

Alain Coldefy*

RÉFLEXIONS SUR L'ORGANISATION DES ARMÉES

Le ministère de la stratégie et des réformes

Le ministère de la Défense **produit¹ la Sécurité** de la France et des Français face à des agressions extérieures², en application d'une politique de sécurité intangible dans ses objectifs et cadrée régulièrement par un *Livre Blanc* ; il crée ainsi une valeur « immatérielle » - la paix -, qui a un coût élevé³.

Mais on ne mesure l'efficacité de cette dépense qu'*a posteriori* dans la situation paroxystique de la guerre, dont on oublie toujours les débordements⁴. Le budget de la Défense est donc au sens propre un budget de préparation⁵ de la guerre⁶, destiné à éviter cette dernière et, si nécessaire, à pouvoir la faire dans les meilleures conditions pour l'emporter. La stratégie⁷ et l'organisation⁸ constituent dès lors les piliers de l'efficacité du ministère⁹.

Depuis (au moins) un demi-siècle le ministère conduit un train de réformes successives qui le distinguent parmi les acteurs principaux de la modernisation de l'appareil d'Etat, ce qui est connu et reconnu dans les sphères politiques les plus élevées. Si l'on cale le regard sur les seules vingt dernières années, il est d'évidence de rappeler que le contexte international a été profondément bouleversé¹⁰.

* L'Amiral (2S) Alain Coldefy est ingénieur diplômé de l'Ecole Navale, breveté de l'Ecole Supérieure de Guerre Navale ainsi qu'ancien auditeur du Centre des Hautes Etudes Militaires et de l'Institut des Hautes Etudes de la Défense Nationale. Il occupe actuellement les fonctions de Conseiller Défense du Président Louis Gallois avec le titre de Vice-Président – Affaires Politiques France au sein du Groupe EADS. Avant d'occuper les fonctions d'Inspecteur Général des Armées, il était Major général des Armées, fonction dans laquelle il a conduit entre 2002 et 2005 la transformation de l'Etat-Major des Armées en cohérence avec les nouveaux décrets d'organisation du ministère de la Défense, la mise en place de la nouvelle loi organique portant sur les finances publiques (LOLF) et la préparation de la LPM.

De nombreuses et vigoureuses adaptations ont eu lieu en miroir de ces évènements, parfois en anticipation, quelquefois en réaction : projection lointaine des forces aéroterrestres et interarmisation d'abord, puis professionnalisation, enfin internationalisation d'engagements militaires dans un ensemble devenu interministériel, notamment dans les opérations de maintien ou rétablissement de la paix : c'est la transformation, également inspirée et accompagnée par la révolution de l'information.

La plus spectaculaire des réformes récentes a été celle de la professionnalisation des Armées, réalisée en cinq ans entre 1996 et 2001, avec une année d'avance sur le tableau de marche fixé par le Président de la République. Son impact sur le personnel et les organisations est toujours perceptible, d'autant qu'il dépasse le seul périmètre militaire des forces armées, les civils des Armées et de la Défense prenant eux aussi toute leur part humaine et professionnelle des restructurations. La consolidation de cette réforme n'est d'ailleurs pas encore achevée en 2009 et c'est bien normal ; un tel changement se mesure en perspective, tant les conséquences sont considérables sur le fonctionnement, le management des hommes ou même l'aménagement du territoire avec un dispositif désormais très resserré.

Mais de nombreuses autres adaptations ont eu lieu. Cela s'est traduit, dans les faits par la réforme de la Délégation Générale pour l'Armement en 2004, l'affirmation du primat de l'opérationnel au cœur du ministère de la Défense inscrite dans les nouveaux décrets de mai 2005 puis de juillet 2009 et la mise en application de la LOLF en janvier 2006. Ce sont autant de jalons majeurs (il en est d'autres) ayant conduit tout naturellement l'Etat-Major des Armées à s'interroger dès 2002 sur sa capacité à coordonner et conduire la transformation à la fois dans le domaine propre de responsabilité du Chef d'Etat-Major des Armées (CEMA) et au regard des autres évolutions du ministère. Le plan stratégique des Armées a été alors élaboré afin de donner du sens et de la perspective à cette profonde mutation.

Aujourd'hui, la réflexion se poursuit sur la base d'orientations politiques, (le Livre Blanc de 2008), économiques et industrielles, - les Lois de Programmation Militaire (LPM) bornant le périmètre du souhaitable et du possible jusqu'en 2020 -, et enfin humaines et organisationnelles.

Le regroupement du ministère en un lieu géographique unique vers le milieu de la prochaine décennie¹¹ doit entraîner une nouvelle approche de l'organisation des Armées, que ces quelques lignes ont pour ambition d'éclairer après un bref rappel de la situation actuelle.

Organisation du ministère de la Défense en 2009

En termes purs d'organisation, le ministère présente la caractéristique actuelle de juxtaposer un *système pyramidal* militaire avec un chef unique, celui des Armées et de l'interarmées, à un *système matriciel*, celui de la DGA, construit et voulu comme tel pour améliorer les capacités d'acquisition et de soutien des équipements¹², et à un *système commun*, chargé d'apporter le « ciment administratif » à l'ensemble, sur la base de directions verticales fonctionnellement indépendantes, formant le Secrétariat Général pour l'Administration (SGA).

A cela s'ajoute l'exception française du « cabinet » du ministre et son extension récente¹³, la Délégation aux Affaires Stratégiques (DAS), « ciment politique » du ministère. Ces systèmes n'ont pas besoin d'être décrits ou expliqués, cela tombe sous le sens au regard de leurs finalités respectives. Mais ils présentent des caractéristiques différentes, facteurs de force ou de faiblesse selon l'optique utilisée, qu'il convient de présenter dans leurs grandes lignes avant de faire des propositions.

Les forces armées d'abord. Elles sont différentes les unes des autres, mais ce serait une erreur d'en tirer argument pour rester immobile et une faute de persévérer à l'ignorer. Leurs postures d'alerte permanente sont différentes ; par exemple, à toute heure de l'année, seuls¹⁴ six centres de commandement d'opérations appartenant à seulement deux « milieux » sont actifs à des degrés variables¹⁵. Leur organisation également est différente, quelques exemples – très réducteurs - l'illustrent.

L'armée de Terre est répartie sur le territoire, contrainte par des impératifs de son « aménagement » qui la dépassent, et héritière de l'histoire de la défense du sol de France depuis la défaite de 1870 en passant par le dispositif de la guerre froide¹⁶. Des strates plus ou moins productives se sont ajoutées au fil du temps. Pour la première fois, ses tentatives de cohérence interne sont appuyées par le pouvoir exécutif qui conduit dans le même temps une réforme globale, nécessaire et sans cesse repoussée, mais dont les limites apparaissent rapidement, chaque département ministériel (Justice, Santé, Education) ayant par le passé conduit ses réformes séparément. Dans ces conditions¹⁷, il était difficile jusqu'à présent de rendre efficient le soutien des forces. Le résultat de la réorganisation en cours va permettre d'améliorer le pourcentage des forces utilisables et projetables.

La *Marine* de surface et sous-marine n'est plus implantée que dans deux grands ports, un par façade atlantique et méditerranéenne, et son dispositif aérien est réduit à deux bases principales, l'une pour l'aviation embarquée et l'autre pour l'aviation basée à terre. C'est un atout pour la mise en condition opérationnelle et le soutien. La Marine consacre près d'un tiers de

son activité de surface à la fonction de « garde-côtes » (au sens très large) au titre de la mission « action de l'Etat en mer » ; c'est une obligation régaliennne qui n'est pas explicitement chiffrée dans le Livre Blanc. Enfin, elle est, par nature, dès l'appareillage du port-base, en situation d'opérations extérieures, ce qui a induit au fil des siècles une organisation adaptée et unique¹⁸, peu ouverte à l'interarmées.

L'armée de l'Air entretient un dispositif d'alerte apte à couvrir le territoire et ses approches (sûreté du ciel) et son dispositif de guerre froide était également tourné vers la menace soviétique à l'est. Aujourd'hui, le dispositif est l'héritier impécunieux d'un format considérablement réduit de l'aviation de combat. Mais l'aviation se prête bien à la centralisation des grandes fonctions organiques délocalisées (soutien, écoles, mise en condition opérationnelle) et l'armée de l'air s'est récemment, mais isolément, réorganisée dans ce sens.

On peut présenter un autre exemple dans cette énumération des différences, celui des flux internes de soutien (logistique, personnel et entraînement) : pour l'armée de l'Air, ils sont dispensés en étoile à partir de Paris ou d'un pôle délocalisé ; pour la Marine, selon une diagonale Brest-Toulon ; pour l'armée de Terre, ils s'établissent en pentagramme à partir des cinq régions militaires qui en représentant les sommets. Les armées et ceux qui les jugent n'ont jamais réussi à mettre en place un système commun répondant au moindre coût aux obligations géographiques brièvement décrites¹⁹.

La *Gendarmerie* enfin, en partie seulement hors du sujet. Historiquement, force armée dotée de pouvoirs de police et inscrite sur le budget de l'armée de Terre puis de la Défense, elle devient en 2009 force de police à statut militaire²⁰. Les synergies et les flux sont dès lors mécaniquement à repenser. En organisation, elle confiait les commandements de ses quelque trois mille brigades à des sous-officiers parfaitement aptes à leur mission²¹ : mais la comparaison avec des structures civiles, pratiquant l'inflation des grades sans rapport avec les responsabilités exercées, a conduit à repyramider le dispositif sans le financer. En effectifs, jusqu'au sommet de la pyramide²², l'augmentation générale des salaires des militaires de la gendarmerie a été financée en partie par une réduction à due proportion des effectifs terrestres, avec pour conséquence une déflation brutale des unités de terrain (pas seulement d'infanterie) et un manque criant de celles-ci pour les opérations extérieures.

On voit à travers ces exemples, qui ne prétendent pas à donner une image complète de la réalité mais à en tirer quelques éclairages utiles, que l'organisation des Armées, au sens de la définition donnée en tête de cet article, n'est pas aussi simple à modeler que certains observateurs – souvent contempteurs, rarement responsables – le prétendent.

Le cas britannique

A ce stade, un survol de la « concurrence »²³ étrangère peut être éclairant. En réalité la seule armée homogène à la nôtre est l'armée britannique par son volume, par ses capacités et surtout par ses missions²⁴. On verra plus loin que l'organisation du ministère de la Défense du Royaume-Uni peut utilement servir de référence.

Qu'est-ce qui nous différencie ? D'abord leur territoire est deux fois plus petit que la France, ce qui réduit les déplacements domestiques et favorise la constitution de véritables barycentres par armée. Il a toujours été éloigné des menaces et donc par exemple les bases aériennes sont bien moins nombreuses qu'en France, plus importantes également et dotées d'avions ayant un plus long rayon d'action : constat élémentaire mais souvent oublié.

Historiquement également, la *British Army*²⁵ n'a pas eu les mêmes responsabilités intérieures que l'armée française, dans un partage des missions qui n'est cependant pas aussi tranché sur le territoire national que celui qui existe entre la Garde nationale et l'*Army* aux Etats-Unis.

Enfin le ministre de la Défense britannique dispose de secrétaires d'Etat²⁶ et d'un ministère codirigé par un CEMA aux responsabilités opérationnelles équivalentes au nôtre vis-à-vis du « Cabinet » et un directeur fonctionnaire civil²⁷, ces deux autorités ayant des adjoints co-directeurs de l'état-major intégré, le vice-CEMA et un civil servant²⁸ de rang équivalent²⁹.

Les trois chefs d'état-major³⁰ et trois hauts responsables (civils ou militaires)³¹, auxquels se joignent les personnalités concernées, prennent les décisions en « board » selon les sujets³², le statut de « *primus inter pares* » allant de soi selon la nature des sujets. Les responsables « administratifs » sont donc en prise directe avec « le » responsable politique³³.

En conclusion partielle, nous faisons le constat de systèmes d'organisation par milieu différents³⁴ au plan national et d'une organisation de comparaison³⁵ sinon de référence britannique dans un espace géographique et stratégique différent : le diagnostic n'est pas nouveau. La situation, elle, est nouvelle, il est temps d'imaginer de nouveaux protocoles.

Propositions pour le nouvel hexagone de Balard

Le ministre et les grands services, directions et états-majors vont être regroupés sur un site unique, et cette disposition géographique totalement nouvelle doit inspirer la nouvelle organisation centrale du ministère chargé des Armées.

En organisation, retenons quelques avancées positives et soulignons quelques « sur place » dirimants.

Le primat donné aux opérations, et donc au CEMA qui en assume le commandement opérationnel, est désormais consolidé. La LOLF a permis ce grand pas en avant vers la modernité, souvent mal compris au Parlement³⁶ et surtout dans les autres ministères qui, pour la quasi-totalité d'entre eux, se sont contentés de reproduire leur organisation administrative ancienne. Le fonctionnement du ministère en comités et conseils regroupant directement autour du ministre les principaux responsables concernés est désormais en place ; il doit être consolidé dans la durée.

Le constat en miroir – toujours en organisation – des positionnements statiques doit être fait, même s'il n'est pas question de se livrer ici à une critique exagérée. L'état-major des Armées a vu ses responsabilités nettement accrues³⁷ par transfert au niveau interarmées de responsabilités d'armées, sans que les effectifs des dits états-majors, quoiqu'en réduction constante, aient atteint le point bas utile, d'où une macrocéphalie bloquante. Les sujets internationaux sont souvent traités en double à la DAS et à l'EMA. La synergie sur les sujets d'équipement et de maintien en condition opérationnelle peut être encore améliorée, bien qu'elle ait fait des progrès considérables ces dernières années, progrès qu'on constatera cependant certainement mieux dans un proche avenir³⁸ car il faut toujours donner du temps au temps pour les réformes³⁹.

Comment se présentera alors l'hexagone de Balard ? Quelques lignes en esquissent le schéma d'organisation.

Un ministre, avec un cabinet considérablement réduit, dirige directement son ministère⁴⁰, de par la proximité naturelle avec ses grands subordonnés – ce qui ne milite pas pour « une aile EMA, une aile DGA, une aile etc... » mais pour une distribution des locaux pensée *a priori* dans cette perspective. Un secrétaire d'Etat à l'Armement⁴¹ paraît indispensable dans l'organisation ébauchée infra. Un secrétaire d'Etat attaché aux « *aspects humains* », du recrutement jusqu'aux Anciens Combattants, en passant par l'égalité des chances, aurait du sens également.

Le CEMA⁴² et l'actuel Directeur de cabinet⁴³, principaux adjoints du ministre, en déclinent les orientations politiques. Ils disposent pour ce faire d'un « état-major central de la Défense » sous la codirection⁴⁴ du major général des Armées et du SGA dont les appellations seraient revues, l'exemple britannique étant ici applicable.

Dans cet état-major, seront installés des subordonnés⁴⁵ aux deux autorités précitées, avec des responsabilités regroupées. Par exemple, une seule direction financière sous la houlette de l'actuel DAF, une seule direction des affaires internationales – dont le directeur conserverait cependant le rôle politique auprès du ministre, celui du *Policy Director* anglais, etc., une seule direction des acquisitions⁴⁶. Seule exception

recommandée, les ressources humaines⁴⁷. Dans chaque direction de l'état-major de Défense, seraient regroupés des représentants d'armée clairement identifiés⁴⁸ et des représentants interarmées pour élaborer les propositions de synthèse présentées enfin de façon consolidée au « *board* » des décideurs.

Les chefs d'état-major, à proximité du CEMA, n'auraient plus besoin de disposer d'un état-major d'armée conséquent⁴⁹.

L'actuel DGA, qui en réalité occupe une position ambivalente par comparaison avec ses collègues de l'OTAN ou de l'UE⁵⁰, serait dédoublé en un secrétaire d'Etat et un grand directeur intégré dans l'état-major de défense avec des relations particularisées avec son secrétaire d'Etat et le ministre.

Les actuels SGA et major général des Armées seraient positionnés comme indiqué ci-dessus.

L'actuel DAS aurait la responsabilité des affaires internationales sous l'autorité du couple CEMA/Directeur de cabinet, mais en lien direct avec le ministre autant que de besoin. La prospective de Défense peut lui être confiée, mais en organisation ce n'est pas essentiel.

Les grands services transverses « mutualisables » ou « regroupables » seraient dirigés par des autorités (militaires ou civiles) dans le sens des modernisations actuelles. La vogue et la vague des externalisations et autres partenariats doivent dans ce cadre se poursuivre, avec la détermination mais aussi la sagesse souhaitables⁵¹.

Il n'est pas possible dans une aussi courte présentation d'élaborer l'ensemble d'une organisation induite par les prémisses précédentes et supposée pertinente pour le ministère donc pour les armées. Comme toujours, au bout du chemin, la réussite est nourrie de la volonté de réussir et le succès des réformes la résultante de « 3 S » : le Sens, le Suivi et le Soutien. Le « 2S » - commémorant la victoire d'Austerlitz - symbolise le succès militaire des armées françaises ; souhaitons que le « 3S » devienne celui du ministère dans son ensemble et de sa modernisation.

Notes :

¹ En géopolitique, on oppose habituellement les pays « producteurs » de sécurité, comme la France, aux pays « consommateurs » de sécurité dont les axes de la politique étrangère et les engagements militaires dépendent de décisions prises dans les capitales étrangères qui assurent leur protection.

² Il apporte le concours de ses moyens – parfois uniques – au ministère de l'Intérieur chargé d'assurer l'ordre et la sécurité sur le territoire national.

³ « La paix n'a pas de prix mais un coût », « si vis pacem para bellum », etc.

⁴ Pendant la Seconde Guerre Mondiale : 95000 avions américains, 800 sous-marins, 38000 avions de combat et 30000 chars allemands – la Wehrmacht a compté 17 millions de soldats -. En 2009, les OPEX ont un coût supérieur au demi-milliard d'euros.

⁵ Les Britanniques rémunèrent mieux leurs militaires « a priori », de l'ordre de deux ou trois fois plus qu'en France - en temps de paix, mais ces derniers partent en opérations (la 1ère fois) sans augmentation significative de solde.

⁶ Cf. le débat longtemps irréal sur la budgétisation en Loi de Finances Initiale des opérations extérieures ... enfin en cours.

⁷ « La stratégie consiste à déterminer les objectifs et les buts fondamentaux à long terme d'une organisation puis à choisir les modes d'action et d'allocation des ressources qui permettront d'atteindre ces buts et objectifs » (A.D. Chandler).

⁸ L'organisation a pour objectif de faciliter la circulation des flux (quels qu'ils soient) et ainsi d'atteindre les objectifs déterminés. La circulation des flux est améliorée en uniformisant ce qui les encadre et en mettant en œuvre les synergies déjà existantes ou à créer.

⁹ Eléments de langage des forces britanniques au Kosovo en 1999 : « point 1, vous rappellerez que le ministère de la défense et son organisation ont toujours permis de conduire à la victoire, etc.. ».

¹⁰ Implosion du communisme totalitaire et chute du mur, résurgence de guerres que l'on croyait révolues dans les Balkans, attentats terroristes de New-York et Washington à Madrid et Londres, interventions au Moyen-Orient et en Afghanistan. Mais dans le même temps, l'Europe de la sécurité et de la défense s'ébroue et jette des bases institutionnelles, opérationnelles, industrielles et finalement d'autonomie et de souveraineté – encore très relative - que le temps solidifie malgré les efforts des Cassandre (à prononcer en anglais) de tous bords.

¹¹ Le Pentagone date de 1942...

¹² Au détriment relatif de l'expertise technique, qui revient en force à la demande des industriels.

¹³ Qui a pris la suite des centres de prospective qui avaient élaboré les concepts depuis la dissuasion.

¹⁴ En sus des centres interarmées de planification et de conduite des opérations.

¹⁵ Défense aérienne et forces aériennes stratégiques pour le milieu aérien et spatial, 3 préfectures maritimes et force océanique stratégique pour le milieu maritime.

¹⁶ Forces dans le nord et l'est, soutien et formation dans l'ouest et le sud-ouest.

¹⁷ On pourrait comparer le saupoudrage des unités terrestres à ce qu'il représenterait pour une marine qui aurait à entraîner et entretenir un bâtiment de guerre basé dans chaque port de pêche métropolitain.

¹⁸ Le port militaire regroupe arsenaux, unités de combat et de soutien, et constitue historiquement la base de défense.

¹⁹ C'est la même chose pour les voies routières, ferrées, aériennes et navigables d'ailleurs ...au moment où l'on redécouvre la cohérence générale des bassins fluviaux (cf Paris Seine Le Havre) et la France des 5 régions.

²⁰ C'est une faute déjà commise sous le régime de Vichy.

²¹ Il en a été de même pour les pilotes, devenus officiers par principe dans l'armée de l'Air, puis dans la Marine et enfin dans l'armée de terre, avec les conséquences induites pour les deux dernières dont le métier de pilote n'est qu'un des métiers structurants.

²² Le nombre de ses généraux et officiers supérieurs a ainsi crû mécaniquement de façon importante ces dernières années.

²³ Sorte de « benchmarking » déjà pratiqué en maintes occasions.

²⁴ L'armée allemande en 2009 est assez comparable en volume et capacités, à l'exception de la Marine, mais elle est constitutionnellement encadrée dans son emploi et ses missions d'une façon telle que les comparaisons y compris en organisation n'ont à cet égard pas grande pertinence.

²⁵ La Royal Navy est de son côté l'expression unique de la puissance du souverain en dehors du territoire (idem pour la RAF plus récente).

²⁶ Secretary of State for Defence, Minister of State for the Armed Forces, Minister of State for Strategic Defence Acquisition Reform, Under Secretary of State and Minister for Defence Equipment and Support, Minister for International Defence and Security, Under Secretary of State for Defence and Minister for Veterans.

²⁷ Permanent Under Secretary.

²⁸ Second Permanent Under secretary.

²⁹ A 5 étoiles en France.

³⁰ Les états-majors d'armée ont des effectifs très réduits (entre 1/5 et 1/10) par rapport à nous.

³¹ Chief of Defence Materiel, Chief Scientific Adviser, Director General Finance.

³² Assez comparable par exemple au Comité ministériel des investissements créé par H Morin.

³³ Il n'y a pas de cabinet au sens français du terme.

³⁴ Le ministère chargé des Transports, miroir civil, conserve des directions séparées par milieu.

³⁵ Réciproque.. Les britanniques admirent notre cartésianisme et nous leur pragmatisme.

³⁶ Le célèbre « programme 178 » toujours décrié.

³⁷ Et ses effectifs aussi : 11 officiers généraux en 1996, 28 en 2006, le reste à l'avenant.

³⁸ SIC, infrastructure, munitions, SSF, SIMMAD, etc.

³⁹ Alors que les dirigeants politiques ne vivent pas le même temps que les organisations humaines.

⁴⁰ Qui peut affirmer que le ministre britannique dispose de moins bons dossiers que son homologue français ?

⁴¹ Ce qui rend tout aussi indispensable la réaffirmation des responsabilités du ministre en matière de politique industrielle de défense.

⁴² Qui conserve son rôle de conseiller militaire du gouvernement et ses responsabilités opérationnelles auprès du chef des armées.

⁴³ Difficile pour l'administration de transformer le directeur de cabinet - directeur du

cabinet civil et militaire, une exception dans l'exécutif - en (véritable) secrétaire général du ministère.

⁴⁴ Qui déclinent le niveau supérieur du CEMA et du Directeur de Cabinet.

⁴⁵ Du rang « 4 étoiles », il existe des équivalences que tout le monde administratif connaît.

⁴⁶ Au sens du « procurement » anglo-saxon.

⁴⁷ De tous temps, dans toutes les armées du monde, le 1er bureau a été, est, et sera celui du personnel militaire.

⁴⁸ Par exemple, bureau « terre » dans la chaîne finances, et ainsi de suite.

⁴⁹ La comparaison avec le Royaume-Uni doit cependant prendre en compte la taille de notre pays, argument déjà cité, qui impose certaines contraintes.

⁵⁰ Les DNA Directeurs Nationaux d'Armement.

⁵¹ Il faut se souvenir des raisons qui ont conduit Napoléon à créer l'arme du Train et la Marine son commissariat...