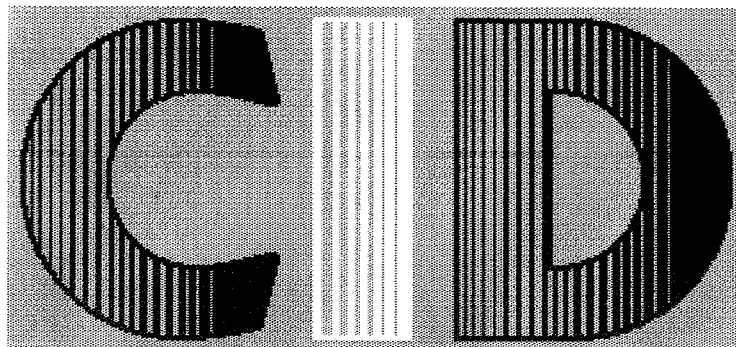


COLLEGE INTERARMEES DE DEFENSE



TROISIEME PROMOTION

1995-1996

DIVISION D

OPTIMISATION DES ACTIONS LOGISTIQUES

ETUDE PARTICULIERE A OPTION D08

OPTIMISATION DES ACTIONS LOGISTIQUES

La logistique est aujourd'hui reconnue comme un domaine à part entière dans l'élaboration de la stratégie et la mise en oeuvre d'organisations performantes.

La logistique opérationnelle efficace contribue, à l'évidence, au succès des armées mais le coût peut en être élevé. Conformément aux orientations du livre blanc, la récente loi de programmation militaire impose un vigoureux effort de rationalisation et d'accroissement de la productivité dans les domaines du soutien.

Cette nouvelle donne économique et stratégique impose donc aux armées d'actualiser la conception de leur logistique.

Quels sont, selon vous, les axes d'effort susceptibles de générer des économies tout en préservant la meilleure disponibilité opérationnelle des forces.

Directeur de recherche : Colonel PERESSON, état-major des armées

Comité d'étude : Chef d'escadron Morand DEROUX (Terre-TRN)
Lieutenant-colonel Maurice DUNAND (Air-MEC)
Commissaire lieutenant-colonel François DUPUIS (Terre)
Lieutenant-colonel Patrick HOCQUARD (Terre-MAT)
Lieutenant-colonel Didier PLACIAL (Air-PIL)

INTRODUCTION

Depuis quelques années, la France met en oeuvre une stratégie d'action qui entraîne ses armées dans des opérations de diverses natures, souvent loin de la métropole et pour une durée importante. Dès lors, la préparation et le soutien des forces ainsi que la mise en oeuvre d'une logistique opérationnelle efficace revêtent une importance capitale.

Les choix récents effectués par le Président de la République limitent les crédits consacrés par l'Etat à sa défense. La mise en place du nouveau format des armées nécessitera de consentir des efforts particuliers pour optimiser les différentes fonctions qui composeront notre outil de défense. Parmi celles-ci, le soutien représente une source potentielle de gains en matière de productivité mais aussi d'amélioration de la capacité opérationnelle des forces.

Fédérer les actions logistiques des armées et des services au sein d'un organisme unique, semble être le moyen essentiel pour atteindre cet objectif. La structure actuelle de coordination n'a aucun pouvoir de décision et se heurte aux prérogatives que les chefs d'état-major respectifs tentent de conserver en s'appuyant sur des textes qui peuvent être interprétés de différentes manières.

Cette opportunité de mettre en place une structure interarmées de soutien doit être saisie si les armées veulent conserver une certaine autonomie en la matière, gage d'une liberté d'action indispensable à l'efficacité de notre outil de défense.

Après avoir constaté l'état actuel de la coopération entre les armées et les services en matière de soutien, cette étude se propose de montrer la nécessité d'effectuer une démarche interarmées en prenant en compte les impératifs liés au format futur des forces et en faisant ressortir les domaines à privilégier. Elle tentera enfin de proposer une structure ainsi que les attributions d'un organisme à compétence logistique interarmées.

SOMMAIRE

1. ETAT ACTUEL DE LA COOPERATION INTERARMEES DANS LE DOMAINE DU SOUTIEN	5
1.1. LES DIFFERENTES FORMES DE L'INTERARMISATION	5
1.2. LES STRUCTURES MISES EN PLACE	6
1.3. LES OBSTACLES A L'INTERARMISATION	6
2. UNE DEMARCHE INTERARMEES POUR LE SOUTIEN DES FORCES	8
2.1. ANALYSE DU COUT GLOBAL DE LA LOGISTIQUE	8
2.1.1. La comptabilité analytique	8
2.1.2. Une évaluation globale des coûts	10
2.2. DES DOMAINES A PRIVILEGIER	10
2.2.1. Le soutien des personnels et l'administration générale	10
2.2.2. Le soutien des matériels	11
2.2.3. Normalisation et harmonisation des procédures	12
2.3. CAS PARTICULIERS	12
2.3.1. La sous-traitance	12
2.3.2. La gestion des programmes d'armement	17
3. PROPOSITION D'UNE STRUCTURE INTERARMEES DE SOUTIEN	20
3.1. CAPACITES	20
3.2. ORGANISATION	23

L. ETAT ACTUEL DE LA COOPERATION INTERARMEES DANS LE DOMAINE DU SOUTIEN

La coopération interarmées existe, mais elle est partielle et résulte souvent d'opportunités ou d'affinités entre certains responsables des différents états-majors et des services. Aucun organisme au réel pouvoir de décision sur les armées et les services interarmées n'a encore vu le jour. Après quelques rappels de terminologie, nous examinerons les structures existantes ainsi que leurs domaines d'action et soulignerons les obstacles à la coopération interarmées en matière de soutien.

1.1. LES DIFFERENTES FORMES DE L'INTERARMISATION

Le terme d'interarmisation, abondamment employé, revêt différentes acceptions précisées dans la note du contrôleur général des armées CAILLETEAU en date du 21 avril 1993, et qu'il convient de rappeler dès à présent. Il peut signifier par gradation :

- un simple échange d'informations et de réflexions au sein de structures formalisées ou pas susceptibles de conduire à une harmonisation des réglementations et des procédures. C'est la forme adoptée par exemple par le Comité de coordination des trois Commissariats ;
- un échange de prestations fondé sur les facteurs de proximité ou le savoir faire. Le soutien en vivres du 41° Régiment d'Infanterie de Chateaulin par le SAO (service des approvisionnements) de la marine stationné à Brest en offre l'illustration ;
- une prise en charge exclusive d'une fonction, d'un service par une armée. Ce principe est en vigueur outre-mer. Ainsi la direction interarmées du Commissariat de la Réunion dépend de l'armée de terre, celle de Djibouti de l'armée de l'air, et celle de Tahiti de la marine ;
- une création d'organismes nouveaux supervisant des compétences ou des moyens des trois armées. Le commandement des opérations spéciales fournit un exemple ;
- une fusion d'organismes des trois armées telle que l'ont réalisée les services de santé et plus récemment les organismes de renseignement.

1.2. *LES STRUCTURES MISES EN PLACE*

L'arrêté du ministre de la défense en date du 9 mars 1994 a créé une instance de coordination de la logistique au sein du ministère. Celle-ci est placée sous l'autorité du chef d'état-major des armées. Elle est mise en oeuvre par un comité directeur et un comité exécutif. Elle comprend une section études de la division organisation et logistique de l'état-major des armées, et des groupes de travail.

Selon les termes de l'arrêté, la coordination de la logistique doit garantir la cohérence et l'interopérabilité de la logistique au sein des forces armées tant dans le domaine national qu'international. Elle doit également assurer une meilleure efficacité de chacune des armées dans leurs actions logistiques au sein du ministère de la Défense et une optimisation des ressources qui leur sont affectées.

Par ailleurs, le rapport du contrôleur général CHARRON relatif à l'optimisation des services de soutien a procédé à certaines constatations et propositions propres à chaque activité de soutien. Il a envisagé ainsi successivement les six domaines suivants :

- le soutien des personnels et l'administration générale : rémunération, habillement, alimentation, administration générale, logement ;
- le soutien des matériels ;
- les télécommunications d'infrastructure ;
- les transports ;
- les combustibles et les carburants ;
- la santé.

La question fondamentale qui sous-tend cette approche est la suivante : « Peut-on dans ces divers domaines faire mieux et moins cher grâce à l'interarmisation, sans pour autant nuire à l'efficacité opérationnelle ? »

1.3. *LES OBSTACLES A L'INTERARMISATION*

Le vocable interarmisation suscite tantôt l'enthousiasme tantôt la réprobation ; Il ne laisse que rarement indifférent. Les principaux obstacles à l'interarmisation, pour nous limiter à cet aspect, relèvent de deux sphères : les mentalités et l'arsenal juridique.

Les mentalités

Le conservatisme naturel, la crainte de la perte d'un savoir faire, la préservation de prérogatives et la différence statutaire entretiennent conjointement une réserve envers une notion dont l'efficacité et l'opportunité semblent discutables.

Les textes juridiques

L'organisation actuelle du soutien des armées est définie par un ensemble de textes récents dont le principal reste le décret du 8 février 1982 fixant les attributions des chefs d'états-majors.

Selon les termes de ce texte, la responsabilité du soutien appartient aux différents chefs d'états-majors qui organisent et assurent l'entretien et le soutien logistique de leur armée respective (art 21).

Ce sont également eux qui donnent aux services interarmées comme aux services placés directement sous leur autorité les directives qui découlent de la programmation des moyens de leur armée et leur fixent les priorités et les échéances à respecter (art 22). Le CEMA assure quant à lui la « coordination et la satisfaction des besoins des forces en ce qui concerne le soutien incombant aux services interarmées » et dispose d'un pouvoir permanent d'inspection pour vérifier l'état de préparation des forces.

Le décret de 1982 donne la responsabilité du soutien logistique à chaque chef d'état-major. Le CEMA n'a autorité que sur la coordination des actions logistiques interarmées. Dès lors, ce texte peut constituer une gêne à un développement de l'interarmisation du soutien des forces.

* * *

*

La coopération entre les armées en matière de soutien se heurte aux prérogatives que chaque état-major veut conserver en matière de préparation des forces mais aussi de maîtrise des budgets. Les structures actuellement en place ne peuvent que favoriser les incohérences et les dysfonctionnements engendrés par ces comportements. Nous allons maintenant tenter de mettre en évidence la nécessité d'avoir une conception interarmées du soutien des forces.

2. UNE DEMARCHE INTERARMEES POUR LE SOUTIEN DES FORCES

Dans quelques années, le volume des armées sera sensiblement équivalent à celui de l'armée de terre d'aujourd'hui. Il est donc tout à fait logique d'envisager un resserrement de notre dispositif et une fusion de certaines fonctions jusqu'alors propres à chaque armée. La logistique en fait partie. Mais l'interarmement de cette composante nécessite une analyse globale de son fonctionnement et de ses coûts avant l'étude des domaines où elle peut s'appliquer de manière privilégiée.

Une armée professionnelle signifie aussi une concentration des militaires sur des tâches opérationnelles et un recours accru aux personnels civils. Dans ce contexte, il est intéressant d'analyser les deux cas particuliers que sont la gestion des programmes d'armement et la sous-traitance dans le secteur civil.

2.1. ANALYSE DU COUT GLOBAL DE LA LOGISTIQUE

La notion d'optimisation des actions logistiques est indissociable de la notion de maîtrise des coûts du soutien. En effet, en l'absence d'un système de contrôle des coûts adapté, il est difficile d'évaluer le coût réel du soutien et de déterminer des voies d'optimisation de la logistique.

C'est à ce titre qu'un rapport récent de la Cour des Comptes recommande d'harmoniser les méthodes comptables de chaque armée, actuellement très hétérogènes.

2.1.1. La comptabilité analytique

La maîtrise des coûts de soutien nécessite que chaque armée ait une connaissance de ces coûts. Elles ont exprimé un besoin dans ce sens, conscientes des insuffisances du système actuel des comptes de gestion et des comptes organiques (Instruction n°101 et instruction n°201) qui ne permettent pas de l'obtenir.

C'est ainsi qu'en novembre 1994, le ministre de la Défense a demandé que soit étudiée la mise en place de la comptabilité analytique dans huit services de soutien :

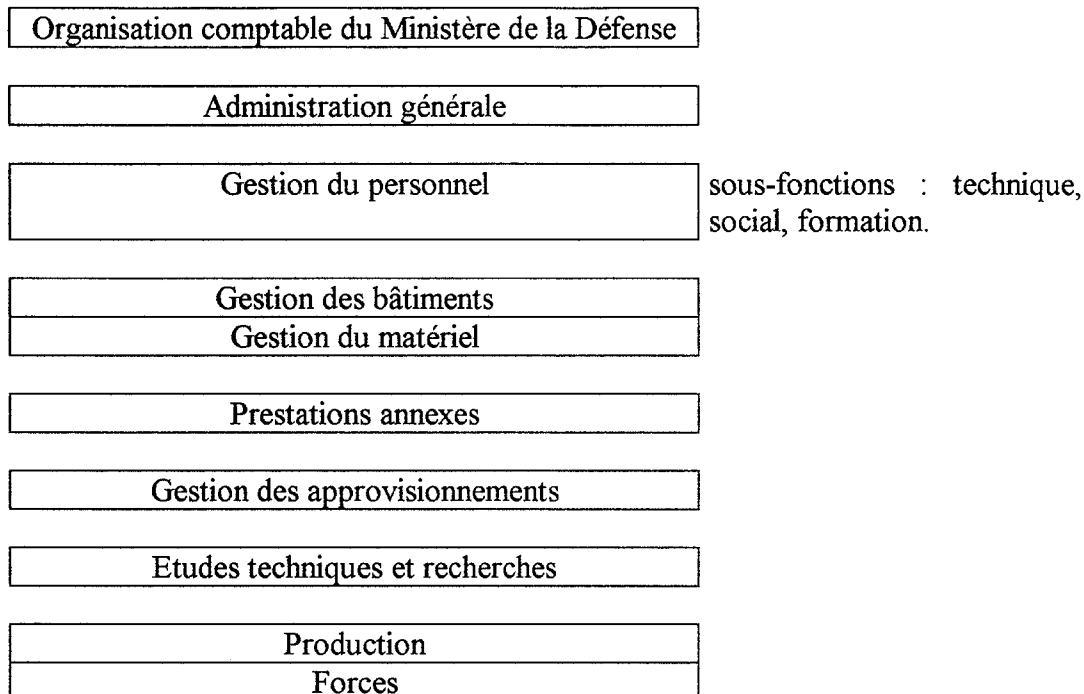
- 3 services constructeurs (Génie, Maritime, Direction Centrale de l'Infrastructure de l'Air),
- 3 services du Matériel (Air, Terre, Aéronautique navale),
- 2 services des transmissions (Direction Centrale des Télécommunications et de l'Informatique, Service des Transmissions et de l'Informatique de la Marine).

Suite au rapport du contrôle général des armées en mai 1995, le ministre de la Défense a donné son approbation pour la mise en place définitive de la comptabilité analytique, en y incluant les services de soutien auto engin blindé et transmission de la Gendarmerie nationale.

Ces services ont été regroupés par métier pour avoir une liste de produits comparables :

- les établissements entre eux,
- les services entre eux,
- les services civils et militaires.

Le projet actuel de structures fonctionnelles dans les armées est le suivant :



Cette comptabilité analytique par fonction donnerait notamment à chaque état-major les moyens :

- d'obtenir plus de précision et de finesse dans les calculs de coûts ;
- de déterminer des coûts par centre d'analyse, par fonction, ou par mission ;
- de bénéficier d'un outil souple de gestion au travers de données comptables régulières ;
- de dégager des indicateurs de productivité dans une approche de contrôle de gestion;
- d'appréhender des différences de traitement comptable ;
- de prendre en compte les prestations réciproques entre les services.

La Direction des Services Financiers a déjà proposé un schéma de comptabilité analytique qu'elle a soumis aux différents états-majors afin de lancer la réflexion dans ce domaine. Les difficultés que pourrait rencontrer un tel projet sont :

- la complexité de mise en oeuvre d'une nouvelle comptabilité analytique dans les armées ;
- le coût du projet ;
- la formation du personnel ;

– le traitement de l'information, ...
et notamment la détermination des coûts à évaluer.

Il est d'ores et déjà nécessaire de définir les différentes fonctions et sous-fonctions et le choix du niveau élémentaire d'analyse, à partir d'une analyse des activités exercées.

2.1.2. Une évaluation globale des coûts

Cette évaluation des coûts réels possède un domaine de validité aussi bien dans le soutien du temps de paix que dans des actions de logistique opérationnelle. Ainsi, actuellement il est difficile de définir la composition du coût complet de la manoeuvre logistique car les analyses se font par secteur de compétence et non de façon globale.

Pour illustrer ce dernier point, dès 1956, dans le souci d'expliquer et de justifier d'un point de vue économique les tarifs élevés des transports aériens de marchandises, H.T Lewis, J.W Cullinton et J.D Steel, de Harvard University, firent émerger le concept d'analyse des coûts complets de distribution physique. Les chercheurs démontrèrent que, dans le cas d'une prestation établie sur la base du mode aérien comparé à d'autres systèmes de transfert utilisant par exemple le chemin de fer ou la voie maritime, le facteur de coût « transport » pouvait, dans certains cas, être largement compensé par des réductions importantes sur les facteurs « possession des stocks », « manutention », « vol et casse », etc.

Ces conclusions ont été obtenues grâce à l'observation et à la comparaison des processus complets de distribution physique des produits. Cette démarche représentait une innovation sur le plan méthodologique dans la mesure où généralement les opérations élémentaires étaient alors gérées séparément, indépendamment des relations existant entre elles. Si le coût total de distribution par voie aérienne peut être inférieur à celui par voie de surface, il faut tenir compte en ce qui concerne la logistique opérationnelle des armées du nombre de vecteurs aériens disponibles et de la menace.

Cette approche de la logistique opérationnelle peut paraître attrayante en terme de réduction de coût. Elle nécessite de fédérer ses différentes composantes sous la responsabilité d'un organisme unique de conduite de la logistique, notamment au cours d'une opération. Seule cette fédération de compétences responsable de la mise en oeuvre peut être à même de calculer ce coût global de la logistique, et donc d'utiliser les moyens adéquats.

2.2. DES DOMAINES A PRIVILEGIER

2.2.1. Le soutien des personnels et l'administration générale

Il s'agit principalement de la rémunération des personnels, de l'habillement-campement-ameublement, de l'alimentation, de l'administration générale et du logement.

En ce qui concerne les rémunérations, le recours à l'interarmisation n'apporterait aucun progrès par rapport à la situation présente. Cependant la réduction du nombre des centres de

traitement, le remplacement des personnels militaires qui y sont employés par du personnel civil et l'adoption de procédures communes deviennent urgentes.

En ce qui concerne l'habillement-campement-ameublement, domaines ressortissant également aux trois Commissariats, il serait souhaitable de rassembler dans un organisme commun toutes les activités d'études, d'acquisition, de fabrication, de stockage et de distribution. Cette mesure pourrait réduire les coûts de manière significative et favoriserait l'harmonisation des équipements.

Enfin au sujet de l'alimentation, le concept de restauration centralisée s'impose de plus en plus. Les unités, quelle que soit leur armée d'appartenance seront probablement abonnées à des centres de production selon un critère exclusivement géographique. L'optimisation pourrait être recherchée dans deux directions distinctes :

- le regroupement des organismes d'approvisionnement en vivres des commissariats dans un organisme d'exécution unique relevant du comité de coordination des commissariats ;
- le recours systématique à des professionnels de la restauration collective. Mais nous dépassons ici le cadre strict de l'interarmisation et nous entrons dans celui de la sous-traitance abordé ultérieurement.

2.2.2. Le soutien des matériels

Dans ce domaine les possibilités d'interarmisation sont les plus grandes. Pour les deux services déjà interarmées (santé et essences), l'effort d'interarmisation pourrait porter dorénavant sur l'organisation régionale et locale.

En ce qui concerne les matériels communs aux différentes armées, une trop grande disparité entre les matériels a été constatée au cours des récentes opérations extérieures ; elle se traduit notamment par une augmentation du volume des chaînes logistiques. Des efforts sont à fournir afin de parvenir à une meilleure cohérence dans la réalisation et le suivi des matériels.

Dans ce but, un comité de coordination des matériels communs (CCMC) a été créé en juillet 1995. Des armées ont été désignées comme chef de file pour chaque catégorie de matériel. L'armée de terre a désormais en charge les véhicules communs, l'armement petit calibre, les matériels d'optoélectronique, NBC, les matériels d'outre mer et les matériels divers tels que groupes électrogènes, manutention, chariots élévateurs, incendie. L'armée de l'air s'occupera des équipements de sauvetage et de survie ainsi que des matériels d'environnement des aéronefs. La marine, quant à elle, aura en charge les matériels de plongée, les embarcations de surface et les matériels de servitude des détachements outre-mer.

C'est peut-être dans ce domaine que le manque de pouvoir de décision d'un organisme interarmées fait le plus défaut. Sous couvert de spécificité parfois discutable et génératrice de surcoûts que nous ne pourrons plus désormais nous offrir, certains états-majors revendiquent pour une même fonction, la nécessité de se doter de matériels particuliers. Il faut absolument que les armées disposent d'un organisme pouvant imposer des choix communs en matière d'équipement.

2.2.3. Normalisation et harmonisation des procédures

Le projet d'instruction sur la coordination logistique au sein du ministère de la Défense prévoit une harmonisation des politiques logistiques et la réalisation de systèmes d'information associés, aptes à communiquer entre eux. Cela conditionne la possibilité de pratiquer des formes de soutien commun.

Les systèmes d'information logistique sont des aides au commandement dans les domaines de la gestion des mouvements, des flux de fret et de personnel ainsi que de l'approvisionnement, du suivi et de la maintenance des matériels.

A ce jour les programmes sont développés au sein de chaque armée. Ces systèmes doivent prévoir une interopérabilité minimale. A ce titre, ils doivent permettre la consultation réciproque des catalogues d'articles connus par chacun des systèmes auxquels peuvent être associées des données de gestion.

Les conditions nécessaires initiales à l'interopérabilité sont la normalisation et la codification. Il est aujourd'hui difficile en opération de commander entre armées des pièces de rechange autrement que par analogie ou en passant par les références constructeur.

La normalisation est un processus de développement de concepts, doctrines, procédures et plans élaborés afin d'atteindre et de maintenir les niveaux optima de compatibilité, d'interopérabilité, d'interchangeabilité et d'identité dans le domaine des opérations, de l'administration et des matériels. Une politique de normalisation doit être construite à un niveau interarmées : le responsable ministériel pour la normalisation, et mise en oeuvre par le comité interarmées de normalisation (CINORM). Elle doit être appliquée si possible dès le développement d'un système avec le soutien logistique intégré.

L'identification et la codification permettent d'identifier sans ambiguïté chaque article de ravitaillement. C'est la condition première permettant des échanges d'information sur des matériels communs à plusieurs armées. La France a adopté le système OTAN de codification et nous possédons déjà le centre d'identification des matériels de la défense, responsable au sein du ministère de la codification des matériels et de l'entretien de la banque centrale de données de nomenclature des articles de ravitaillement.

Dans ce domaine, la voie de l'optimisation passe par une généralisation de l'emploi de la nomenclature interarmées.

2.3. CAS PARTICULIERS

2.3.1. La sous-traitance

La sous-traitance consiste à confier certaines tâches de soutien à des organismes extérieurs aux armées sans compromettre l'efficacité et la disponibilité des forces.

En matière de sous-traitance, il s'agit d'effectuer la distinction entre *la logistique spécifiquement militaire* qui dépend soit du type de matériel (spécialisé) soit des conditions d'exécution (sécurité d'approvisionnement, fiabilité de la prestation dans la zone des combats),

et qui ne peut être déléguée et *la logistique générale* qui peut l'être. Dans cette deuxième catégorie, il s'agit de s'interroger sur l'opportunité de conserver cette activité en milieu militaire.

Cette démarche globale n'est d'ailleurs pas exclusive d'une optimisation du soutien logistique par une approche interarmées ou internationale. Les objectifs étant communs, les deux démarches doivent être complémentaires.

Avant toute chose, il faut préciser les conséquences pour les missions des armées du changement géostratégique de la fin des années 80.

2.3.1.1. La nouvelle donne

En métropole.

En premier lieu, le territoire national n'est plus soumis à une menace militaire directe, toute approche obsidionale est donc révolue. Aucune action militaire n'étant envisagée en métropole, la logistique opérationnelle doit être résolument tournée vers la projection ; dans ces conditions, les armées ne doivent plus nécessairement envisager un fonctionnement autonome détaché du secteur civil mais au contraire peuvent y avoir recours. Concernant la menace intérieure, la société française dans son immense majorité adhère à un modèle de société identique, et les frictions politiques légitimes dans toute démocratie ont peu de chance de dégénérer en guerre civile. L'hypothèse d'une grève dure affectant gravement le fonctionnement de la collectivité nationale ne peut être exclue mais, statistiquement elle est de courte durée et peut donc être palliée facilement. Il s'agirait alors de disposer d'une autonomie de quelques semaines, sachant toutefois qu'en fonction d'impératifs majeurs la réquisition reste possible et qu'il ne faut pas désespérer du sens civique de nos concitoyens. Le recours à différents prestataires de service ou fournisseurs pourrait en outre être une sécurité supplémentaire dans ce type de situation.

Dans une hypothèse de projection de forces.

Dans le nouvel environnement international pris comme référence, la crise survient à l'extérieur. Ceci met l'accent sur la notion de projection de forces dans le nouveau concept d'emploi des forces. La logistique dans un tel scénario joue un rôle prépondérant comme on a pu le constater pendant le conflit du Golfe. Le nouveau concept logistique à mettre en oeuvre doit privilégier l'intervention extérieure en se fondant autant que possible sur les compétences du secteur civil. Sachant de plus que ces deux aspects ne sont pas dans certains cas incompatibles. En effet certaines opérations peuvent être conduites sur le théâtre à partir d'un pays développé allié, doté d'une solide infrastructure économique sur laquelle on peut compter.

Par le passé, compte tenu de leur taille et de leur spécificité, les armées étaient considérées comme une collectivité particulière. La réduction du format et les exigences du monde moderne tendent à banaliser les besoins logistiques militaires. Les armées se rapprochent d'une grande collectivité comme il en existe par ailleurs dans le pays (grande entreprise). Il est par conséquent intéressant d'envisager le recours au secteur civil pour la satisfaction des besoins logistiques généraux.

En particulier, le développement de matériel spécifique ne doit être envisagé qu'après avoir acquis la certitude qu'il n'existe pas d'équivalent sur le marché. En effet, nous assistons à un renversement de tendance dans le domaine technologique, le secteur militaire a perdu son rôle moteur au profit du secteur civil, qui propose maintenant des produits directement transposables dans le domaine militaire.

Quels peuvent être les avantages d'une telle formule?

Le recours au secteur civil concurrentiel est le gage, si le marché est passé convenablement d'une optimisation du coût et des performances et élimine les frais d'investissement et de formation de personnel.

S'agissant des prestations de service, il procure une souplesse de fonctionnement accrue par une adaptation des besoins en temps réel.

Enfin, les coûts de production dans le secteur civil sont moindres car l'Etat accorde des contreparties financières aux sujétions, qui majorent les coûts salariaux du personnel militaire.

La connaissance des coûts réels est aussi un avantage indiscutable dans une démarche économique de réduction des prix. La méthode contractuelle permet d'avoir accès au prix réel des prestations et ainsi de mieux évaluer les coûts globaux.

Quels sont les inconvénients et les limites du recours à la sous-traitance?

Tout d'abord on ne peut sous-traiter avec profit que des tâches parfaitement identifiées. En effet il faut être capable d'évaluer la prestation proposée tant en terme de service rendu qu'en terme de coût. Ensuite la passation d'un marché entraîne des charges administratives. Il s'agit de prospecter, de rédiger des spécifications, de lancer un appel d'offres et de gérer le contrat. Cela demande une organisation et des moyens adaptés. De plus, on ne peut exclure des discontinuités de service ou d'approvisionnement ponctuelles, a fortiori, sur un théâtre d'opérations ce qui implique de prévoir des moyens autonomes de substitution ou de complément.

Enfin, la préparation des opérations militaires s'entoure d'une certaine confidentialité qui peut se révéler incompatible avec la participation d'acteurs extérieurs aux armées.

Il apparaît donc que la sous-traitance est à prendre en considération dans la satisfaction des besoins logistiques mais qu'elle passe par une analyse approfondie de ceux-ci. Il convient de plus d'éviter certains écueils. Les gains en coût et en efficacité de la sous-traitance ne doivent pas être annihilés par un surcoût de charges de pilotage et de gestion des contrats indispensables au bon fonctionnement de l'ensemble. L'adoption de règles et de directives claires en matière de sous-traitance doit guider les décideurs et les convaincre du bien fondé du recours au secteur civil.

En revanche, dans certains domaines, la compétence doit être conservée (ou mise en veille) ; il s'agit en particulier de la logistique opérationnelle de théâtre.

Le recours au civil peut s'appliquer de manière privilégiée dans certains secteurs tels que les emplois à caractère civil, l'infrastructure ou la gestion et la maintenance des matériels. Il peut également intéresser des grandes fonctions, et nous examinerons en particulier la fonction transport.

2.3.1.2. *Les domaines possibles de sous-traitance*

Les emplois à caractère civil

D'une manière générale, tout personnel militaire **non susceptible de participer directement à des opérations en zone de combat** pourrait, en théorie, voir sa fonction tenue par un civil. Si l'on désire systématiser le recours au secteur civil et à la sous-traitance, il est donc essentiel de quantifier le plus précisément possible les personnels militaires indispensables pour accomplir les missions spécifiquement militaires. Sous réserve d'avantage économique, les missions restantes pourraient ainsi être confiées à des civils recrutés par la Défense, voire même entièrement sous-traitées par le biais de marchés nationaux ou locaux.

Cette tâche de recensement est évidemment l'un des aspects les plus complexes, en particulier dans le domaine de la logistique. En effet, il est facile de démontrer qu'un militaire d'une unité combattante ne peut être remplacé par un civil. En revanche, en matière de logistique, il est plus difficile de séparer clairement les hommes amenés à intervenir sur le théâtre d'opérations, donc obligatoirement militaires, de ceux qui resteront toujours hors des zones de combat. Rappelons-nous dans quelles conditions s'est effectuée la création des premiers bataillons du train des équipages militaires...

Examinons l'exemple de l'alimentation qui représente l'un des domaines les plus séduisants lorsqu'on envisage le recours au secteur civil.

Pour assurer cette fonction au sein des armées, plusieurs formules peuvent être envisagées. Pour n'en citer qu'une on peut notamment penser à la création d'un système de restauration rapide continue, entièrement sous-traité et placé dans les enceintes militaires ou à proximité immédiate. Cette idée, inspirée de la méthode américaine, mériterait, entre autres, d'être approfondie car elle présente une grande partie des avantages qui, selon nous, caractérisent le recours au secteur civil. Elle aurait en particulier l'intérêt de réduire les effectifs militaires nécessaires et de contribuer à augmenter les emplois locaux. Toutefois, il apparaît clairement qu'il faudrait malgré tout conserver un noyau de personnels militaires pour participer aux opérations extérieures. Ce noyau pourrait être conservé au niveau national, mais la principale difficulté serait d'en fixer le volume. Il faudrait en particulier connaître combien d'opérations simultanées peuvent avoir lieu, de quel volume et de quelle durée, car se pose le problème des relèves dans le cas d'opérations de longue durée.

D'autres domaines peuvent faire l'objet d'une étude relative au recours au secteur civil. La gestion et l'administration des personnels sont deux fonctions où l'on peut privilégier l'emploi de civils (la sous-traitance semble peu adaptée compte tenu de la souplesse de gestion exigée). La santé et des activités et services divers (blanchisserie, gardiennage, réalisation de logiciels...) peuvent également être délégués. Il faut toutefois tenir compte des spécificités propres aux armées comme notamment la spécialité «médecine aéronautique» de certains médecins, ou la particularité des entités gardiennées (munitions, armements, installations sensibles, ...).

La gestion et la maintenance des matériels

En matière de gestion et de maintenance des matériels, comme nous l'avons mentionné précédemment, la difficulté à laquelle on se trouve confronté est de trouver **un équilibre entre efficacité opérationnelle et économie**. L'adaptation de la logistique au besoin des armées est

rendue d'autant plus cruciale qu'elle doit répondre à la double évolution, d'une part du format des armées et d'autre part des missions, faisant toujours plus appel à la projection de forces.

On peut ainsi imaginer certains domaines de la logistique pouvant être confiés au secteur civil. Pour satisfaire au souci d'équilibre évoqué plus haut, deux critères de choix sont indispensables pour permettre de juger de l'opportunité d'un tel transfert. **Il faut connaître les coûts**, pour pouvoir trancher sur l'intérêt économique, et **il faut également pouvoir garder une compétence militaire lorsque c'est nécessaire**, en particulier en cas d'opérations extérieures ou à proximité des zones de combat.

On peut citer quelques exemples pour lesquels le recours au secteur civil semble a priori pouvoir satisfaire les exigences que nous venons de mentionner, à savoir économie financière et adaptation au besoin.

Le suivi et la maintenance des parcs automobiles de la gamme commerciale et de matériels de servitude communs sont souvent évoqués comme pouvant être sous-traités. Là encore plusieurs solutions sont envisageables telles la location de véhicules ou de matériels, un parc militaire entretenu dans le civil ou une combinaison des deux. Au-delà de la satisfaction d'un besoin minimal, qu'il faut pouvoir définir, nécessaire pour équiper les théâtres d'opérations, le choix des formules repose principalement sur des considérations financières et chacune des solutions envisagées doit être chiffrée.

D'autres domaines tels le ravitaillement ou la maintenance font également partie des voies à explorer. Les matériels informatiques propres à la bureautique ont déjà fait l'objet d'un système de maintenance au forfait de dépannage, faisant exclusivement appel à une société civile. Les résultats sont mitigés et font prendre conscience de l'importance de la connaissance des coûts et de la teneur des contrats. En effet, le coût élevé d'un dépannage, quelle que soit la panne, peut entraîner un défaut de maintenance pour les pannes mineures et le développement d'un dépannage interne parallèle illégal. Une expérimentation est en cours à la base du LUC concernant la sous-traitance de la maintenance des matériels de l'école, y compris les aéronefs. Il serait intéressant d'examiner en détail ses conclusions.

De toute façon, une analyse détaillée doit être menée au cas par cas pour étudier la faisabilité car outre le coût et l'efficacité opérationnelle, d'autres facteurs d'importances diverses peuvent influencer sur les choix.

L'infrastructure

En matière d'infrastructure, certains moyens pourraient être entretenus et mis en oeuvre par le civil. Certains grands programmes en ont déjà tenu compte. En particulier, le programme interarmées de télécommunications SOCRATE combine partiellement un réseau spécifiquement militaire et un réseau d'infrastructure appartenant à FRANCE TELECOM. D'autres programmes, tels la construction et la gestion de logements de cadres célibataires ou bien l'entretien locatif des locaux militaires pourraient être sous-traités.

La fonction transport

Il est indispensable de conserver une capacité militaire de transport aérien, maritime et de surface, afin d'acheminer hommes et matériels au plus près des zones de combat dangereuses et difficilement accessibles.

En revanche, le transport stratégique hors des zones de combat se prête plus facilement à un recours au secteur civil, sous certaines réserves de disponibilité, de délai de réaction, de nature de chargement, de coût des assurances, etc... Le compromis entre moyens militaires et civils relève de décisions politiques liées aux contraintes financières et opérationnelles.

2.3.2. La gestion des programmes d'armement

Depuis 10 ans, quelques mille milliards de francs ont été consacrés au titre V du budget de la défense. Pourtant, le nombre d'avions, de chars et de bateaux livrés aux armées se limite à quelques dizaines d'exemplaires faisant exploser les coûts unitaires. Le prix du Rafale est ainsi passé de 200 à 600 millions de francs, celui du char Leclerc de 20 à 60 millions. Une telle dérive se révèle catastrophique pour le rythme des dotations mais aussi pour la crédibilité d'un corps de bataille équipé soit de matériels périmés soit de matériels modernes mais en quantité homéopathique.

Ces coûts exorbitants et bientôt insoutenables sont dus à plusieurs phénomènes parmi lesquels on peut citer : l'organisation même du budget de la défense, le maintien des compétences industrielles françaises et la durée des programmes d'armement. Dans chacun de ces domaines, des solutions ou des approches particulières peuvent améliorer le rapport coût-efficacité.

L'organisation du budget de la défense

L'organisation du budget de la défense est peu propice à une gestion optimale des crédits et incompatible avec la notion de productivité chère aux économistes. Le manque d'engagement sur le moyen terme ainsi que l'annualité budgétaire, sont les deux principales causes de ce dysfonctionnement. Elles ont bien sûr des conséquences sur la capacité opérationnelle de nos forces tant en matière d'équipement que d'entraînement.

La capacité d'évolution des lois de programmation, les lois de finances rectificatives ou encore les gels de crédits imposés par le ministère des finances, sont autant de modalités de gestion qui représentent un manque d'engagement ferme et définitif vis à vis des industriels. Ce manque de certitudes ne permet pas d'appréhender les coûts au lancement de la phase de fabrication d'un programme. Les séries envisagées sont revues à la baisse ce qui modifie l'amortissement de la phase de développement et engendre un surdimensionnement de l'outil de production ou l'application de processus de fabrication inadaptés. Tout ceci entraîne des surcoûts qu'il était impossible d'évaluer au lancement d'un programme.

L'annualité budgétaire représente aussi une contrainte majeure. La nécessité de clore les comptes en fin d'année est incompatible avec une gestion sur le moyen terme, surtout quand il s'agit de maîtriser des coûts sur 5 à 10 ans. Les rajustements en fin d'année ou les épuisements de crédits par peur d'une reconduction tronquée sont des modes de gestion archaïques.

En matière d'équipement des forces et de réalisation de programmes d'armement, une approche sur le moyen terme s'impose. Il est nécessaire d'avoir une politique de distribution des crédits de paiement qui corresponde plus aux autorisations de programmes décidées dans une loi de finance intangible. Il faudrait pouvoir engager les dépenses de l'état sur une période d'environ 3 à 4 ans et effectuer ainsi des commandes fermes vis à vis des industriels avec des coûts unitaires beaucoup mieux maîtrisés. Certaines facilités de gestion devraient être accordées dans une mesure à définir pour s'affranchir de la contrainte annuelle et gérer les

engagements financiers sur plusieurs années. En tout état de cause, il est regrettable que le ministère des finances s'ingère dans le domaine de la capacité opérationnelle et remette en cause des choix ou des volumes de matériels dont veulent se doter les armées.

Le maintien des compétences industrielles

Le maintien de l'indépendance nationale en matière de défense se traduit par la préservation de certaines compétences industrielles. Ceci s'effectue parfois au détriment de la capacité opérationnelle des forces en privilégiant la survie d'un secteur de recherche ou d'un outil de production. Il s'agit alors d'équiper les armées d'un type de matériel ne correspondant pas forcément à leur besoin du moment (Rafale de l'armée de l'air) ou de faire réaliser un matériel par un industriel n'étant pas le plus compétent dans le domaine (cas du missile SATCP MISTRAL réalisé par MATRA alors que l'AEROSPATIALE maîtrise plus ce genre de technique). Cette attitude est bien sûr grande consommatrice de crédits et ne correspond pas à la logique de rigueur budgétaire que nous connaissons.

Les solutions reposent sur deux idées principales : une véritable industrie de défense européenne et une coopération interarmées beaucoup plus poussée.

Une industrie de défense européenne ne signifie pas un abandon définitif de savoir-faire. Il s'agit au contraire de mettre en commun nos compétences pour créer une véritable interdépendance technologique sur un programme donné. Le but principal de cette démarche en terme économique est d'amortir les coûts de développement et les coûts de production par l'effet de série. Dans le domaine du soutien, le gain peut lui aussi devenir significatif par une mise en commun de certains échelons de soutien en opération ou même en temps de paix grâce à l'interopérabilité acquise de facto.

A un autre niveau, l'interarmisation réelle de certains matériels est aussi une source de gains. Elle nécessite cependant une meilleure coopération entre les différents états-majors et une approche du besoin en terme de fonction en laissant le choix à un organisme indépendant de décider de l'opportunité de telle ou telle spécification particulière à une armée.

La durée des programmes

Elle est une cause non négligeable du surcoût des programmes d'armement. Elle peut entraîner parfois des modifications en cours d'exécution, justifiées par une évolution du besoin. Cette durée est due à la fois à l'organisation budgétaire développée précédemment, mais aussi aux conditions réglementaires spécifiées dans l'instruction ministérielle 1514 ainsi qu'à l'organisation mise en place pour le déroulement des programmes.

L'IM 1514 fixe les étapes réglementaires dans le déroulement des programmes d'armement ainsi que la répartition des responsabilités entre les différents acteurs : DGA, état-major et industriel. Une refonte de ce texte serait indispensable pour accélérer le déroulement d'un programme. Si on prend comme exemple les campagnes d'essai, on constate qu'elles sont parfois redondantes dans leurs aspects opérationnel et technique. Il est vrai que le coût des essais effectués dans les centres de la DGA est imputé sur ses crédits de fonctionnement mais n'est pas comptabilisé dans l'enveloppe globale d'un programme. Ceci n'encourage en rien les économies dans ce domaine et favorise au contraire le maintien artificiel des plans de charge de certains centres. Pourtant, même si elles sont limitées par le potentiel des prototypes, ces campagnes d'essai se chiffrent parfois en mois voire en années et augmentent considérablement la durée de déroulement d'un programme.

A ce titre, il serait souhaitable qu'une partie des missions dévolues à la DGA s'effectue sous la responsabilité de l'état-major des armées où des ingénieurs militaires joueraient un rôle d'expertise auprès du CEMA.

* *

*

L'optimisation des actions logistiques peut donc s'effectuer par une approche interarmées du soutien des forces qui deviendra indispensable compte tenu du format futur de notre outil de défense. Celle-ci nécessite de disposer d'un organisme compétent interarmées placé sous l'autorité directe du CEMA et habilité à imposer in fine ses choix en matière de logistique. Il doit en outre disposer des moyens nécessaires à une véritable analyse globale du soutien et de ses coûts.

Le recours au secteur civil qui correspond au fonctionnement d'une armée professionnelle est une voie à explorer et nécessite dans ses choix et sa mise en oeuvre une coordination pour assurer une cohérence interarmées. Il est enfin judicieux de porter une attention particulière à la gestion des programmes d'armement et à l'équipement des forces qui représentent une part non négligeable du budget de la défense.

3. PROPOSITION D'UNE STRUCTURE INTERARMÉES DE SOUTIEN

L'analyse conduite précédemment nous amène à une proposition de structure interarmées de soutien des forces. Celle-ci doit détenir des capacités spécifiques et se positionner judicieusement au sein de l'administration centrale.

3.1. CAPACITES

Un organisme interarmées de soutien doit être une structure permanente qui :

- reprend les attributions des différents comités responsables de la mise en oeuvre de la coordination logistique ;
- élabore et propose au CEMA la politique en matière de soutien ;
- effectue la synthèse des besoins logistiques des armées et coordonne leurs actions.

Elle devrait posséder les capacités suivantes.

Capacité de décision.

Pour être en mesure de coordonner et de décider cet organisme doit donc appartenir à l'EMA et être dirigé par un adjoint direct du Chef d'état-major des armées ayant droit de regard et pouvoir de décision sur les politiques de soutien et d'équipement des armées et des services. La division « organisation et logistique » de l'EMA semble être la mieux placée pour exercer ces fonctions.

Cet organisme ne remet pas en cause l'existence du comité directeur logistique « armées, gendarmerie, DGA » dont le rôle consisterait à donner les grandes orientations logistiques et à vérifier la pertinence des décisions prises.

Capacité d'évaluation des coûts.

Pour maîtriser les coûts du soutien, cet organisme doit posséder la capacité de connaître et d'évaluer le coût global des actions logistiques et de proposer à l'opérationnel les choix techniques qui concernent leur exécution. Ces propositions vont dans le sens du développement des prestations croisées entre armées, du suivi du fret, de la réorganisation du transit interarmées (actuellement en cours) et de la réévaluation des stocks.

En ce qui concerne le soutien du temps de paix, il doit être de même en mesure de connaître et d'évaluer tous les coûts relatifs au soutien. A ce titre, à partir d'outils communs aux armées, il doit pouvoir comparer les coûts et proposer des orientations d'optimisation aux armées.

Capacité de coordination de l'équipement des forces.

Intégrant des personnels de la DGA, cet organisme doit avoir la capacité d'évaluer et de coordonner l'expression du besoin des armées en matière d'équipement des forces. Il doit avoir la compétence d'orienter les armées sur un choix commun, après accord du CEMA.

Cet organisme doit posséder la capacité de normaliser les domaines d'interopérabilité, de maintenabilité et de documentation des futurs programmes.

De plus, après avoir déterminé des fonctions communes dans les systèmes d'information de soutien, il doit définir leur interopérabilité minimale.

Capacité de normalisation.

Sous couvert des recommandations relevant du domaine normatif par le responsable ministériel pour la normalisation, cet organisme doit :

- avoir la capacité d'établir et de gérer un référentiel commun des données échangées entre systèmes d'information logistique ;
- intégrer la commission interarmées de normalisation portant sur l'identification automatique (CIN.IA).

Capacité de logistique interalliées.

Cet organisme doit posséder la capacité de participer à la conduite des programmes d'armement interalliés afin d'exprimer une politique d'interopérabilité dans le domaine de la maintenance, unique pour les armées.

Il doit en outre participer à l'élaboration de la doctrine interalliée en matière de logistique opérationnelle.

Capacité d'interarmisation de la formation.

Cet organisme doit avoir la capacité d'étudier et de conduire l'interarmisation de certaines formations aux métiers de la logistique telles que :

- la formation aux emplois touchant aux véhicules terrestres (conduite et maintenance);
- la formation aux emplois de la maintenance aéronautique et de l'armement petit calibre ;
- la formation touchant à la maintenance des télécommunications d'infrastructure et de la détection électromagnétique.

Capacité de prise en compte du recours au secteur civil

Cette cellule doit avoir autorité sur tous les domaines de la logistique susceptibles de faire l'objet de recours au secteur civil, en particulier en matière de sous-traitance ou de conception et d'acquisition de matériels destinés aux armées. Elle pourra déléguer une partie de ces domaines à d'autres organismes compétents en la matière (DGA, Etats-majors respectifs, ...).

Analyse

Cette cellule doit être capable de discerner les fonctions susceptibles d'être toute ou partie sous-traiter. Elle doit pouvoir analyser et synthétiser tous besoins ou études qui seraient demandés à la Division Logistique par les armées elles-mêmes, par des organismes extérieurs (Contrôle, Inspections, ..) ou par le commandement.

A ce titre, elle doit posséder les moyens lui permettant **d'analyser les coûts comparatifs** entre les différentes options ainsi que tout autre argument appelé à fonder une décision relative au recours au secteur civil.

Elle doit également être en mesure de proposer, en liaison avec chaque armée, **les compétences et capacités minimales à conserver dans le domaine militaire.**

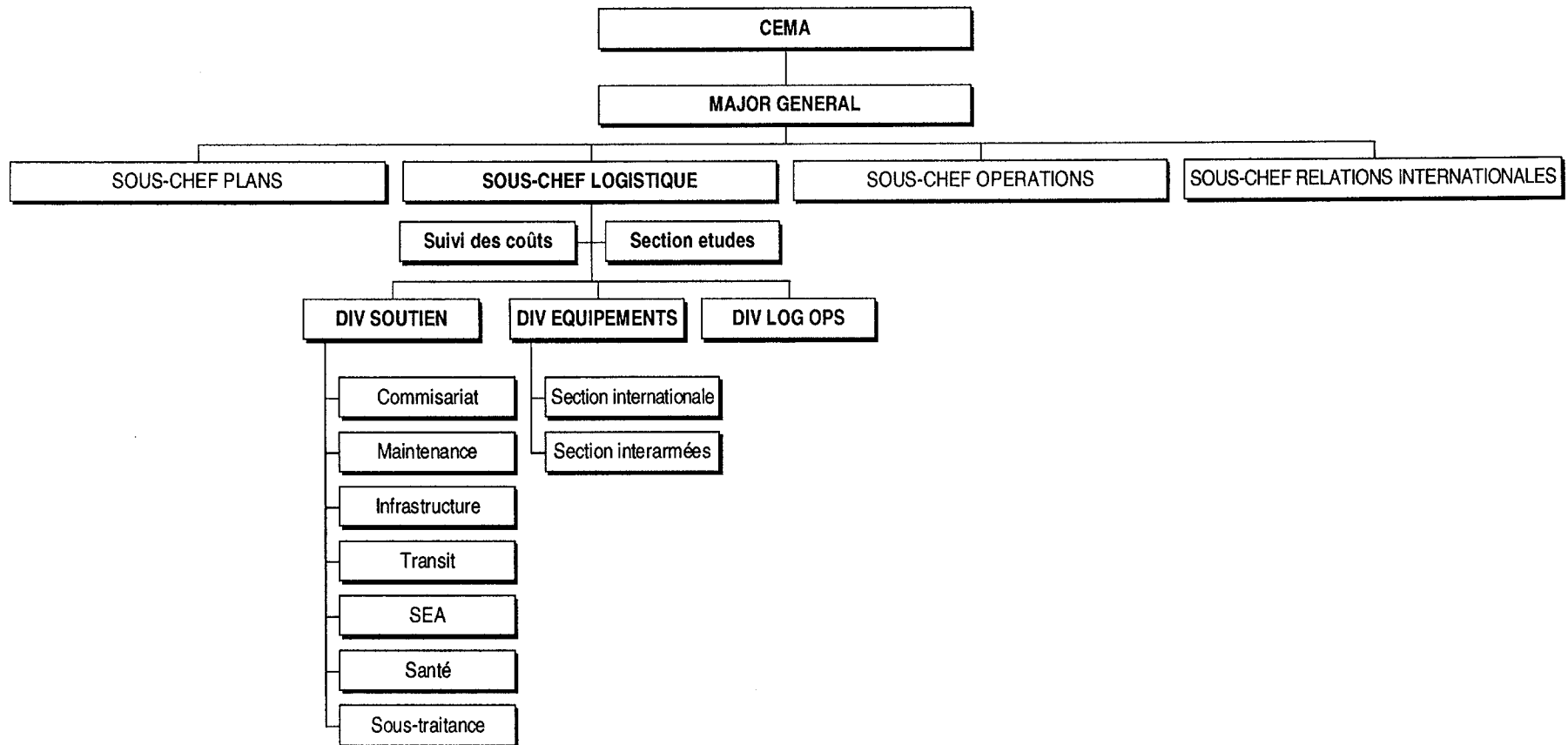
Gestion et suivi

Une fois les décisions entérinées, cette cellule doit permettre de faciliter la mise en oeuvre et la gestion des recours au secteur civil et à la sous-traitance.

C'est à dire, après avoir effectué les analyses préliminaires, être en mesure de :

- passer des marchés nationaux,
- conseiller les armées pour la passation de marchés locaux,
- suivre et gérer les marchés nationaux, en vérifiant périodiquement leur adéquation économique et opérationnelle,
- contrôler la nécessité et la validité des marchés locaux, en fonction de leur importance.

3.2. ORGANISATION



CONCLUSION

La logistique est un domaine à part entière dont l'importance dans le nouveau concept d'emploi des forces mérite d'être soulignée. Pour générer des économies dans cette fonction, il faut tout d'abord éviter les redondances et les gaspillages en fédérant les actions logistiques des armées et des services. Les rigueurs budgétaires qui sont imposées et le format futur d'une armée professionnelle concentrée sur des tâches opérationnelles, rendent indispensable cette approche.

En effet, certaines branches du soutien dont la maîtrise nous est indispensable pour préserver notre liberté d'action, pourraient fort bien nous échapper pour entrer dans le giron de ministères avides de pouvoir, si nous ne faisons pas preuve de compétence et de bonne volonté pour utiliser au mieux les deniers de l'état.

L'heure est venue de mettre à profit l'opportunité qui nous est offerte pour redéfinir une organisation du soutien de notre outil de défense et faire abstraction des prérogatives actuelles des chacune des armées.

La création d'un organisme interarmées du soutien aux pouvoirs étendus au sein de l'EMA, semble donc être l'axe d'effort à privilégier. Cet organisme au pouvoir de décision affirmé devra aussi prendre en compte un domaine qui va sans doute se développer : la sous-traitance dans le secteur civil.

De même, sans se substituer à la DGA concernant la politique de l'industrie de défense, il devra posséder une influence certaine sur la réalisation des programmes d'armement et l'équipement des forces, de façon à prendre en compte les besoins logistiques le plus en amont.

Enfin, la mise en place de cette structure doit être l'objet d'une volonté politique affirmée et doit se traduire dans les faits par une refonte des textes attribuant les responsabilités des différents acteurs de la défense en matière de soutien.

* * *

*