

Soutien des forces armées : éléments de réflexion

Orion*

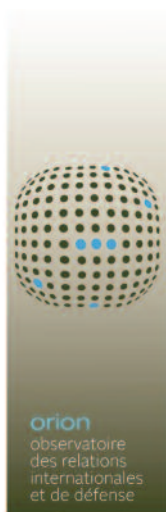
** Orion, Observatoire des relations internationales et de défense au sein de la Fondation Jean-Jaurès et présidé par Louis Gautier, réunit des responsables politiques, des fonctionnaires civils et militaires, des universitaires et des experts.*

Les interventions militaires récentes ont mis en évidence un certain nombre de dysfonctionnements : faible disponibilité des matériels, stocks de munitions anémiés, logistique lacunaire, problèmes d'entraînement patents, etc. Autant de fonctions transverses et de soutien qui contribuent de manière indirecte, mais cruciale, à l'efficacité de l'outil de défense. Ces fonctions pèsent considérablement sur les budgets militaires. Elles conditionnent non seulement la réussite des opérations mais aussi le moral des troupes.

Or s'apprête-t-on, sous la pression des circonstances économiques, à sacrifier le maintien en condition opérationnelle de notre système de défense sans même s'être livré à un exercice d'allocation plus efficace des ressources existantes ?

Dans ce domaine, si des gains potentiellement considérables d'une coopération européenne renforcée sont souhaitables et doivent faire l'objet d'une démarche volontariste, ils ne sont pas pour demain. En revanche les moyens disponibles, l'étendue des connaissances au sein du ministère de la défense et dans l'industrie doivent permettre d'améliorer considérablement l'efficacité des systèmes de soutien. Sans grever les moyens consacrés aux équipements, mais avec pour objectif de réduire le coût global de possession.

Il est possible d'améliorer l'efficacité du système, à condition de mobiliser les personnels concernés et de retrouver une capacité de direction de projet maltraitée par des réformes incessantes et parfois brouillonnes. L'objectif est simple : chaque euro injecté dans le système de défense, et tout particulièrement dans la fonction « soutien », doit être bien plus productif qu'auparavant.



Soutien des forces armées : éléments de réflexion

Le nouveau Président, en sa qualité de chef des armées, et son gouvernement n'auront que quelques mois pour diagnostiquer les problèmes et y apporter des réponses de long terme. Sans un audit complet de cette fonction, puis la mise en œuvre de projets concrets et mobilisateurs, le poids des habitudes aura vite fait d'aggraver une situation déjà critique.

C'est pourquoi, sans tarder, devraient être simultanément lancés :

- les travaux de révision du livre blanc,
- la mise en chantier d'une nouvelle programmation des équipements militaires, qui devra s'appuyer sur une analyse minutieuse des crédits affectés aux rémunérations en loi de finances,
- et un audit des grandes fonctions de soutien.

LA DIFFICILE MAÎTRISE DES DÉPENSES MILITAIRES

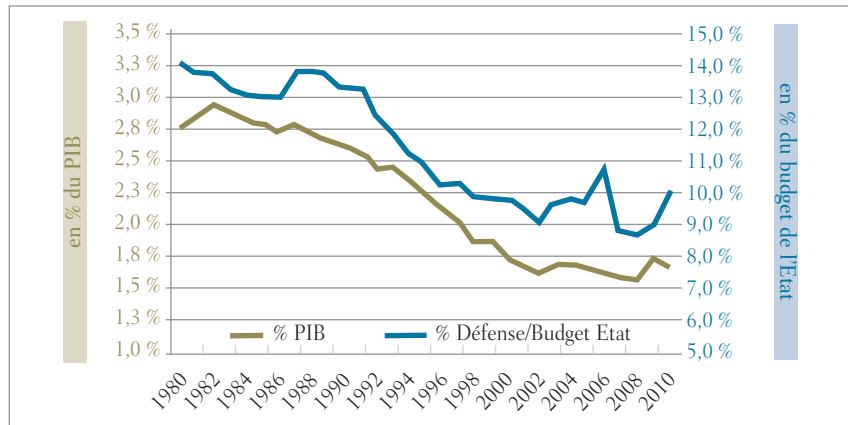
Le ministère de la Défense constitue un enjeu de taille en matière de dépenses publiques : il consomme 10 % des crédits de fonctionnement de l'État et près de 70 % de ses investissements publics. En l'espace de 30 ans, l'effort budgétaire de défense a connu de profondes transformations et en synthèse, l'effort de défense mesuré par les dépenses militaires rapportées au PIB accuse une baisse de 30 % sur la période (ce ratio est passé de 3 % en 1982 à moins de 1,7 % en 2012) et stagne, malgré un certain volontarisme budgétaire en faveur de la défense au cours de la dernière décennie.

Pourtant en valeur monétaire constante, l'évolution des dépenses révèle une autre réalité :

- Le budget d'équipement voté en 2010 est identique en valeur nominale à celui adopté en 1980 en pleine période de guerre froide
- Les dépenses de fonctionnement (hors pensions) sont restées stables malgré une réduction forte des effectifs et des parcs de matériels associés au nouveau format d'armée.

Soutien des forces armées : éléments de réflexion

Effort financier du ministère de la Défense




Bien qu'à ce stade, les choix de défense restent confinés à un cénacle d'experts ou de praticiens, il y a fort à parier que la crise des dettes publiques, si elle entraîne de nouvelles mesures d'austérité, conduira à relancer le débat sur l'opportunité des dépenses militaires (à l'instar des récentes décisions prises aux Etats-unis, au Royaume-uni et plus récemment en Italie et en Grèce).

Contrairement à ce qui est observable dans l'ensemble des secteurs civils de l'économie (transport et télécommunication par exemple), le poids des charges de fonctionnement de la défense est sur le long terme un invariant en dépit des contractions de format. Par ailleurs, les dépenses de RCS ne cessent de croître faute de parvenir à stabiliser dans la durée les coûts liés à la professionnalisation des armées (condition militaire, GVT, indemnités versées en opération).

UN DISPOSITIF DE CONTRÔLE DES COÛTS DÉFAILLANT

En outre, une observation plus fine démontrerait qu'à l'inverse le poids relatif du soutien tend à croître dans l'ensemble des domaines et ce malgré de nombreuses tentatives de réformes :

- Le maintien en condition opérationnelle des matériels coûte de plus en plus cher alors que la disponibilité ne s'améliore que marginalement – ceci malgré la création de nombreuses structures interarmées (MMAE, SIMMAD, SIMMT, SIMU, SIAE, SMITER, etc.) ; ce foisonnement organisationnel étant d'ailleurs, peut-être une partie du problème.




Soutien des forces armées : éléments de réflexion

- Les réseaux de télécommunication sont entretenus et opérés par pléthore de personnels sans que le caractère militaire des activités ne le justifie toujours ni que les équipements sous-jacents ne soient techniquement au rendez-vous – ceci malgré la création de la DIRISI il y a plus de 10 ans ;
- La mise en œuvre des bases de défense n'a pas démontré pour l'instant son efficacité et les économies dégagées alors qu'elle est vécue comme une perte de moyens voire d'efficacité au quotidien par les commandements militaires ;
- Le regroupement des commissariats n'apparaît paradoxalement pas être un facteur d'efficacité supplémentaire ;
- Les systèmes de formation sont en déficit chronique de formateurs et d'investissement. Les écoles militaires françaises n'ont pas pris le virage des nouvelles technologies et des méthodes de management plus professionnelles, les diplômes militaires ne sont pas reconnus dans le système civil et la réforme de 2005 n'a pas permis aux états-majors de remédier aux carences observées comme par exemple le faible taux de renouvellement des contrats ;
- La mise en œuvre de partenariats public privé est balbutiante et ceux-ci s'avèrent financièrement rarement rentables selon la Cour des Comptes. Par ailleurs quand certains projets sont économiquement performants pour le ministère, force est de constater qu'ils ne sont guère pilotés au sein du Ministère.

Le regain des dépenses militaires durant la dernière décennie et notamment en réponse au 11 septembre 2001 aurait pu permettre une refonte du dispositif de soutien militaire. Il n'en fut rien. Dans ce domaine, les restructurations multiples depuis près de 15 ans ont exacerbé le manque de lisibilité des choix, la compartimentation des acteurs et un écart croissant entre le terrain et les états-majors.

De plus, alors que la conduite des programmes d'armement a occupé les esprits les plus brillants du secteur depuis des décennies, il apparaît que le soutien a été largement négligé et que sa maîtrise d'ouvrage (de direction de projet) a été essentiellement confiée au secteur privé à travers des contrats plaçant le ministère dans une situation de débit croissant vis-à-vis de ses opérateurs.

Au global, le Ministère a perdu de l'autonomie de décision et les légitimités respectives de la DGA et des armées peinent à se conjuguer pour arriver à une approche capacitaire techniquement solide et financièrement raisonnable.



Soutien des forces armées : éléments de réflexion

Pour ce qui est de l'industrie, faute d'ambitions européennes partagées, le secteur de défense n'a pas généré, en Europe, une forte activité de rationalisation susceptible de générer des effets positifs sur le coût du maintien en condition opérationnelle des matériels : les moyens de maintenance sont largement redondants, que les matériels fassent ou non l'objet de programme en coopération.

Pourtant, les forces françaises sont désormais présentes pour des durées assez longues sur des théâtres d'opération multiples engendrant des besoins de soutien nouveaux et accrus¹.

Sans doute, l'absence de débat, les arguments visant à préserver des développements technologiques coûteux en minorant le coût global de possession, la préservation de l'emploi public et les positions acquises dans la technostructure n'ont pas permis les remises en cause nécessaires à une réforme en profondeur de cette fonction pourtant essentielle.

Dès lors l'écart grandissant entre les ambitions capacitaires du Livre Blanc et la réalité renforce le besoin de questionner l'adéquation entre les besoins et les ressources.

PROPOSITION

Il est proposé, après un audit des fonctions support et de soutien qui pourrait s'inscrire dans les travaux du prochain Livre Blanc, de mettre en œuvre dans le domaine du soutien des projets concrets et mobilisateurs.

Ces projets pourraient avoir des objectifs concrets tels que :

- La restauration de la disponibilité des matériels et des munitions sur la base du renouveau de l'entretien programmé des équipements ;
- La redéfinition des fonctions des bases de défense ;
- La réorganisation de la fonction logistique des forces armées ;
- La création d'une fonction de soutien humanitaire ;
- La réforme de la formation militaire.

1. Avec pour l'ensemble des opérations près de 11 000 soldats projetés en 2011 et 4 300 soldats prépositionnés.



Soutien des forces armées : éléments de réflexion

A cette fin, il est proposé la mise en œuvre d'une structure ministérielle (du type de ce que fut la délégation aux restructurations dans les années 1990), placée à haut niveau de maîtrise d'ouvrage centrale et transverse permettant l'animation et le pilotage de groupes de projets dotés de :

- Mission et responsabilités définies ;
- Moyens humains et financiers inscrits dans la durée ;
- Directions de projet identifiées comme telles par l'ensemble des parties prenantes.

Plus spécifiquement il s'agirait de :

- Faire un bilan de l'efficacité du dispositif de soutien ;
- Déterminer un nombre de projets exemplaires possibles au cours d'une mandature ;
- Inscrire ces projets dans la durée en leur attribuant les moyens associés ;
- Remédier rapidement aux carences organisationnelles.


D'une manière générale, cette nouvelle organisation devrait contribuer à mettre en place une réelle capacité de conduite de projets transverses qui aujourd'hui fait défaut au Ministère de la Défense et pourrait être une première passerelle vers des coopérations renforcées européennes dans le domaine du soutien. Des discussions européennes pourraient être engagées notamment dans le cadre de l'initiative « pooling and sharing » de l'Agence Européenne de Défense (AED) qui consiste, pour les Etats qui le souhaitent, à mettre en commun ou à partager des capacités de défense identifiées entre autres dans le domaine du soutien².

Une telle structure nécessiterait des profils variés (opérationnels, administratifs, économiques, etc.) tirés pour l'essentiel des expertises internes civiles et militaires complétées autant que nécessaire par des apports externes.

Le dispositif ferait l'objet d'une revue périodique de pilotage à un niveau hiérarchique suffisant pour permettre une exécution rapide des projets. A cet égard, la constitution d'une délégation ministérielle³ s'appuyant sur l'expertise du Contrôleur Général permettrait un pilotage direct du Ministre via son cabinet.

2. Il s'agit notamment des formations aéronautiques, navales; des systèmes de communications satellitaires, du ravitaillement en vol, du transport tactique, du soutien médical déployable en opération, et des réseaux de surveillance maritime.

3. La Délégation aux Restructurations créée en 1991 est sans doute un exemple à étudier étant donné l'ampleur des enjeux concernés et la variété des sujets à prendre en compte.



Soutien des forces armées : éléments de réflexion

Dans ce sens, des relais législatifs et réglementaires devront être organisés afin de s'assurer que la promulgation de textes permette le cas échéant de s'affranchir de certaines difficultés.

En outre, cette structure devrait conduire son activité en animant avec le plus grand soin le dialogue nécessaire avec les instances représentatives du personnel pour partager les éléments de diagnostic et les priorités. L'horizon de cette entité serait de 5 ans avec un démarrage dès 2013 sur la base des travaux fondateurs du Livre Blanc. Chacun des projets fera l'objet d'un calendrier propre avec un premier rendez-vous avec la Loi de Finance 2014 puis une inscription dans la durée dans la cadre de la Loi de Programmation Militaire 2014-2020.

Au terme d'une année de fonctionnement, un effectif d'une vingtaine de personnes, selon le nombre et l'étendue des projets, devrait suffire pour animer l'ensemble du dispositif en prise directe avec l'ensemble des services du ministère. Son budget annuel correspondrait essentiellement aux frais de fonctionnement associés à ces équipes. Le recours à des cabinets de conseil peut être utilement envisagé sur certains aspects et sans délégation du pilotage des études. Il ne paraît pas devoir être systématisé compte-tenu de la variété et de l'abondance des compétences mobilisables au sein du ministère et du contre-exemple de la RGPP.