la formation, domaine traditionnel d'excellence des forces armées, doit rester centrée sur le chef militaire dans son environnement opérationnel, sans bien sûr remettre en cause la dynamique d'ouverture initiée ces dernières années. En effet, les évolutions réalisées par les armées ont permis une meilleure lisibilité en externe, pérennisant ainsi le label « Grande École » de nos écoles d'officiers.

Il convient de distinguer la formation initiale de la formation continue délivrée tout au long de la carrière. La première a pour objectif de façonner le jeune officier en lui inculquant les fondamentaux du métier ; elle consiste également à transmettre les compétences indispensables à l'exercice du premier emploi. Si la formation initiale donne globalement satisfaction, un effort pourrait être davantage marqué sur la connaissance de l'histoire militaire. Ce domaine, insuffisamment enseigné, devrait constituer le socle à partir duquel chaque officier pourrait nourrir une véritable réflexion doctrinale. Il s'agit bien de définir un corpus de textes, éventuellement commun à l'ensemble des armées, permettant de comprendre les enjeux présents et futurs.

Plus que jamais, la réalité des engagements opérationnels nécessite de former des officiers « chefs opérationnels » possédant un solide



NOTES

bagage de culture militaire, plutôt que des « managers » dont les profils, quoique séduisants, ne sont pas nécessairement adaptés aux besoins des armées. De plus, cette formation résolument militaire constitue un gage d'attractivité du métier des armes par une identification plus forte des valeurs portées.

La formation continue, quant à elle, doit permettre d'entretenir, voire d'approfondir, la réflexion doctrinale, dans un cadre interarmées et interallié. Elle doit également inciter nos officiers à saisir toutes les occasions de s'exprimer sur les problématiques de défense, en interne comme en externe. Le cas échéant, cela pourrait conduire certains à dispenser un enseignement et à être reconnu pour leur expertise. En effet, la perspective de disposer d'un nombre conséquent d'officiers supérieurs aptes à intervenir ou à animer des forums au sein de cénacles tels que l'Ena contribuerait directement au rayonnement des armées.

Par ailleurs, toutes les mises en situation de commandement, en métropole comme à l'étranger, pourraient utilement être précédées d'un module de formation sur le fonctionnement des structures politiques de l'environnement immédiat. Outre l'apport immédiat dans l'exercice de la fonction, cette mesure permettrait aussi de donner aux futurs décideurs les principales clés de compréhension d'un monde politique souvent difficile à appréhender.

Une démarche volontariste d'identification et de préparation des futures hautes autorités militaires

La préparation d'un « vivier » de futurs hauts responsables militaires repose principalement sur un dispositif de sélection qui mériterait d'être davantage formalisé. Pour ce faire, la discrimination des potentiels par la notation doit être réaffirmée, en s'appuyant sur le nouveau *Bulletin de notation interarmées officiers* et en mettant nettement en exergue les valeurs foncières les plus difficiles à exprimer au plus haut niveau de la hiérarchie lorsque celle-ci se retrouve confrontée aux décideurs politiques : le courage d'exprimer ses convictions, la force de caractère pour les défendre et l'indépendance d'esprit.

L'objectif est bien d'identifier une population d'officiers possédant une bonne expérience opérationnelle, ayant une maîtrise suffisante des rouages en vigueur au sein du monde politique et dotés de forces morales au service d'une éthique incontestable.

Ainsi, le parcours professionnel des officiers identifiés comme « hauts potentiels » – les armées ayant incontestablement progressé ces dernières années dans l'identification de cette population – doit faire l'objet d'un suivi individualisé dès la sortie du Collège interarmées de



NOTES

défense (CID) en fonction des perspectives d'emploi. Dans tous les cas, les postes tenus doivent être suffisamment exposés pour être véritablement qualifiants. Dans cette logique, les parcours offerts aux officiers destinés à la HHM devraient systématiquement privilégier l'acquisition des cultures politico-militaire et financière, tout en laissant une large place à l'expérience opérationnelle.

Une « mobilité extérieure » adaptée aux futurs hauts responsables militaires

Pour jouer pleinement son rôle dans le processus décisionnel, la HHM a besoin d'être préparée suffisamment tôt à évoluer au contact de la sphère politique. Cela nécessite, entre autre, d'en maîtriser ses modes de fonctionnement et de savoir déchiffrer certains codes. Cette préparation passe par la formalisation de passerelles en cours de carrière, si possible dès la scolarité du CID, sous forme d'échanges avec des structures telles que l'Ena, poursuivis ultérieurement, à l'instar du stage en haute administration organisé au Centre des Hautes Études Militaires.

En complément, la mobilité vers d'autres ministères doit être recherchée en ciblant précisément le personnel choisi, car il serait illusoire d'imaginer que l'ensemble du vivier de la HHM puisse bénéficier d'une telle mesure. Lors de ces détachements au sein d'administrations civiles, l'officier se retrouve en totale « immersion » au sein d'un environnement peu familier qui ne lui est pas acquis d'emblée. Son travail et sa capacité d'adaptation doivent lui permettre de s'imposer et d'acquérir une expérience unique.

Ce dispositif, qui existe aujourd'hui mais au profit d'un nombre trop limité d'officiers³, peut être compris comme la transposition de certaines pratiques en vigueur au sein d'autres administrations de la fonction publique, comme la nécessité d'avoir effectué une mobilité hors de son ministère pour pouvoir postuler à des fonctions de haute responsabilité.

De la même manière, le détachement au sein du ministère de la défense de fonctionnaires civils provenant d'autres ministères serait de nature à favoriser la compréhension mutuelle entre haute administration et future HHM. Cependant, pour que la mise en œuvre d'une telle réciprocité soit pleinement efficace, les armées devront faire l'effort de proposer des postes de responsabilité attractifs.

Pour conclure

Au delà des mesures proposées ci-dessus, l'ensemble de cette étude montre qu'à travers les époques, le rôle de la haute hiérarchie militaire fluctue mais reste indispensable à la cité. Aussi, revenons sur les profonds bouleversements que connaissent aujourd'hui les sociétés occidentales car ils sont porteurs d'enseignements à deux égards.

3. Une dizaine par an pour l'armée de terre, quelques unités pour la marine et l'armée de l'air.



NOTES

4. Nicolas BAVEREZ, *En route vers l'inconnu*, Perrin, 2008.

Tout d'abord, parce que la rupture est en elle-même vecteur d'opportunités à condition de savoir l'identifier et de vouloir l'accompagner. Certes, aucun rôle n'est plus établi à l'avance, mais les élites militaires disposent potentiellement des atouts nécessaires pour se faire entendre.

Ensuite, parce que ces bouleversements connaissent aujourd'hui une accélération rapide. Alors que nous sommes désormais *en route vers l'inconnu*⁴, la demande d'État n'a jamais été aussi forte et les stratégies d'action aussi prééminentes. Face à l'évolution des risques, les chefs militaires et, derrière eux, l'ensemble des armées, peuvent se trouver demain confrontées à des situations inédites et périlleuses. C'est leur devoir de l'anticiper et de s'attacher, sans complexes, à pouvoir répondre au mieux à la confiance de leurs concitoyens.

- **Colonel Grégoire de SAINT-QUENTIN (T)**
- **Colonel Bruno DEPARDON (A)**
- **Colonel Alain PIDOUX (G)**
- **Colonel Klaus HAHNDEL (T, Allemagne)**
- **Colonel Christophe ABAD (T)**
- **Commissaire en chef de 1ère classe Vincent CAMPREDON**
- **Capitaine de vaisseau Frédéric DAMLAIMCOURT**
- **Colonel Jean RONDEL (A)**



2. LE CONTINUUM SÉCURITÉ - DÉFENSE

NOTES

1. Notons cependant que le terme de continuum n'est jamais employé dans le *Livre blanc*.



Avec la récente diffusion du *Livre blanc*, l'appellation séduisante de « continuum sécurité-défense » conforte une sémantique contemporaine et décrit la vision globalisante de la sécurité nationale¹. Mais que signifie vraiment ce fameux continuum ? Quel est son périmètre et comment le disséquer pour identifier la contribution concrète et optimale des armées ?

Si le continuum ne se limite pas au territoire national, l'étude sera cependant ciblée sur la sécurité intérieure. En effet, ce vaste champ d'action complexe, lieu de la continuité gouvernementale et de la cohérence de la sécurité générale, requiert une coordination déterminante et une implication nouvelle pour les forces armées qui, agissant aujourd'hui essentiellement sur des théâtres étrangers et dans des coalitions multinationales, ont des liens au territoire national plus limités qu'autrefois.

Bien qu'il n'existe pas de définition exhaustive et précise de la notion de continuum sécurité-défense, une volonté nouvelle et manifeste de décloisonnement de l'action des ministères transparaît clairement au fil des pages du *Livre blanc*. Sa finalité : mieux gérer les crises sur le territoire national. Si la logique d'action commune est ardemment recommandée, les conditions de la réalisation d'une synergie interministérielle restent à concevoir et à mettre en place. L'intérieur a bien sûr un rôle essentiel que nul ne lui conteste. La défense, acteur-clé de la sécurité, doit intelligemment saisir l'occasion offerte pour apporter une contribution qualitative au meilleur niveau valorisant ses aptitudes et dépassant sa réputation actuelle de simple pourvoyeur de main d'œuvre et de moyens.

Telles sont les interrogations et les préoccupations qui ont suscité ce travail, qui s'appuie sur une enquête croisant les analyses des acteurs de la défense et de la sécurité. Cette étude vise, dans la continuité



NOTES

2. Intentionnelles ou d'origines naturelles, militaires ou civiles, étatiques ou issues de mouvements transfrontaliers.

3. Connaissance et anticipation, prévention, dissuasion, protection et intervention.

4. « La politique de sécurité regroupe la politique de sécurité intérieure – pour tout ce qui ne relève pas de la sécurité individuelle des personnes et des biens ou du maintien de l'ordre – et la politique de sécurité civile. D'autres politiques, telles que la politique étrangère et la politique économique, contribuent aussi directement à la sécurité nationale », *Livre blanc*, page 62.

5. Une capacité de 10 000 hommes est en particulier fixée comme objectif à l'armée de terre, *Livre blanc*, page 195.



des groupes de travail du *Livre blanc*, à faire des propositions pratiques à l'état-major des armées.

Pour cela, cet exercice s'attache dans un premier temps à définir une vision interministérielle partagée du continuum puis, en s'appuyant sur l'analyse de scénarios représentatifs, à déterminer des axes d'efforts permettant à la défense de jouer pleinement le rôle que lui confie le *Livre blanc* dans la sécurité nationale, avec ses savoir-faire, son savoir-être, ses capacités, et dans le respect de son identité militaire.

MIEUX QU'UNE DÉFINITION, LA NÉCESSITÉ D'UNE VISION PARTAGÉE

Le continuum : un impératif du Livre blanc

Le *Livre blanc* 2008 tire les conclusions de la mondialisation et de la diversité des menaces² et porte à la fois sur la défense et la sécurité, conformément à la volonté du Président de la République. Il définit ainsi une stratégie commune de sécurité nationale articulée autour de cinq fonctions stratégiques³ et intègre les politiques de défense et de sécurité⁴.

La défense, largement tournée vers les opérations extérieures depuis le *Livre blanc* de 1994, doit désormais renforcer sa participation à la sécurité intérieure⁵ et être capable non seulement de protéger la nation face à des crises de grande ampleur, mais aussi de contribuer à augmenter sa capacité de résilience. Ce recadrage, en appui des forces de sécurité et sous la conduite du ministère de l'intérieur, constitue finalement l'évolution majeure de son cadre d'emploi.

Le continuum : une définition multiforme

La plupart des dictionnaires définissent le continuum comme « une cohérence entre les domaines qu'il relie » ou bien encore, de façon générique, comme « un ensemble, un espace ou une séquence dont les éléments adjacents n'ont pas de différences saillantes et qui est uniquement divisible de manière arbitraire ». Cette vision tend à le considérer, dans une approche pour le moins extensive, comme une forme d'intelligence collective rassemblant toutes les activités de défense et de sécurité, dès lors qu'elles peuvent se valoriser mutuellement et bilatéralement par leurs objectifs ou leurs moyens sur le territoire national comme en opérations extérieures.

NOTES

6. La coordination des plans d'intervention entre les ministères, la mise en alerte de structures de conduite et la permanence de moyens sont en particulier essentielles.

Cette définition en donne une compréhension élargie, conforme à la diversité des risques et menaces au sens du *Livre blanc*. Le continuum demeure cependant une notion complexe qui peut être abordée sous différents angles.

Notion complexe, le continuum est en effet plus facilement abordable par le biais des effets recherchés. Nécessité fondamentale de la nouvelle stratégie du *Livre blanc*, celui qui apparaît clairement est la *coordination* entre les dispositifs civils et militaires à partir d'objectifs communs et de responsabilités établies. Fondée sur un appui mutuel respectueux des savoir-faire individuels et des identités, elle doit conduire à renforcer l'interopérabilité des méthodes et des équipements, à préparer les forces à partir de plans, de procédures et d'exercices communs, à relier voire à intégrer les structures de conduite opérationnelle. Parallèlement, le caractère inopiné des crises exige une *réactivité* à laquelle seule une préparation anticipée et un maintien en alerte de moyens d'intervention et de conduite peuvent répondre⁶. Dans tous les cas, il s'agit d'offrir au décideur, notamment politique, une variété de réponses possibles, avec une capacité à moduler les effets dans la durée en fonction de l'évolution des événements.

Quelle vision commune pour le continuum ?

L'intérêt du continuum est bien compris. Néanmoins, le débat qui l'entoure, essentiellement focalisé sur les structures organisationnelles, est propice à l'expression de rapports de force.

Ce constat, révélateur des cloisonnements existants, mérite que l'on s'interroge sur une vision partagée du continuum sécurité-défense valorisant une vraie stratégie de sécurité nationale. Devant les écarts encore importants d'appréciation, il semble que le recentrage sémantique sur l'ancienne terminologie de *coopération civilo-militaire* soit à privilégier comme vision commune initiale, largement plébiscitée car elle respecte les champs d'action prédominants des uns et des autres. Cohérente avec les nouvelles structures qui se mettent en place au ministère des affaires étrangères et au ministère de l'intérieur, elle doit permettre, avec une coordination renforcée de la part du Conseil de défense et de sécurité nationale, de progresser sensiblement dans le sens voulu par le *Livre blanc*.

Par ailleurs, l'approche *opérationnelle* doit être privilégiée. Fondée sur des contrats ambitieux dont le contenu, la planification et même la conduite restent largement à définir, plus consensuelle et fédératrice, elle est plus favorable à l'obtention de résultats concrets.



NOTES

7. La **sécurité** est d'abord un état dans lequel le citoyen peut disposer librement de sa personne sans courir de risques pour son intégrité physique ni subir d'entraves dans la jouissance de ses libertés individuelles et collectives, si ce n'est à l'issue d'un procès équitable. La **sécurité publique** concerne l'ensemble des moyens, des mesures, des actions et des décisions prises par l'autorité politique et les institutions sécuritaires étatiques et, le cas échéant, avec d'autres partenaires publics ou privés, pour assurer la sécurité du citoyen tel que définie précédemment.

L'APPROCHE OPÉRATIONNELLE, MOTEUR DU CONTINUUM

Une problématique essentiellement posée au niveau décentralisé.

Par vocation naturelle et par sens du service, les armées participent à la sécurité publique⁷. Cette contribution déterminante est prévue et précisée dans les plans gouvernementaux que le SGDN coordonne et pilote. Ainsi, les armées apportent un soutien reconnu, de manière autonome ou imbriquée, aux opérations *Vigipirate*, *Grand Froid*, *Pandémie Grippale*, *Polmar* ou *Héphaïstos* qui sont régulièrement mis en œuvre.

Cependant, si ces plans et les structures décisionnelles sont adaptés, force est de constater que la mise en œuvre régionale et déconcentrée reste perfectible. Elle repose en effet sur une appropriation locale plus ou moins forte qu'une organisation par ailleurs peu normée ne parvient pas à rationaliser. En particulier, le rôle et l'intervention des armées doivent désormais être anticipés et précisés au sein de textes qui restent trop allusifs et généraux, mais aussi dans des procédures à mieux formaliser. Ce déficit amène souvent les forces armées à combler dans l'urgence les manques ou les déficiences capacitaires. Il est donc nécessaire de faire en sorte qu'au niveau de mise en œuvre, la défense puisse concourir à l'élaboration d'une méthodologie commune intégrant ses savoir-faire et ses capacités.

Les scénarios : une approche concrète pour renforcer la coopération

Définir une stratégie collective et des modes d'action intégrés face aux différentes menaces possibles est un travail qui s'impose d'autant que sur trois types de crises figurant dans les préoccupations majeures du *Livre blanc*, le continuum s'arrête le plus souvent dès le niveau régional.

Face à une *pandémie*, le plan du SGDN de janvier 2006 définit précisément les actions globales à conduire et les responsabilités ministérielles, en particulier « *la participation des armées à la défense civile* ». Mais localement, où « *les préfets de zone, avec les officiers généraux de zone de défense assurent la coordination des moyens civils et militaires* », ce rôle complémentaire n'est pas plus détaillé et les forces armées sont finalement considérées comme un simple complément.



NOTES

8. Entre autres, loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à la protection de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

9. Selon le type de crise, les responsabilités peuvent être assumées par le maire, le préfet de département ou le préfet de zone de défense. Le préfet de zone de défense n'assume donc pas la totalité des responsabilités dans la gestion des crises qui interviennent sur sa zone.

En cas de *catastrophe naturelle*, la situation est similaire. En près de vingt ans, plusieurs lois⁸ ont organisé la politique de prévention. Mais la responsabilité locale est assurée cette fois-ci par les maires qui sont au cœur de la coordination des moyens. Ils disposent de pouvoirs de police importants pour la sécurité et l'environnement et doivent intervenir pour « *prévenir, par des précautions convenables, et faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux.* ». Ce primat du local dans sa plus petite granularité s'oppose à la centralisation de l'organisation des armées et conduit à les considérer comme un *vivier de capacités* offertes.

La *résilience* doit permettre de maintenir en toutes circonstances le bon fonctionnement de l'État et la continuité de la vie de la nation. Deux textes principaux sous-tendent l'emploi des différentes catégories de forces sur le territoire national : l'ordonnance du 7 janvier 1959 et l'instruction interministérielle n° 500 du 9 mai 1995. Dans le cas d'insurrections, d'émeutes et de violences généralisées, l'ordonnance de 1959 prévoit le recours possible aux armées en solution *ultime*. La professionnalisation, la réduction substantielle des effectifs et les réorganisations successives des armées nécessitent de revoir les concepts de permanence, de compétences et de maillage territorial et de les compléter par l'action des acteurs civils publics ou privés. Le niveau zonal est directement impliqué dans cette refonte du cadre d'exception, essentielle au maintien de la continuité de l'État lors des crises les plus graves.

L'analyse de ces trois scénarios met en exergue la nécessité de densifier l'ensemble des textes locaux, où le continuum doit se concrétiser par une approche globale sur les effets recherchés face à chaque menace en précisant le rôle intégré de toutes les composantes de forces.

Elle montre également un éclatement des responsabilités en cas de crise intérieure. Cela limite sa visibilité, crée un manque de continuité de la chaîne de conduite nationale et complique la coordination différenciée des opérations et des missions sur le territoire national⁹. Enfin, un travail de fond commun doit être mené sur tous les scénarios afin de définir, au-delà des effectifs et des moyens, les notions de missions, d'effets recherchés, de points d'application, de structures *ad hoc* qui, comme pour les opérations extérieures, doivent s'appuyer sur une approche globale prédéfinie.



NOTES

10. L'ensemble des zones de défense « représente un niveau de coordination et d'action équilibré entre les exigences de la proximité de terrain et celle de la mutualisation des moyens », *Livre blanc*, page 180.

11. « L'examen des différentes structures positionnées à la zone fait apparaître des cloisonnements et donc des pistes de synergie entre l'état-major de zone, d'une part, et, d'autre part, l'état-major interarmées de zone de défense (EMIAZD), les centres régionaux d'information et de coordination routière (CRICR), les services zonaux d'information et de communications (SZIC) voire, pour ce qui concerne les missions de planification, les SIDPC et SIRACED-PC. Cette mutualisation est d'autant plus nécessaire que la zone doit pouvoir disposer de compétences multiples. Les préfets de zone doivent devenir pour l'ensemble des ministères l'échelon de déconcentration interministérielle de premier rang en matière de défense et de sécurité civiles et travailler en relation avec l'ensemble des hauts fonctionnaires de défense et de sécurité ministériels » – Rapport Duffe.

12. Les capacités militaires de planification reviennent souvent dans les souhaits.

13. Les personnels civils ayant une continuité dans les postes bien supérieure à celle des militaires, cette confiance peut s'instaurer sur le long terme.

CONSTRUIRE LE CONTINUUM DE MANIÈRE PROACTIVE

L'EMIAZD au cœur du continuum : une convergence partagée

Dans sa préface du *Livre blanc*, le Président de la République met en avant la nécessité de « *décloisonner les pouvoirs publics, accélérer les processus de décision et de réaction aux crises et surtout créer de nouvelles marges de manœuvre* ». Parallèlement, le *Livre blanc* place nettement les zones de défense au centre du continuum dans la gestion des crises intérieures et envisage une appellation élargie à la sécurité¹⁰. Les zones de défense et de sécurité sont ainsi identifiées comme les échelons de déconcentration interministérielle privilégiés pour la gestion de toutes les crises majeures et l'amélioration de la résilience nationale.

Parallèlement, le rapport du préfet Duffe, non publié à ce jour, fait le constat d'une efficacité toute relative du préfet de zone mais l'identifie comme le point-clé pour assurer la coordination dans la gestion des crises et propose d'accroître son périmètre de responsabilités. Si ce rapport n'a pas à ce jour débouché sur des décisions concrètes, il traduit la volonté du ministère de l'intérieur d'améliorer la capacité de cet échelon en réponse à une crise sur le territoire national¹¹. Les états-majors de zone, conscients des limites actuelles de leur action, expriment également un réel désir d'une coopération plus étroite avec les EMIAZD¹². Des habitudes de collaboration ont été prises, en particulier pour éviter les travaux divergents. Elles reposent essentiellement sur l'intelligence de situation des uns et des autres et instaurent dans le temps des relations de confiance¹³.

Pour ce qui concerne la défense, le continuum offre à la chaîne OTIAD une occasion unique pour améliorer et valoriser son rôle. Cependant, le niveau départemental est peu adapté à l'organisation des armées, qui ne peuvent pas par ailleurs investir en qualité et en quantité dans tous les départements. Pour elles également, l'effort doit ainsi se concentrer au niveau zonal.

Il apparaît donc qu'un consensus se dégage entre les ministères de la défense et de l'intérieur sur le rôle central que doit jouer l'échelon zonal dans la coopération civilo-militaire renforcée¹⁴, expression du continuum sécurité-défense.

L'OGZD et l'EMIAZD sont ainsi en première ligne pour valoriser la complémentarité des forces armées, définir en amont les capacités requises en cas de crise et mettre en cohérence le rôle de tous les acteurs en charge de la résilience de l'État¹⁵. Ils ne pourront y parvenir

NOTES

14. Liant objectifs, moyens, capacités à toutes les étapes de la gestion des crises : planification, conduite, retour d'expérience.

15. L'exercice *Otiadex* 2005, premier du genre, a notamment permis de valoriser l'importance de l'EMIAZD et du niveau zonal.

16. Rôle des conseils généraux et régionaux.

17. Toutefois, cette observation est probablement plus pertinente pour des crises de moindre ampleur comme une pollution localisée, que pour des crises ayant un fort degré de sensibilité pour les populations (épidémies, catastrophes, etc.) pour lesquelles toutes les énergies sont naturellement mobilisées.

que si parallèlement celui du préfet de zone est renforcé vis-à-vis de tous les responsables de la sécurité publique dans sa zone.

L'enjeu est de taille et doit être abordé avec précaution par la défense. Les lois sur la décentralisation ont considérablement réduit la liberté d'action des préfets dans l'emploi des moyens humains et matériels tels que la DDE et les sapeurs-pompiers pour ne citer que les principaux¹⁶, et la tentation n'aura jamais été aussi grande pour les préfets de zone de recourir à des moyens militaires¹⁷. Un réel travail de rapprochement est nécessaire car, s'il s'agit pour les armées de ne pas se retrouver dans une situation ancillaire de fournisseur de moyens et de main-d'œuvre, elles doivent pour autant être capables de mobiliser rapidement et de déployer un dispositif pouvant aller jusqu'à 10 000 militaires pour l'armée de terre en cas de crise majeure. Il est donc important que ce contrat soit décliné en missions, afin de préparer les hommes et les matériels et d'assurer leur emploi en parfaite complémentarité avec les autres services.

Recommandations

Tout en préservant le potentiel des armées confrontées à la double exigence d'engagements extérieurs consommateurs de moyens et de réduction de leur format, la finalité de l'étude est de fournir à l'état-major des armées un éclairage sur la façon d'aborder le continuum sécurité-défense. Dans cet esprit et avec une logique de coopération et non d'intégration ou de subordination, ce processus pourrait évoluer positivement dans le domaine de l'organisation, du fonctionnement opérationnel et des ressources humaines en mettant en œuvre plusieurs mesures de niveau et d'ampleur divers.

Fonctionnement opérationnel

- Adopter une attitude proactive pour assurer à la défense la position d'un véritable partenaire de la sécurité intérieure et ne pas subir celle d'un auxiliaire simple fournisseur de main-d'œuvre. En particulier, porter la réflexion sur la prévention des risques, les effets recherchés et les capacités, permettrait d'éviter d'avoir à fournir aux autorités zonales des catalogues de moyens aujourd'hui réclamés et qui pourraient rapidement devenir contractuels.
- Promouvoir une approche opérationnelle, fondée sur la planification des scénarios de crise au niveau zonal : un travail commun permettra d'obtenir des résultats concrets, avec une évolution graduelle, de nature à maîtriser le positionnement et l'engagement des armées, tout en valorisant leur savoir-être et leur savoir-faire.



NOTES

18. L'opération *Harpie* a fait appel à des modes d'action nouveaux en termes de coopération civilo-militaire, mettant en œuvre des savoir-faire spécifiques que seules les armées détenaient.

19. Le niveau départemental dispose de la majorité des moyens et des responsabilités en matière de gestion de crise. Cependant, l'échelle départementale n'est pas adaptée à l'organisation territoriale des armées et renforcer la coopération à ce niveau représenterait un investissement trop lourd.

20. Les questions de coûts qui ont prévalu au niveau ministériel des décisions ne peuvent plus être abordées de la même manière pour conduire une mission commune de sécurité et de gestion de crise.

21. Nonobstant le travail en cours de la commission Balladur sur les structures administratives et dont les conclusions ne peuvent être préjugées.

22. Page 90 du *Livre blanc*, le rôle renouvelé des réserves est évoqué tant dans les principes que dans les procédures, y compris au niveau européen.



- Étudier la participation des armées à la gestion des crises sur le territoire national sans se restreindre dans les modes d'action¹⁸ (ouvrir le champ des possibles).

Organisation

- Promouvoir auprès du ministère de l'intérieur le renforcement du rôle du préfet de zone dans la gestion de crise¹⁹ et proposer des mesures de coordination normées entre les EMIAZD et les EMZ.
- Renforcer les prérogatives militaires des OGZD, conseillers privilégiés des préfets de zone : l'organisation de la sécurité intérieure étant très décentralisée, leur rôle est essentiel dans la pérennité locale de la coopération civilo-militaire. Pour asseoir leur influence et la réactivité souhaitée, il est souhaitable de reconsidérer le niveau décisionnel des demandes de concours et de réquisitions²⁰.
- S'interroger²¹ sur le positionnement des armées au niveau départemental dans le cadre de la création des bases de défense. La question du rôle du DMD doit en particulier être posée, alors que la représentation des armées sur le territoire national va encore se réduire, que les états-majors zonaux doivent être renforcés et qu'ils pourront toujours intervenir en soutien du niveau départemental, voire se mettre à la disposition du préfet de département si celui-ci est « pilote » de la gestion de crise.

- Faciliter la colocalisation des EMIAZD et des EM de zones de défense partout où cela est possible, afin de renforcer la coopération et le recours à des outils et des méthodes militaires qui ont fait leur preuve et facilitent une interopérabilité gage d'efficacité.

Ressources humaines

- Améliorer sur le plan qualitatif la représentation des armées dans les EMIAZD : il est en effet nécessaire de disposer dans la chaîne OTIAD de personnel disposant d'une véritable culture opérationnelle de planification et de conduite. Au lieu d'être tenus par des militaires en fin de carrière, il paraît aujourd'hui souhaitable d'étudier des parcours professionnels adaptés et valorisants.
- Encourager l'emploi de réservistes²² de bon niveau au sein des EMIAZD, ayant un fort vécu opérationnel et aptes à contribuer à la planification et à la conduite des crises.

Pour conclure

Compte tenu de l'état des réflexions, le continuum sécurité-défense doit être perçu comme un renforcement de la coopération civilo-militaire liant objectifs, missions, capacités et moyens de tous les acteurs publics et privés afin de faire face efficacement et au meilleur coût à la diversité des menaces qui pèsent sur la nation et sa population.

En matière de sécurité intérieure, le *Livre blanc* confie logiquement la gestion de crise au ministère de l'intérieur tout en donnant à la défense une mission de soutien pouvant aller jusqu'à un maximum de 10 000 hommes. Dans ces conditions, une position attentiste conduirait inexorablement à placer les armées comme simple fournisseur de moyens. Il est donc préférable d'adopter une attitude proactive en favorisant une approche opérationnelle de la gestion des crises, domaine où la défense dispose de savoir-faire indiscutables à faire valoir.

Dans le long processus d'intégration des missions initié par le continuum sécurité-défense, le niveau zonal est le plus approprié pour engager cette démarche, qui doit se concrétiser dans une refonte des scénarios de crise où les armées pourront se positionner en véritables partenaires, porteurs de capacités spécifiques et en charge de conduire des missions complémentaires à celles des services de sécurité intérieure et de sécurité civile. C'est donc sur les EMIAZD que doit porter l'effort initial et qualitatif des forces armées permettant de briser la glace du continuum.

- **Colonel Serge DUVAL (A)**
- **Colonel Jose Manuel FONTECHA (A, Espagne)**
- **Colonel François de LAPRESLE (T)**
- **Colonel Pierre GILLET (T)**
- **Colonel Jean-Pierre METZ (T)**
- **Capitaine de vaisseau Jean-Baptiste DUPUIS**
- **Colonel Patrick VALENTINI (G)**



3. LA DÉMARCHE CAPACITAIRE ET PROGRAMMATIQUE EN FRANCE : PROCESSUS ET ADAPTABILITÉ

NOTES

1. Défense et Sécurité nationale, *Le Livre Blanc*, juin 2008.

2. Le chef d'état-major des armées britanniques, *Air Chief Marshal Sir Jock Stirrup*, illustre son discours de Noël au *Royal United Service Institute*, RUSI, le 3 décembre 2007 en reprenant ce refrain des Queen pour caractériser l'impatience des nouvelles générations.



Le Livre blanc dès son introduction prend la mesure de la complexité et de la diversité des menaces dues à l'augmentation de l'instabilité de notre environnement : « *La complexité et l'incertitude s'imposent comme des caractéristiques majeures de ce nouvel environnement. Aucune grille d'analyse unique ne permet d'appréhender, dans l'ensemble de leurs dimensions, les dynamiques économiques, stratégiques, politiques et culturelles de la mondialisation* »¹.

Face à l'ensemble de ces caractéristiques, le militaire pourrait être tenté d'exprimer son besoin en reprenant le refrain du groupe de rock Queen : « *I want it all, I want it now* »². Un besoin « maximaliste et exhaustif » dont la satisfaction permettrait de traiter sans limite toutes les menaces.

Mais compte tenu de l'étendue du spectre de ces menaces et des contraintes budgétaires qui pèsent sur la nation, les armées ne peuvent pas posséder la panoplie complète des capacités pour y faire face. Dès lors, il appartient aux autorités politiques, à partir des options proposées par l'autorité militaire, de fixer les priorités stratégiques parmi les grandes aptitudes de nos armées.

« *Plus que jamais, il est indispensable de garantir la continuité de l'emploi des forces et de la préparation des capacités, ce qui impose de s'affranchir de l'illusion de la rationalité parfaite de l'outil militaire. Ceci nécessite une réactivité accrue à la fois de nos méthodes de conceptions capacitaires, de nos processus d'arbitrage financier et de nos procédures d'acquisition. Il n'y a aujourd'hui pas de différence fondamentale entre le principe d'économies des forces appliqué sur un théâtre d'opération et le même principe utilisé dans la réalisation de nos capacités.* » - Discours du Cema devant l'IHEDN le 10 avril 2008.



NOTES

Au sein du ministère de la défense, un grand nombre d'entités (EMA, EM d'armées, DGA, SGA dont Daf, Das, etc.) participent à l'ensemble des travaux de la démarche capacitaire et programmatique. Il convient de s'interroger sur l'efficacité du processus et les facteurs qui le conditionnent pour optimiser le travail de tous ces acteurs.

Plutôt que d'appeler à une refondation complète de la démarche capacitaire, il importe de donner à celle-ci davantage de sens afin d'améliorer l'exercice de construction capacitaire. Cette étude aborde le problème selon deux axes complémentaires :

- Elle propose dans un premier temps un regard à l'intérieur du ministère et élabore, sans exhaustivité, des pistes d'évolution pour optimiser l'organisation, le référentiel, la gestion du cycle temporel et la prise en compte de certaines exigences pour garantir la cohérence.
- Dans un deuxième temps, elle étudie le processus en se plaçant du côté des hautes autorités en charge de l'arbitrage ou du côté de ceux qui suivent le processus à l'extérieur du ministère.

Des pistes sont également proposées pour rendre la démarche plus compréhensible, améliorer sa visibilité, faciliter les arbitrages, examiner les conditions d'exportabilité et enfin intégrer la stratégie d'influence dans les instances internationales.

Compte tenu des positions largement exprimées par différentes parties sur la responsabilité partagée ou non du programme 146 (équipement des forces), cette étude n'aborde pas le sujet.

UN REGARD DE L'INTÉRIEUR

Processus d'élaboration, organisation

Au premier abord, le processus d'élaboration des capacités pourrait apparaître opaque du fait de sa complexité. Plusieurs facteurs participent de cette perception :

- L'augmentation, au cours des réformes récentes, du nombre d'instances et des organismes (CMI, CEP, CASF, CSF, CESF, SPCSF), sans suppression ou allègement de l'existant.
- La multiplication des acteurs entre chacune des entités³ (PAC, ASF, OCO, DUM, OCP, OCA, OCEM, chefs de bureaux de la

3. État-major d'armées, divisions de l'EMA, DGA, DAS, SGA dont DAF, etc.



DAS) avec des périmètres de responsabilités qui se superposent.

- Une conduite des travaux sous contrainte temporelle très forte.
- Les orientations ayant un contenu évolutif (Opex, Otan, coût du baril, coût des facteurs, décalages de programme, etc.) et la réalité des devis et des objectifs à atteindre ainsi que leur faible préavis.
- Un langage d'expert peu accessible et peu lisible pour la majorité des parties prenantes du ministère et des responsables politiques, avec des notions peu conformes au sens commun, voire subtiles (« capacités », « aptitudes », « systèmes de forces », « fonctions opérationnelles », situations opérationnelles de référence, contrats opérationnels, AE, CP, VAR, etc.).

En dépit de ce constat, l'élaboration de la dernière loi de programmation a démontré que l'outil aujourd'hui en vigueur parvient à produire, aux échéances fixées, des solutions malgré de très fortes contraintes temporelles et financières.

Mais ce système reste toutefois très critiqué par les parties prenantes. En particulier, le manque d'informations partagées et de transparence entre les différentes administrations et acteurs entraînent des suspicions compréhensibles et ne permettent pas toujours de recueillir l'adhésion de tous.

Recommandation 1 : Comme point de départ, il apparaît crucial de disposer, au sein du ministère, d'un processus et d'un référentiel partagés, c'est-à-dire d'un ensemble d'informations accessibles par tous permettant d'éclairer les décisions des différents acteurs de la démarche capacitaire. Ce processus pourrait s'appuyer sur des bases de référence capacitaires, de programmation et de gestion, partagées.

Toutefois, compte tenu de la complexité de l'objectif à atteindre, les bases instrumentant ce processus pourraient n'être constituées que par étapes (concentration sur un domaine particulier, amélioration et enrichissement progressif avec l'expérience), et enfin généralisées.

En d'autres termes, la conception de la démarche capacitaire doit être cadrée et diffusée auprès de l'ensemble des acteurs. Le cheminement intellectuel du triangle des aptitudes et des polygones doit être pérennisé.



NOTES

4. Le périmètre d'intervention des PACs s'étend en effet aux domaines : RH, infrastructure, soutien, doctrine et entraînement.

5. LPM : Loi de programmation militaire.

6. Lol : *Letter of Intent* pour : *European Defence Industry Restructuration : Letter of Intent*. Il s'agit d'un document dont les pays signataires (Suède, Espagne, Italie, Allemagne, Royaume-Uni et France) affichent clairement un objectif de protection de la BITD européenne.

7. AED : Agence européenne de défense.



Recommandation 2 : S'agissant de l'organisation de l'EMA, la création des PACs répond à cette logique avec une chaîne « plans » organisée par métiers, quoiqu'encore trop centrée sur les équipements⁴. Il est cependant nécessaire **de clarifier leur domaine de responsabilité et leurs moyens**, le périmètre d'intervention des autres acteurs : le fonctionnement matriciel nécessite d'être explicité et les processus de travail formalisés.

À la lumière de l'expérience des récents travaux d'élaboration du *Livre blanc* et de la LPM, il apparaît crucial d'approfondir et de pérenniser l'approche et les concepts qui ont été développés à cette occasion : aptitudes et contrats opérationnels de haut niveau *versus* capacités et contrats opérationnels détaillés en particulier. Il faut également se doter au sein du ministère d'un processus codifié et de référentiels partagés pour la conception capacitaire, en cohérence avec les évolutions d'organisation en cours.

Le facteur temps

Le cycle de la démarche capacitaire est soumis à des contraintes temporelles de natures différentes :

- la durée d'un programme (étude, industrialisation, durée de vie : par exemple 75 ans sont prévus entre les premières études du *Rafale* et sa fin de vie potentielle),
- le temps politique de 4 à 5 ans,
- le cycle RH (de 4 à 35 ans),
- les cycles budgétaires (de 1 à 3 ans),
- le temps de l'anticipation stratégique.

Dans le cadre de la démarche capacitaire et programmatique, les acteurs produisent les documents suivants :

- le PP30, un travail de prospective dont l'horizon (30 ans) est plus lointain que celui des travaux de programmation,
- un *Livre blanc* qui fixe la politique de défense pour les 15 prochaines années avec le projet d'une révision quadriennale, qui sert de référence aux travaux de planification,
- une LPM⁵ sur 6 annuités, révisée au bout de 4 ans,
- une budgétisation triennale 2009-2011 et une exécution annuelle.

Ces mêmes acteurs participent en plus aux travaux de Lol⁶, de l'AED⁷, de l'Otan.

Recommandation 3 : Pour garantir la cohérence des calendriers et optimiser au mieux la ressource humaine disponible dans tous les domaines d'expertise ou de décision, il faut cadencer l'ensemble de ces paramètres selon le métronome « capacitaire » suivant :

- **entretenir et avaliser une projection capacitaire sur 2 LPM** (horizon 12 ans) :
 - meilleure visibilité pour tous les acteurs, en particulier les maîtres d'œuvres industriels,
 - établissement d'une certaine « contractualisation des ressources » avec Bercy.
- **fixer des points de rendez-vous en prévision des grandes échéances nationales :**
 - révision de la programmation budgétaire triennale tous les deux ans à partir de 2010,
 - révision du Livre blanc et de la LPM tous les 4 ans à partir de 2012.
- **mettre à jour les documents prospectifs à long terme entre les grandes échéances précédentes** (tous les 4 ans à partir de 2011),
- pour optimiser la répartition de la charge de travail, **synchroniser les cycles des travaux avec ceux de nos partenaires** (Otan, Lol et UE).

L'analyse de la démarche programmatique, dans le temps, conduit à identifier un métronome capacitaire dont l'objectif principal est de mettre en cohérence le cycle de révision des documents structurants, le tempo politique, la respiration budgétaire et les périodes d'effort des différents acteurs.

Garantir la cohérence

Pour garantir la cohérence du processus et de ses produits, il faut s'assurer que la démarche capacitaire respecte certaines règles et bonnes pratiques et prenne en compte en particulier l'ensemble des paramètres en provenance du « terrain » :

- le Retex⁸ et l'évolution de l'environnement sur les théâtres d'opérations (menace, capacités alliées, doctrine, etc.),
- la cohérence organique,
- l'expression des besoins en terme fonctionnel relié aux aptitudes et aux effets à produire sur le terrain,

8. Retex : Retour d'expérience.



NOTES

- la prise en compte des aspects interministériels (renseignement, surveillance, communications, etc.).

À l'usage, en raison de la durée des stades de préparation et de conception, et des contraintes financières très fortes qui s'exercent sur les spécifications techniques au moment de la négociation des contrats, les acteurs qui participent à la constitution d'une capacité n'ont pas toujours la possibilité de prendre en compte la totalité des recommandations issues du Retex ou des réappréciations de situation. Alors que la boucle courte du retour d'expérience sur les théâtres d'opérations est efficace, l'analyse sur le long terme reste souvent confinée dans des cercles plus restreints de spécialistes et n'atteint pas tous les acteurs de la démarche programmatique. Il faut en effet être en mesure d'intégrer les nouveaux modes opératoires de nos ennemis ou l'apparition de nouvelles menaces.

Recommandation 4 : Si l'on veut que le Retex innerve de façon continue la démarche capacitaire il faut intensifier la circulation de l'information, maintenir à tous les stades d'un programme des capacités d'évolutions techniques, garantir une provision financière mesurée, et intégrer les acteurs du Retex dans les instances d'arbitrage.

Cela apparaît en première approche en opposition avec la démarche de maîtrise et de réduction des coûts. C'est oublier que des surcoûts sont ensuite générés par l'urgence opérationnelle. Néanmoins la conduite d'un grand programme s'apparente à la conduite d'un super pétrolier – un changement de cap, s'il n'est pas anticipé, est difficile – et il ne sera pas toujours possible de prendre en compte toutes les demandes en particulier lorsque les avis évoluent au rythme des changements d'acteurs.

Recommandation 5 : Par ailleurs, afin de consolider les six piliers de l'édifice capacitaire⁹ et de garantir les effets militaires recherchés, **il faut s'assurer de la cohérence organique par grands domaines fonctionnels** (RH, formation, entraînement, soutien, etc.). La mise en œuvre effective de la nouvelle organisation prévue dans le cadre de la réforme du décret de 2005 devrait permettre de prendre en compte l'ensemble de ces exigences. Cela sera facilité par une subsidiarité maîtrisée et une meilleure synergie entre les chaînes emploi et plans de l'EMA, et les états-majors d'armée.

Recommandation 6 : S'agissant de l'expression des besoins, il est utile de rappeler qu'il convient de raisonner, **systématiquement, en termes de fonctions opérationnelles (utilisation de verbes – franchir, joindre, communiquer – et non de solutions techniques)** pour ne pas tomber dans le piège des renouvellements d'équipements ou de solutions techniques existantes. Dès lors, le recours à la

9. Les six piliers sont les hommes, les équipements, l'organisation, la formation/entraînement, le soutien et la doctrine.



NOTES

10. Cinq Systèmes de Forces (Commandement, Maîtrise de l'information, Dissuasion, Projection, Mobilité Soutien, Engagement Combat, et Protection sauvegarde) et huit Capacités générales : Forces opérant au contact, Forces opérant dans la profondeur, Protection sauvegarde des populations et des forces, Dissuasion, Transport des forces inter et intra théâtres, Soutien des forces et logistique, Présentation et distribution sécurisée de l'information, Intelligence de situation SA2R (dont espace).

11. Pour des services spécifiques comme par exemple le ravitaillement, il est pertinent d'avoir une approche par milieu (terre, mer ou air).

méthode Afav (analyse fonctionnelle et analyse de la valeur) lors du stade de préparation est à systématiser, voire à intégrer dans les objectifs de performance des acteurs du processus.

Recommandation 7 : Il faut aussi pour chaque Systèmes de Forces, qui regroupent les capacités générales¹⁰, rechercher l'approche optimale entre les « effets » et les « services ». Ainsi, pour les fonctions de gestion de l'information (CMI : communication, commandement, renseignement, surveillance) et les fonctions de projection, mobilité, soutien (PMS), il serait pertinent de les appréhender en termes de flux ou « services »¹¹, plutôt qu'en termes d'effets à produire, ce qui suppose d'exprimer les besoins à un très haut niveau fonctionnel.

Ainsi exprimés, les besoins se prêtent également plus directement à une conception à coût objectif.

Recommandation 8 : Enfin, dans le cadre de la mise en application du continuum défense et sécurité, il faut élargir notre démarche capacitaire au-delà du ministère de la défense pour prendre en compte les aspects interministériels dans les domaines du renseignement et de la surveillance, voire dans d'autres domaines.

Cela nécessite d'adapter notre processus capacitaire en introduisant de nouveaux acteurs à tous les stades des programmes concernés.

Pour garantir la cohérence du processus et de ses produits, il faut s'assurer que le cycle général respecte en amont certaines règles et bonnes pratiques dans l'expression du besoin (expression par fonctions opérationnelles et recherche de l'approche optimale entre les effets et les services). Il doit aussi prendre en compte l'ensemble des paramètres en provenance des armées et des théâtres d'opérations, avec le retour d'expérience à court et long terme et avec les contraintes organiques.

Lisibilité des processus, respect du métronome capacitaire, maintien de l'expertise des armées, et reconnaissance de la fonction RETEX apparaissent comme des préalables nécessaires à la crédibilité de la conduite de la démarche capacitaire en interne. Mais ils ne sont pas suffisants pour permettre aux hautes autorités du ministère de rendre leurs arbitrages en maîtrisant l'ensemble des paramètres.



UN REGARD DU SOMMET OU DE L'EXTÉRIEUR

L'élaboration des capacités au travers de processus pertinents ne saurait suffire pour favoriser la décision des hautes autorités tant internes qu'externes au ministère. Il s'agit également de convaincre.

Pour ce faire, trois aspects mériteraient une attention particulière :

- pérenniser la confiance dans la démarche capacitaire, gage de crédibilité et de lisibilité politique,
- savoir mettre nos dossiers en condition d'arbitrage pour les hautes autorités,
- examiner les conditions d'exportabilité et intégrer la stratégie d'influence dans les instances internationales.

Confiance et lisibilité

Recommandation 9 : Il est essentiel de pérenniser la confiance dans la présentation de la démarche capacitaire vers l'extérieur. Cela nécessite des méthodes pertinentes, fiables, efficaces, lisibles et compréhensibles.

Il s'agit donc d'écrire ce que l'on fait et comment on le fait et d'en préciser les critères. Ce formalisme réside dans la définition de processus bien structurés, autour d'acteurs investis de responsabilités clairement définies, de nature à donner confiance au politique (hautes autorités du ministère, représentation parlementaire, etc.).

Cela s'apparente à une certification qui le cas échéant peut s'appuyer sur une démarche de *benchmarking*. Une validation par des instances de contrôle extérieures au processus capacitaire serait un gage supplémentaire de crédit.

Recommandation 10 : Il conviendrait ensuite de rendre lisible le résultat de la démarche capacitaire en le traduisant en termes directement compréhensibles par le politique. En ce sens, il est proposé de démontrer et de justifier¹² que les produits de la démarche capacitaire, en qualité et quantité, permettent de respecter de manière optimale les contrats opérationnels qui découlent du *Livre blanc*.

Il faut néanmoins être conscient que la guerre n'est pas une science exacte et qu'il est impossible de définir *les effets des effets* (au bout de combien de jours de bombardement l'effet recherché est atteint, 20 jours ?, 40 jours ?, 80 jours ?), nul ne peut le prévoir et pourtant c'est un élément essentiel de dimensionnement des capacités que l'on doit posséder. Cette incertitude doit apparaître dans la description du

12. Cette information doit être synthétique, adaptée au besoin de l'instance destinataire, au niveau de granularité pertinent.



13. Un document récent de l'EMA, définit quatre situations qui doivent servir de chapeau à ces scénarios.

processus.

Recommandation 11 : Dans la continuité des travaux de la commission d'élaboration du *Livre blanc*, il restera probablement nécessaire de **passer l'ensemble de la démonstration capacitaire au filtre de scénarios dimensionnants validés, pour lui apporter de la robustesse**¹³. Cette étape permettra d'identifier d'éventuelles insuffisances capacitaires ou des réductions temporaires de capacités qui nécessiteraient en amont un arbitrage politique.

Recommandation 12 : La constitution de bases de coûts de référence est aussi un des facteurs-clefs de crédibilisation des approches en coût global de possession, souvent affaiblies par le caractère très estimatif et peu consolidé des évaluations des coûts récurrents.

Les analyses doivent être menées avec méthode car le coût des facteurs est très fluctuant. Il faut en particulier veiller à comparer les coûts d'une capacité à l'autre aux mêmes coûts de référence. Il serait également utile de comparer nos analyses avec celles de nos partenaires étrangers sans oublier les exigences de souveraineté en termes d'ambition, de savoir-faire, d'autonomie nationale et de statut des entreprises impliquées.

Recommandation 13 : La constitution de cette base passe par la mise en place, d'une comptabilité analytique sur tout le cycle de vie (acquisition, soutien, emploi, démantèlement), permettant d'appréhender le coût des fonctions de manière adaptée aux besoins.

Compte tenu de la complexité de la tâche, à l'identique de la proposition concernant la définition d'un « référentiel unique capacitaire » traité en première partie, **il faudra accepter de ne pas être immédiatement exhaustif** : une approche initiale pragmatique pour les grandes fonctions, suivie à moyen terme par des analyses plus fines sur les sujets « capacitairement » pertinents.

Cela nécessitera une mobilisation de tous les acteurs du cycle de vie, autour d'un plan d'action incrémental formel comportant des objectifs ciblés et clairs. Pour être crédible, cette comptabilité devrait être auditée, avec un dispositif prévu dès l'origine.

Le recours à des scénarios dimensionnants, la constitution d'une base de coûts de référence sur le cycle de vie et l'emploi de méthodes fiables et compréhensibles doivent pérenniser la confiance et la crédibilité de la démarche capacitaire vis-à-vis du décideur politique.



Favoriser la synthèse et la décision

Le comité ministériel d'investissement (CMI) qui vient d'être créé est l'organisme de synthèse auprès du ministre, dont le périmètre couvre les investissements de toute nature (opérations d'armement, exportations, MCO, infrastructures, démantèlements, etc.). Selon le projet d'instruction, il doit veiller aux aspects suivants : garantie de la conformité à la politique de défense (*Livre blanc* et LPM), « soutenabilité » budgétaire et faisabilité industrielle.

Les options soumises à arbitrage sont élaborées en amont par l'ensemble des acteurs en prenant en compte l'ensemble des coûts à travers toute la vie d'une capacité (notion de coût complet).

Il faut noter que cet « outil » inspiré du monde civil doit être mis en place avec des adaptations car l'organisation du ministère de la défense diffère de celle d'une société. Ainsi le président-directeur général d'une société est à la fois le donneur d'ordre et celui qui porte l'entière responsabilité d'une décision dans l'ensemble des domaines d'action. S'agissant du ministère de la défense, la responsabilité de la préparation et celle de la conduite opérationnelle sont dissociées, à moins de remonter jusqu'au niveau du Président de la République.

En corollaire, il reste à redéfinir le rôle et le devenir des différentes instances actuelles (CEP en particulier, CSF, CASF, Comités directeurs des programmes Lof, etc.) et de réarticuler et rationaliser ces organismes. Par ailleurs, les produits de synthèses de ces instances doivent pouvoir être exploités, comparés et consolidés. Ce dernier élément pose la question du formalisme de l'information.

Le CMI doit aussi élargir son périmètre aux renoncements partiels d'investissements qui se traduisent par des réductions temporaires de capacités, pouvant être imposées par exemple par la conjoncture financière. Enfin, il convient bien sûr de traiter les « petits » programmes suivant un principe bien compris de subsidiarité, et de définir les délégations de pouvoir du ministre.

Le comité ministériel d'investissement (CMI) garantira la conformité à la politique de défense, la « soutenabilité » budgétaire et la faisabilité industrielle. En ce sens, les options soumises à arbitrage seront élaborées par tous les acteurs pour l'ensemble des coûts durant toute la vie d'une capacité.

Le CMI devra prendre en compte aussi les réductions temporaires de capacités et prévoir les délégations de pouvoir de décision du ministre pour les programmes de moindre importance budgétaire.



Une priorité et un moteur importants : les aspects internationaux

De l'étude des démarches des pays alliés, le système britannique est celui qui semble devoir retenir le plus notre attention car les capacités des armées et les ambitions des deux pays sont de dimensions comparables.

La démarche britannique

La démarche britannique repose sur l'identification de scénarios de mission, à partir des grandes tendances stratégiques (*strategic trends*) et de la volonté politique de pouvoir les mener (*will*).

L'organisation du processus capacitaire britannique est interarmées : le DCDS/EC (*Deputy Chief of Defence Staff -Equipment Capability*) est chargé d'arbitrer pour faire entrer les programmes dans l'enveloppe financière à l'occasion des *planning rounds* prévus tous les deux ans ; toutefois en pratique, chacune des armées garde toujours un pouvoir de décision important. Ainsi, si l'autorité politique ne force pas une décision, les *planning rounds* ne sont alors pas conclusifs.

Ce qui distingue le système britannique du français, c'est l'absence d'un équivalent de la DGA (avec ses corps d'ingénieurs). Il en résulte que les aspects technologiques et industriels à long terme ne sont pas défendus de façon continue au sein du ministère (même si les industriels le font au niveau politique).

En définitive, il ressort que la France a l'avantage de disposer de la DGA, garante de la prise en compte de l'outil industriel ; à l'inverse, la prise en compte des scénarios opérationnels tels que proposés par les Britanniques pour valider la démarche mériterait d'être retenue pour rendre plus pragmatique et moins conceptuelle la démarche française.

La dimension européenne

D'autre part, la démarche capacitaire française doit aussi s'inscrire avec volontarisme dans l'environnement international, notamment européen. Il convient ainsi d'examiner les conditions d'exportabilité des futurs équipements dès le stade de préparation et les conditions d'exercice d'un pouvoir d'influence sur les instances internationales traitant de capacités militaires.

L'enjeu est de pouvoir bénéficier entre autres d'économies par effet de série et de maintenir des capacités industrielles dans la durée¹⁴ (préservation de la BITD). Il convient toutefois de veiller à la recherche du meilleur compromis entre les économies d'échelles potentielles et



NOTES

14. En particulier dans le domaine des missiles et munitions, aéronautique, etc.

les éventuelles altérations de spécifications (sur ou sous-spécifications) qui se révéleraient dommageables pour les armées françaises. L'ensemble de ces éléments (coûts, délais, performances) sont à faire clairement apparaître dans les documents justificatifs.

D'autre part, il s'agit d'avoir **une position forte au sein de l'AED**. Il est à craindre en effet que, faute de doctrine française formelle, seules les méthodes capacitaires britanniques s'imposent de fait. Le processus « certifié » recommandé plus haut (Recommandation 9) apportera de la robustesse aux positions françaises, et nous permettra de mieux faire valoir nos vues, de manière argumentée et consolidée.

Dans l'avenir, sous contraintes financières fortes, il faut accompagner la démarche de l'AED qui identifie les lacunes potentielles pouvant faire l'objet d'un partage capacitaire entre les pays membres, et de notre côté, cerner les lacunes qu'il convient de combler en propre pour garder une autonomie nationale. Il faut conduire cette démarche en cohérence avec la volonté affirmée de l'Union européenne de développer des capacités en commun au travers de l'AED, et celle de l'Otan de poursuivre sa transformation au travers d'ACT.

Recommandation 14 : Par ailleurs, **afin d'asseoir une position française unique, il semble nécessaire de renforcer la coordination nationale et de se doter d'une véritable équipe de pilotage de l'AED**. Cette exigence passe par la définition d'une stratégie RH, pour viser les postes-clefs et saisir les opportunités qui se présenteront pour exercer la direction de groupes de travail, (ce qui implique de maîtriser la langue anglaise). Il est aussi recommandé que le CMI donne ses orientations d'investissements sur les grands projets.

La comparaison de la démarche capacitaire et programmatique avec celle de nos alliés est globalement à notre avantage. Il convient néanmoins de renforcer le processus d'élaboration de la position française vers l'extérieur en fédérant les positions des différents acteurs nationaux (ministre, EMA, DAS, DGA).

Pour conclure

Animé de logique naturellement différente, chacun des grands responsables du ministère (CEMA, DGA, SGA) tend à privilégier les aspects les plus proches de ses préoccupations : cohérence opérationnelle et organique, prise en compte du retour d'expérience ou des aspects internationaux (exportabilité, interopérabilité), *soutenabilité* budgétaire, faisabilité industrielle et juste évaluation des conditions de réalisation (coûts, risques, délais), préservation des capacités industrielles sur le moyen et long terme).



NOTES

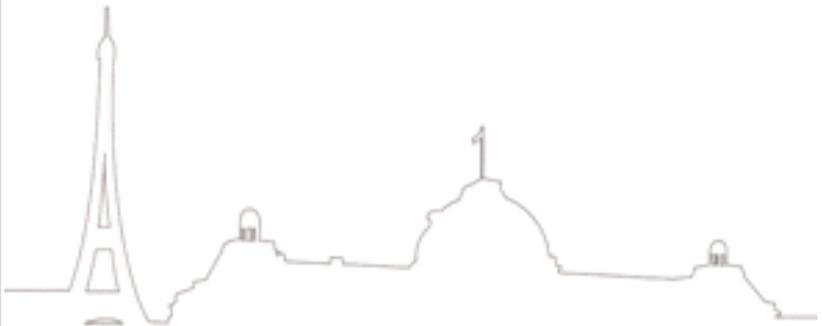
Pour atteindre un arbitrage optimal, il convient de prendre en compte tous ces facteurs selon un processus bien décrit, à partir d'un référentiel partagé et au sein d'une organisation du ministère convenablement structurée dans laquelle les responsabilités sont bien définies. Cela justifie la complexité de l'organisation du ministère et les multiples acteurs qui participent à cette démarche capacitaire.

Les propositions formulées dans cette étude ne doivent pas occulter des qualités qui doivent être préservées dans le processus capacitaire, à savoir : l'anticipation des lacunes capacitaires et des risques et de toute nature, l'imagination qui doit fertiliser la réflexion capacitaire. Il s'agit de respecter, en somme, le principe d'économie des forces, permettant de rester manœuvrant face aux incertitudes stratégiques.

Enfin, le processus capacitaire doit aussi être accompagné par des mesures pour susciter l'adhésion des hautes autorités dans les instances de synthèses. Il est ainsi essentiel d'assurer la lisibilité politique des propositions de nature à favoriser les arbitrages et les décisions en confiance.

Le système optimisé doit permettre de faire les meilleurs choix à la fois raisonnables et convaincants servant les intérêts et les ambitions de la défense de la France.

- **Capitaine de vaisseau Hervé de BONNAVENTURE**
- **Ingénieur en chef de l'armement Jean-Christophe VIDEAU**
- **Colonel Dionigi LORIA (T, Italie)**
- **Colonel Philippe LOIACONO (T)**
- **Colonel Benoît HOUSSAY (T)**
- **Capitaine de vaisseau Hervé CHENAL**
- **Colonel Rony LOBJOIT (A)**
- **Colonel Jean-Marie VERRANDO (G)**



DÉFINITIONS ET GLOSSAIRE

Capacité militaire : une capacité est un ensemble constitué d'hommes équipés, organisés, entraînés et employés en application d'une doctrine, en vue d'une finalité principale qui se traduit par l'obtention de l'effet recherché nécessaire à la réussite d'une mission.

Aptitude : la combinaison de plusieurs capacités confère à nos armées des aptitudes qui permettent de produire un effet stratégique : par exemple, l'aptitude à contrôler un embargo. Autrement dit, elles répondent à la question suivante : « que doivent pouvoir faire les armées, combien de temps et avec quelle ampleur ? »

Système de forces : un système de force est un ensemble fédérateur et cohérent de capacités opérationnelles, qui se définissent elles-mêmes chacune comme un ensemble cohérent composé d'hommes et d'équipes, organisées, soutenues et entraînées, employées selon une doctrine en vue d'une finalité opérationnelle principale et dont l'efficacité repose sur la complémentarité entre ces différents composants. L'analyse par système de forces fournit une grille de lecture qui permet d'évaluer les capacités des forces armées, c'est-à-dire leur aptitude d'ensemble à remplir les missions assignées dans un contexte donné (milieu, adversaire, durée), sachant qu'une opération met en œuvre simultanément le plus souvent plusieurs systèmes de forces – (source PP30).

+++++

AED	: Agence européenne de défense
ASF	: Architecte de système de forces
ASA	: Admission au service actif
BITD	: Base industrielle et technologique de défense
BOP	: Budget opérationnel de programme
CASF	: Comité d'architecture des systèmes de forces
CDP	: <i>Capability development plan</i> (plan de développement des capacités)
CEMA	: Chef d'état-major des armées
CEM	: Chef d'état-major
CEP	: Commission exécutive permanente
CSF	: Conseil des systèmes de forces
DC	: Dossier de clôture
DGA	: Délégation générale pour l'armement
DLC	: Dossier de lancement de la conception
DLR	: Dossier de lancement de la réalisation
DP	: Directeur de programme
DS	: Dossier de suivi
DUM	: Directeur d'unité de management (DGA)
EMA	: État-major des armées



DÉFINITIONS ET GLOSSAIRE (suite)

FCM (E, R)	: Fiche de caractéristiques militaires (exploratoire, de référence)
FLP	: Fiche de lancement de la préparation
FS	: Fiche de suivi
Loi	: <i>Letter of Intent</i>
LOLF	: Loi organique relative aux lois de finances
MSO	: Mise en service opérationnel
OCA	: Officier de cohérence d'armée
OCCAR	: Organisation conjointe de coopération en matière d'armement
OCEM	: Officier correspondant d'état-major
OCIA	: Officier de cohérence interarmées
OCO	: Officier de cohérence opérationnelle
OCP	: Officier de cohérence de programme
OEM	: Objectif d'état-major
OP	: Officier de programme
OS	: Officier de soutien
PACs	: Pilotes d'aptitudes et de capacités
RBOP	: Responsable de BOP
RPROG	: Responsable de programme
SASF	: Service d'architecture des systèmes de forces
SGA	: Secrétariat général pour l'administration
SIC	: Système d'information et de communication
SIOC	: Système d'information opérationnel et de communication
SP CSF	: Secrétariat permanent du conseil des systèmes de forces
UM	: Unité de management



Le Centre d'Etudes et de Recherche de l'Ecole Militaire (CEREM), placé sous l'autorité du directeur de l'enseignement militaire supérieur, a pour mission de développer et promouvoir la pensée stratégique de sécurité et de défense française en contribuant à la diffusion de nouvelles idées avec pour objectifs :

- d'effectuer des études en stratégie militaire et de favoriser et animer les débats sur ce sujet ;
- de contribuer à la fonction enseignement de l'enseignement militaire supérieur ;
- de susciter et soutenir les initiatives des officiers de toutes les armées qui souhaitent s'investir dans le débat stratégique et de valoriser leurs travaux par la publication.

A cet effet, le centre s'intéresse en priorité aux thèmes suivants :

- le monde conflictuel contemporain,
- le traitement des conflits et des crises,
- les aspects diplomatiques et juridiques (les armées dans les crises contemporaines).

Les études réalisées par le centre peuvent être consultées sur le site :

<http://www.cerems-biblio.fr/>



CEREM
Ecole Militaire
21, place Joffre – 75007 Paris

<http://www.cerems.defense.gouv.fr>

ISSN: 1963-1995