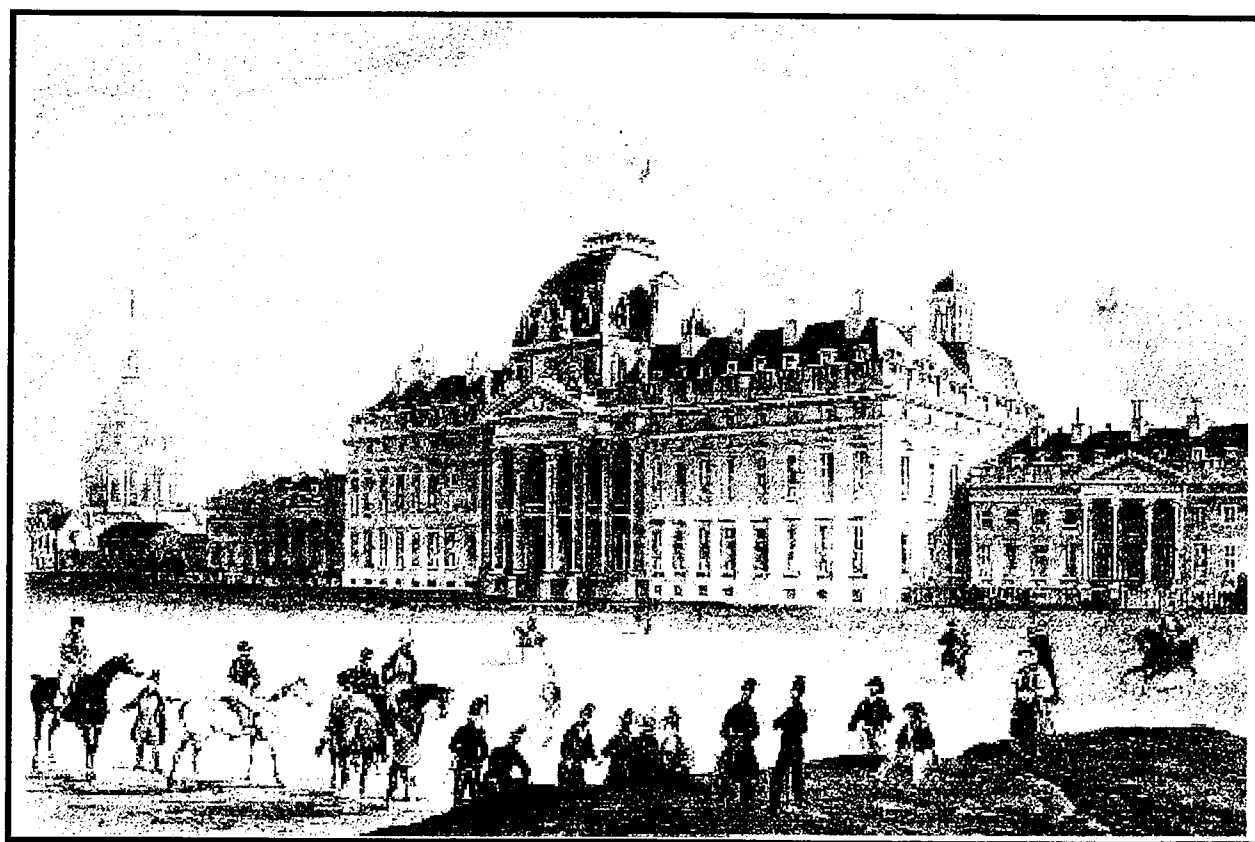


ÉTUDE PARTICULIÈRE A OPTION

LES LOGIQUES DE DÉCISION EN USAGE AU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

SOUS LA DIRECTION DU :
CONTROLEUR GENERAL DES ARMÉES LE MENESTREL



PRESIDENT DU COMITE	LCL (ARMEE DE TERRE) CHARNIN
MEMBRE DU COMITE	LCL (ARMEE DE L'AIR) ADRIEN
MEMBRE DU COMITE	CF (MARINE NATIONALE) COMBOURIEU
MEMBRE DU COMITE	CBA (ARMEE DE TERRE) MACQUERON
MEMBRE DU COMITE	CDT (ARMEE DE L'AIR) FLØLO (NORVEGE)

4° PROMOTION 1996 - 1997

LES LOGIQUES DE DÉCISION EN USAGE AU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE.

L'étude vise à mettre les stagiaires à même d'apprécier les différences essentielles qui existent entre quatre grandes logiques qui se partagent les décisions au sein du ministère :

- la logique militaire ou opérationnelle,
- la logique budgétaire,
- la logique économique,
- la logique administrative.

Sur des exemples concrets et précis : l'évaluation du coût des résultats d'une action de formation, la décision d'investir au sein d'une entreprise industrielle, le choix et le pilotage d'un programme d'armement, la décision de réorganiser un organisme administratif, les stagiaires sont invités à retrouver les grandes lignes de ces quatre logiques de décision, et les différences de raisonnement et de procédure qui les séparent.

REMERCIEMENTS

Le comité de travail exprime ses plus sincères et vifs remerciements à toutes les hautes autorités et personnalités qui ont bien voulu accepter de le rencontrer, montrant ainsi le grand intérêt qu'elles portaient à cette étude.

Liste alphabétique des personnalités rencontrées :

M. ALVENTOSA	DSF
GAR BRUTIN	IGA/Terre
M. CONESA	DAS
GCA CRENE	GMG/EMAT
M. GUILLAUME	DAG
ICA LE PIVAIN	DGA
CA MOULIN	SGDN
GDA REGNAULT	Sous-chef OPS/EMA
COL RICHARD	DAR

SOMMAIRE.

- INTRODUCTION.....** *page 1*
- 1.- ORGANISATION DU MINISTÈRE ; LE PROCESSUS THÉORIQUE....** *page 2*
- 1.1.- La décision au coeur de l'organisation
 - 1.2.- Au sommet, on distingue trois niveaux
 - 1.3.- Le passé : un particularisme marqué
 - 1.4.- Le présent : un fonctionnement plus interministériel
 - 1.5.- Les trois strates de préparation de la décision
 - 1.6.- Un fonctionnement satisfaisant
 - 1.7.- Le rôle du cabinet ?
 - 1.8.- D'autres problèmes ?
- 2.- LES DIFFÉRENTES LOGIQUES.....** *page 6*
- 2.1.- Logique opérationnelle
 - 2.2.- Logique budgétaire
 - 2.3.- Logique économique
 - 2.4.- Logique administrative.
- 3.- LA DIALECTIQUE DE LA PRISE DE DÉCISION.....** *page 11*
- 3.1.- La logique prioritaire des différents acteurs
 - 3.2.- Divergence des logiques en fonction des acteurs
 - 3.3.- Complémentarité des logiques
 - 3.4.- Interdépendance des logiques
 - 3.5.- Poids de chaque logique en fonction de la place de l'acteur
 - 3.6.- Influence de la nature du problème
 - 3.7.- Influence du facteur temps
 - 3.8.- Des éléments subjectifs.
- 4.- APPLICATION : LE PROCESSUS DÉCISIONNEL APPLIQUÉ À LA
RESTRUCTURATION DE L'ARMÉE DE TERRE.....** *page 15*
- 4.1.- L'EMAT
 - 4.2.- La DAR
 - 4.3.- Le cabinet
 - 4.4.- Les raisons du succès
 - 4.5.- La place des différentes logiques

5.- ENSEIGNEMENTS..... page 19

- 5.1.- Deux logiques prépondérantes
- 5.2.- Une logique contestée
- 5.3.- Une logique détrônée
- 5.4.- Une logique oubliée
- 5.5.- Une hiérarchie des logiques ?
- 5.6.- Le glissement du politique : de l'exigence opérationnelle au souci budgétaire
- 5.7.- De la difficulté à définir la menace et de son influence sur les logiques
- 5.8.- L'influence du facteur humain.

CONCLUSION page 22

ANNEXE page 24

INTRODUCTION.

Le fonctionnement du ministère de la défense, les processus décisionnels adoptés, sont le fruit de son organisation mais aussi des hommes qui y exercent des responsabilités ainsi que des leçons tirées de l'expérience de l'histoire.

Depuis plus de trente ans, ce fonctionnement ne faisait quasiment pas appel aux autres ministères. La chute du mur de Berlin, l'effondrement de l'Union soviétique, l'évolution de l'ordre international, la mondialisation de l'économie et la globalisation des échanges transnationaux ont imposé des restructurations d'une ampleur sans précédent. En France, comme dans les autres pays acteurs majeurs de ce grand échiquier, la société civile a entrepris cette mutation depuis déjà de longues années. Poussée, pour de multiples raisons, dont la réduction du déficit à moins de 3% du budget de l'État, la Défense s'engage à son tour dans des réformes exceptionnelles.

Le ministère de la défense, responsable de la conduite de ces changements, doit pour atteindre ses objectifs mettre en jeu ses propres processus de décision qui font appel pour l'essentiel à quatre logiques principales :

- la logique militaire ou opérationnelle,
- la logique budgétaire,
- la logique économique,
- la logique administrative.

Quelles différences existent entre ces logiques ? Interviennent-elles séparément ou de manière simultanée ? Sont-elles soumises à des contraintes et à des pressions extérieures ? Peut-on les hiérarchiser ? Telles sont quelques unes des questions qui se posent. De manière intuitive, la logique opérationnelle semble être la finalité de ce ministère chargé de régler les crises au quotidien, mais son action ne s'exerce que dans le cadre d'une logique budgétaire. Les règlements s'imposent ainsi que les lois de l'économie lorsque la gestion d'un budget devient une contrainte très forte. Tout cela reste à démontrer.

Afin de mener cette étude à son terme, il nous semble indispensable de rappeler le fonctionnement du processus décisionnel au sein du ministère de la défense, d'analyser ensuite les différentes logiques, pour enfin nous pencher sur la dialectique de la prise de décision. L'exemple des restructurations de l'armée de terre nous permettra d'analyser leur poids respectif ainsi que leur enchevêtrement. Des enseignements de nature diverse clôtureront cette étude.

1. ORGANISATION DU MINISTÈRE : LE PROCESSUS THÉORIQUE.

1.1.- La décision au cœur de l'organisation.

Dans toute organisation, le problème de la décision est central. Le ministère de la défense n'échappe pas à cette règle. La décision est un acte difficile, qui doit être préparé en vue d'aboutir soit à un engagement individuel, soit à un consensus. Préparer, cela consiste à associer à la prise de décision, dès la phase d'étude, toutes les personnes concernées. Ceux qui auront à mettre en œuvre une décision doivent être consultés, avant que celle-ci ne soit prise.

Mais au ministère de la défense comme ailleurs, il convient de distinguer deux aspects : l'organisation elle-même et la manière dont elle fonctionne.

Une particularité du ministère de la défense réside dans sa structure très formalisée. Déjà, en son sein, lors de la préparation de la décision, des discussions et des débats fouillés ont lieu, permettant l'expression des différentes logiques ; les premiers arbitrages sont rendus.

Quelles sont donc ces structures, quels sont les acteurs du processus de décision, pour les affaires de défense ?

1.2.- Au sommet, on distingue trois niveaux.

On peut considérer qu'un premier niveau est constitué, en interministériel, par l'état-major particulier du Président de la République, le Premier ministre, les ministères de l'économie, des finances et du budget, des affaires étrangères et de la coopération. Le secrétariat général de la défense nationale (SGDN) représente une sorte de bras séculier du Premier ministre à ce niveau.

Un deuxième niveau, interne cette fois au ministère de la défense, regroupe le chef d'état-major des armées (CEMA), le délégué général pour l'armement (DGA), le secrétaire général pour l'administration (SGA). A ce niveau interviennent également d'autres acteurs, tels que le cabinet du ministre, ou encore la délégation aux affaires stratégiques (DAS), conseiller politico-militaire du ministre.

Un troisième niveau enfin, pour se limiter aux plus hautes instances, est particulier à chacun des directeurs ou grands subordonnés cités précédemment. Ainsi, le CEMA est amené à travailler avec les chefs d'état-major des différentes armées. Le SGA dispose quant à lui du directeur des services financiers (DSF), du directeur de la fonction militaire et des personnels civils (DFP) et du directeur des affaires générales (DAG).

Chaque armée peut avoir ensuite ses structures propres. Citons par exemple pour l'armée de terre les principaux organismes dont dispose son chef d'état-major : l'état-major proprement dit (EMAT), le conseil supérieur de l'armée de terre (CSAT), les inspections d'armes, la direction des personnels (DPMAT), etc.

Comment fonctionne cette organisation ?

Pour le comprendre et bien voir l'évolution récente de ce fonctionnement, il convient de revenir un peu en arrière.

1.3.- Le passé : un particularisme marqué.

Du temps de la guerre froide, la menace était réelle, immédiate, ou du moins perçue comme telle par tous. La doctrine était figée. Il n'était pas question de remettre en cause l'effort de défense, et ce d'autant plus que la situation économique, prospère, ne le justifiait pas. Le Président de la République, chef des armées, conduisait de manière assez directe les affaires de défense, en liaison avec le ministère : les autres ministères en étaient pratiquement exclus. De plus, le ministère de la défense avait quasiment pour mission cachée et pour vocation d'être le réceptacle de l'identité nationale et, en quelque sorte, de structurer le pays. Dans ces conditions, il prenait une importance toute particulière au regard des autres ministères, importance certainement perdue aujourd'hui.

D'autre part, il a longtemps subsisté dans les esprits, après la disparition officielle des ministères dédiés (de la guerre, de la marine, de l'air) une tradition de particularismes qui coloraient les décisions. Cette situation, on le sent bien, ne permettait pas toujours la prise de décisions dans un sens favorable au meilleur intérêt de la Nation.

1.4.- Le présent : un fonctionnement plus interministériel.

Une des caractéristiques majeures des décisions concernant la défense repose en effet aujourd'hui sur leur caractère très interministériel. Les questions relatives à la défense ne sont plus des affaires uniquement de défense, et les militaires en sont bien conscients. Aujourd'hui, les dossiers doivent être examinés de manière contradictoire et simultanée par les autres ministères, en particulier celui de l'économie et du budget. Ce travail interministériel consiste en une série de réunions : réunion de lancement tout d'abord, de travail, puis de synthèse et enfin de conclusion avec le directeur de cabinet du ministre de la défense.

De manière plus concrète, comment sont préparées les décisions au sein du ministère?

1.5.- Les trois strates de préparation de la décision.

Une première strate de préparation consiste à pressentir et étudier les problèmes posés. C'est par exemple ce à quoi s'emploie la DAS, dans sa fonction d'étude, en faisant appel à des personnalités extérieures, des analystes civils, des spécialistes, des membres de la DRM... Le but est à la fois l'entretien d'un débat stratégique permanent et la recherche d'une approche omnidirectionnelle des problèmes et l'étude de tous les aspects politico-militaires. La confrontation des points de vue de chacun permettra de dégager une analyse commune, assortie de questions claires faisant ressortir les divergences. C'est cette analyse commune, consensuelle, sur laquelle apparaissent des questions claires, qui constitue le premier outil mis à la disposition des chefs pour alimenter leur réflexion.

Bien qu'il soit d'une autre nature, on peut associer à cette première strate le comité des chefs d'état-major, réactivé par l'actuel ministre, qui réunit autour de lui le CEMA, les chefs d'état-major des trois armées et le directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN). Le contrôle général des armées (CGA) est également présent dans ce comité, même si, observateur, il entend ne pas peser sur les décisions et se contente d'émettre des avis. Indépendamment de ce comité, le CEMA réunit également ses chefs d'état-major.

Le comité stratégique constitue la deuxième strate de préparation de la décision. Il regroupe autour du ministre son cabinet, les grands subordonnés militaires, de l'armement et de l'administration. Sa vocation est de préparer l'arbitrage par le ministre, en ce qui concerne les dossiers les plus importants. Mis en place pour préparer la réforme de l'outil de défense, sa

structure est aujourd'hui pérennisée et il continue à se réunir. Il traite en particulier de la réforme des armées, de la professionnalisation, des indicateurs sociaux de la défense, du service national, du plan stratégique d'exportation d'armements.

Enfin, une troisième strate est constituée en cas de besoin par le conseil de défense, qui réunit, à l'initiative du Président, la Défense, dont le CEMA, les Finances, l'Intérieur, les Affaires étrangères... Ce conseil d'importance majeure traite de problèmes interministériels importants, tels que les restructurations de la défense, le nucléaire, les exportations d'armements, la réintégration de l'OTAN, etc., et permet une conjonction des différentes logiques au plus haut niveau.

1.6.- Un fonctionnement satisfaisant.

Le fonctionnement d'un ministère dépend bien sûr du ministre et des hommes qui l'entourent. Mais il semble admis que les structures actuellement en place au sein de la Défense sont efficaces, ce qui est couronné (à moins que cela n'ait été provoqué...) par le fait que le Président s'investit personnellement dans les affaires de défense et réunit le conseil de défense, a priori au moins une fois tous les deux mois.

Au travers de ces réunions plénières préparées, des différents conseils et comités, où s'expriment toutes les logiques, le fonctionnement du ministère apparaît satisfaisant. Certes, il n'est sans doute pas parfait et, si le processus de décision fonctionne, il pourrait être encore amélioré.

1.7.- Le rôle du cabinet ?

Ainsi, d'aucuns peuvent regretter le renforcement d'une approche technocratique de la défense, tout en se demandant s'il peut en être autrement. D'autres s'interrogent sur le rôle du cabinet. Singularité française, le cabinet, à la Défense comme dans les autres ministères, est souvent présenté comme pléthorique. Structure à vocation de synthèse, il prend en charge tous les secteurs et place de fait un conseiller entre chaque grand directeur et le ministre.

Il convient de rechercher la raison de cette particularité. Toute organisation importante a une tendance naturelle à la centralisation, à laquelle l'administration française n'échappe pas. Ainsi, au lieu de tout faire remonter vers le sommet, il conviendrait sans doute de renvoyer le travail sur les différents services, qui devraient effectuer davantage de synthèses à leur niveau et ne plus être seulement les défenseurs de leur corporation... Les échelons subordonnés doivent être responsabilisés sur des résultats à atteindre, et non pas seulement sur de simples ordres à exécuter : les décisions doivent descendre au premier niveau de compétence, suivant le désormais fameux principe de subsidiarité. En clair, il s'agit sans doute de réformer l'administration et son mode de fonctionnement, avant de songer à réduire les cabinets.

Cela dit, il convient de garder à l'esprit un élément important : l'administration ne fait pas de politique, alors que le ministre est un homme politique, qui possède également la plupart du temps d'autres mandats. Il a donc besoin de conseillers politiques, et c'est le rôle de son cabinet d'assurer pour lui le suivi politique des affaires, sans pour autant s'imposer comme un échelon de décision ni même d'influence. Traduisant, par exemple, pour le ministre le langage militaire, il permet ainsi de prévenir un dysfonctionnement de la chaîne de décision politico-militaire.

Enfin, le cabinet du ministre de la défense présente une particularité : sa dualité civile et militaire, qui peut introduire des difficultés dans le fonctionnement du système. Toutefois, représentative des différentes composantes du ministère, elle permet sans doute en contrepartie l'affirmation de chacune au cours du processus de décision.

1.8.- D'autres problèmes ?

Au niveau interministériel, il est des dossiers complexes pour lesquels il est difficile de savoir où se place la décision. Le problème africain, par exemple, implique la Défense, la Coopération, les Affaires étrangères, les Finances, le Premier ministre, l'Élysée. Dans un tel cas, qui décide ? Le processus doit encore être affiné.

Au niveau du ministère, on a évoqué les différents conseils et comités, qui doivent permettre à chacun des points de vue, à chacune des logiques, de s'exprimer au bon moment, l'objectif étant que la bonne logique l'emporte dans la bonne décision. A l'image du slogan « the right man in the right place at the right time », on pourrait dire qu'un bon processus de décision est celui qui conduit à la bonne décision, par la prise en compte des bonnes logiques au bon moment : une sorte de « the right logic for the right decision at the right time ».

Or, chacun des acteurs, en fonction de sa place dans le processus, agit conformément à la logique qui lui est propre. La finalité de l'organisation est commune à tous : la défense. Chacun peut néanmoins avoir un objectif différent, pour peu que celui-ci reste conforme à cette finalité commune. Il s'agit en effet « d'atteindre en commun des objectifs » conformes à la finalité de l'organisation, et non pas forcément « d'atteindre des objectifs communs ».

Ainsi, le financier doit agir en financier : il est là pour défendre les intérêts du ministère de la défense, tout en obéissant à la logique financière de l'État, qui occupe aujourd'hui le devant de la scène.

Le militaire, quant à lui, a pour préoccupation l'opérationnel, avec un problème permanent de coût-efficacité-délai à résoudre : comment réaliser le meilleur outil opérationnel, en fonction des contraintes, essentiellement budgétaires, qui lui sont imposées ? Mais pour être forte, la défense de sa logique doit être unie, et c'est là que le bât peut blesser. En effet, si les états-majors se sont regroupés (conjuncturellement ?) pour se faire les avocats de la logique opérationnelle, les armées n'en demeurent pas moins, structurellement, concurrentes, du fait même de la logique financière citée précédemment et des contraintes budgétaires qu'elle induit. Elles sont concurrentes pour se partager une ressource devenue rare, ce qui a pu les amener (tout du moins au début du processus de réflexion sur la refondation de l'outil de défense), à une défense corporatiste des anciens modèles, chaque armée craignant de perdre plus que les autres. Cela n'a pas manqué de fragiliser l'expression de la logique opérationnelle.

2. LES DIFFÉRENTES LOGIQUES.

Les processus décisionnels montrent très clairement, comme nous l'avons vu précédemment, que des logiques différentes cohabitent et s'affrontent, nécessitant des arbitrages permanents. Avant d'aller plus loin dans l'évaluation de leur importance, il nous faut arriver à les définir le plus précisément possible. Elles sont a priori quatre à intervenir de manière prioritaire dans le processus décisionnel du ministère de la défense.

2.1.- La logique opérationnelle.

Intuitivement, on peut dire que cette logique se préoccupe de l'obtention de la victoire ou, plus généralement, d'un effet militaire sur l'ennemi. Plus précisément, c'est l'enchaînement cohérent d'idées qui visent à fournir les moyens aptes à satisfaire les besoins opérationnels de toute nature. Cette logique concerne tous les échelons opérationnels de la Défense, depuis le Président de la République, chef des armées, qui décide de la stratégie à mettre en œuvre, jusqu'au fantassin, responsable de l'exécution d'une mission que le commandement lui a fixée, même si celle-ci passe par l'application de procédures rigoureuses.

Il semble cependant difficile de pouvoir fixer des critères d'évaluation de cette logique, tant son champ d'application est vaste. Ainsi, comment évaluer la capacité opérationnelle des unités ? Plusieurs méthodes sont à notre disposition. La première consiste en un classement relatif. Son défaut majeur réside dans le fait qu'elle ne permet pas de se faire une idée qualitative des unités. Or le commandement, responsable de leur instruction et de leur formation, doit savoir quelles sont leurs performances. C'est en effet à partir de cette base de données qu'il pourra agir sur les processus de formation, la qualité des hommes qui les mettent en œuvre ou encore la formulation d'une expression de besoin relative à de nouveaux matériels pédagogiques.

Mais plutôt qu'en termes de valeurs mesurées scientifiquement, la logique opérationnelle demande des raisonnements, se fixe des objectifs et des résultats en termes de capacités à produire tel effet sur tel adversaire, compte tenu des capacités de ce dernier et de ses réactions prévisibles. C'est bien là, justement, que se situe l'art du bon stratège, capable de prévoir correctement, de « sentir » ce que va faire l'ennemi. Ceci est un élément primordial mais malheureusement non mesurable, ni même modélisable. On est ici au cœur de la logique opérationnelle : on ne gagne pas « à moitié ». On gagne ou on meurt. Cet aspect binaire de la logique opérationnelle est fondamental et la différencie des autres logiques, où on ne le retrouve pas.

Néanmoins, on peut tenter de définir des indicateurs chiffrés. Dans cet esprit, les résultats de l'application d'une logique opérationnelle se mesurent ou plutôt se réfèrent sans doute toujours à l'expérience acquise au cours des opérations précédentes (dans la mesure du possible, des opérations de même type pour que les interprétations aient une certaine valeur). Si l'on prend, par exemple, le cas des opérations menées pour la gestion des crises en Afrique, on sait que le nombre d'hommes est à peu près toujours le même (autour de 2000 à 2500 hommes). On dispose ainsi en Afrique d'un atout considérable avec les forces prépositionnées : en effet, grâce à ces forces, le délai d'intervention peut être considérablement réduit. Elles permettent de plus des interventions intra-théâtre.

Même s'il ne s'applique pas dans tous les cas, comme par exemple les Malouines, (pour les opérations « lourdes », où il s'agit de rétablir une situation antérieure et pour lesquelles tout tient plutôt à la puissance et à la capacité de renseignement) le délai

d'intervention constitue donc le premier impératif opérationnel : sa mesure permet de caractériser d'une part les chances de succès de l'opération, d'autre part la marge de progression (ou de régression) observée par rapport aux opérations précédentes de même type ou par rapport à une référence fixée.

Un des éléments favorisant l'amélioration des délais d'intervention est la présence sur zone de forces prépositionnées. Mais cette seule présence ne suffit pas. Encore faut-il qu'elle soit dissuasive et permette, entre autres, de limiter les pertes (cf. la doctrine « zéro mort » des Américains). Cet autre souci conduit à un deuxième indicateur possible : le nombre des pertes.

Pour ce qui concerne la puissance et la capacité de renseignement, l'une et l'autre se mesurent : la première de manière évidente, la seconde pouvant s'évaluer en fonction des données météorologiques qui permettront de plus ou moins bonnes observations.

A un niveau plus élevé, on peut juger de l'importance accordée à cette logique par la place que les politiques et les médias lui accordent. Le paroxysme a été atteint pendant la guerre du Golfe. Toutes les "unes" des principaux médias ont été consacrées à cet événement pendant plusieurs mois, y compris par les chaînes de télévision. Les hommes politiques, quant à eux, n'avaient plus d'autre préoccupation que la gestion de ce conflit. Il semble donc que la logique opérationnelle soit proportionnelle à l'espace politico-médiatique investi.

Enfin une des caractéristiques propres à cette logique est de privilégier un résultat militaire lié à une mission, en englobant les aspects de la stratégie et de la tactique. Ainsi, lorsque le Président de la République ordonne aux armées d'intervenir, celles-ci mettent en œuvre les moyens les plus appropriés dont elles disposent, afin d'assurer le succès de cette intervention.

2.2.- La logique budgétaire.

Le concept budgétaire est la base du travail des états-majors de planification. La logique budgétaire peut être définie comme l'enchaînement d'un ensemble de décisions d'obtention, de répartition et d'affectation de ressources destinées à satisfaire les besoins de la défense. Le mode de raisonnement est très simple en soi : il vise à obtenir le crédit maximal en préparation du budget et la consommation maximale dans son exécution.

Ainsi, la décision d'acquérir 50, 100 ou 500 missiles, dépendra certes d'une logique opérationnelle pour ce qui concerne l'expression du besoin, mais ne pourra échapper, in fine, à une logique budgétaire. Celle-ci vise à concrétiser les besoins de la défense, à leur donner un contenu physique. La commande de matériels rentre, au-delà de la décision d'acquisition, dans le cadre de la logique budgétaire. Celle-ci donne bien évidemment lieu à des arbitrages, dans la mesure où les besoins sont toujours supérieurs aux ressources. Il s'agit donc de revenir au modèle d'armées que l'on a décidé et qui a justifié, aux yeux du parlement, le vote du budget.

Au-delà de cette définition, il est possible de concevoir des paramètres spécifiques d'évaluation de cette logique. Prévision et exécution sont ses maîtres. L'écart entre les deux exercices, à la fois sur les plans quantitatifs et qualitatifs, pourrait être l'un de ces paramètres.

La gestion budgétaire, quant à elle, peut se caractériser par le reste à payer (RAP) et le reste à engager (RAE), deux notions très simples qui marquent l'exécution d'un exercice budgétaire. Qu'il s'agisse de la Défense à son plus haut niveau ou d'une petite unité disposant de son budget propre (pour les déplacements, l'instruction, ...), le gestionnaire travaillera avec ces deux notions qui permettent d'évaluer une bonne ou une mauvaise gestion.

D'autre part, cette logique possède des caractéristiques propres. Ainsi, le budget est établi sur des hypothèses de croissance, de productivité. Il est donc inévitablement sujet à des variations qui sont le fruit de leur réalisation ou de leur non réalisation et des décisions politiques liées au déficit ou à l'excès de croissance (phénomène rarissime). Ce budget est aussi une contrainte sur le dimensionnement des moyens disponibles pour remplir des missions qui, elles, seront bien réelles. C'est aussi une notion dimensionnant le niveau d'entraînement des forces, le volume des munitions, des rechanges techniques, etc. De plus, elle privilégie également l'adéquation de la réalisation des besoins aux ressources. Enfin, cette logique s'inscrit dans le temps par ses aspects prévisionnels, décisionnels et d'exécution.

2.3.- La logique économique.

Nous rentrons ici dans un domaine qui semble beaucoup plus flou, et donc plus difficile à cerner, à définir. L'économie n'est pas la première notion qui vient à l'esprit pour caractériser le ministère de la Défense, domaine de prédilection d'experts qui maîtrisent depuis longtemps les processus adéquats. Et pourtant, nous ne pouvons ignorer les exportations d'armement, qui représentent 1% du volume des exportations françaises. Ce chiffre ne semble pas à première vue très important. Un milliard de francs d'exportations représente toutefois trois mille emplois pendant un an. De plus, il faut souligner l'influence de ce secteur industriel dans la stratégie nationale, ainsi que sa capacité motrice et novatrice en matière de recherche dans des domaines de technologie avancée.

La logique économique pourrait donc se définir comme l'enchaînement de raisonnements cohérents destinés à optimiser l'allocation de ressources rares. Sa finalité est de maximiser une utilité collective, la richesse nationale. Il existe un certain nombre de paramètres qui permettent de l'évaluer. Ainsi, la production, la distribution et la consommation de richesses sont les premiers qui viennent à l'esprit. Mais nous pourrions aussi évoquer la création d'emplois, à ne pas confondre avec la demande d'emploi ou encore avec le nombre de chômeurs.

Cette logique se caractérise tout d'abord par la continuité, contrairement à d'autres qui sont des logiques de rupture. Aucun prévisionniste économiste n'avait anticipé la chute du mur de Berlin, comme le montre l'absence d'infléchissement des cours boursiers dans la période immédiatement antérieure. Cette logique privilégie aussi le maintien ou l'amélioration d'un profit collectif, particulièrement en période de doute. Jamais le niveau et le rendement de l'épargne n'auront été aussi élevés qu'aujourd'hui dans notre pays, à l'image du doute qui l'envahit. L'économie des moyens est aussi une des caractéristiques de cette logique. Le contrôle de gestion est l'outil indispensable de la réduction des coûts de fonctionnement. La maîtrise des coûts d'acquisition participe de cette même logique. La nomination du nouveau délégué général pour l'armement en provenance du secteur civil, faisant suite à la déclaration du Président de la République de réduire les coûts d'acquisition des matériels militaires, en est la preuve incontestable.

La logique sociale, à condition de n'être pas qu'un affichage, est aussi partie prenante de cette logique. Le fait social a des répercussions immédiates sur l'économie. Les événements de décembre 1995, qui ont duré plusieurs semaines, ont eu des conséquences économiques très importantes, particulièrement difficiles à évaluer. A l'inverse, des décisions politiques ont dû tenir compte de la nécessité de préserver la paix sociale ainsi que la lutte contre le chômage. C'est donc un élément de la logique économique que l'on ne peut sous-estimer. Les exemples ne manquent pas. La décision de construire un bâtiment pour la marine française pourrait être très fortement influencée par le plan de charge d'un arsenal, tout comme le serait celle

consistant à étaler ou à reporter la production d'un matériel. Il est souvent nécessaire d'apporter cet éclairage pour comprendre des orientations qui, par ailleurs, ne se justifieraient pas.

2.4.- La logique administrative.

Le domaine administratif présente des particularités par rapport aux domaines déjà évoqués, en ce sens que l'on ne peut vraisemblablement pas le considérer comme étant la source d'une logique au sens propre, c'est-à-dire une manière de raisonner. D'aucuns considèrent que, à l'encontre du domaine opérationnel par exemple, qui possède sa propre logique puisqu'elle constitue l'objet même du travail du militaire (la recherche, par l'application d'un processus, de la bonne décision opérationnelle), il ne peut y avoir au ministère de la défense de logique administrative. En effet, le ministère n'a pas d'objectif, de but administratif en tant que tel ; il n'a que des modalités ou des règles administratives. L'administration est là pour servir l'objectif. Les règles administratives se superposent aux logiques. Plus qu'un enchaînement de raisonnements, il s'agit ici d'un ensemble de concepts qui visent à déterminer des solutions conformes à une réglementation, en minimisant l'écart entre la règle et son exécution. Par la suite, l'expression « logique administrative » désignera l'application des règles de l'administration visant à augmenter l'efficacité globale du ministère.

Pour évaluer l'effet de cette logique, nous pourrions compter le nombre de textes sortis sur une période donnée. Ceci ne semble pas satisfaisant car un nombre de textes en accroissement est la preuve d'une administration trop lourde. Pas plus que le nombre de critiques émises par le Conseil d'État, dans la mesure où, ce Conseil corrigeant ces textes avant de les valider, ils sont forcément bons in fine. Par ailleurs, l'immense majorité des textes ne passent pas en Conseil d'État. Il faut donc a priori imaginer d'autres types d'indicateurs.

On peut par exemple considérer des indicateurs contentieux, pour lesquels des sanctions existent et sont quantifiables : sur tant de procès, combien ont été gagnés ? Combien ont été perdus ? Ou encore, combien de dommages et intérêts a-t-on dû payer sur une période donnée ?

Hors Conseil d'État, on peut également imaginer des indicateurs fondés sur l'analyse du travail interministériel : arrive-t-on, dans le cadre de la loi (ou face à la loi, ou en dérogation à la loi, ...) à faire passer les objectifs ? La loi s'applique-t-elle aux objectifs militaires ? Les amendements que nous proposons sont-ils retenus ? Par exemple, les normes de protection de l'environnement, de lutte antipollution, doivent-elles être intégralement appliquées aux procédures et matériels militaires ou doivent-elles être adaptées, ou peut-on y déroger entièrement ?

De tels indicateurs existent et sont examinés. Mais la question est de savoir si cela peut changer quelque chose au travail administratif. La réponse dépend des cas et est de toute façon très difficile à trouver, en particulier en raison du poids du ministère.

Pour le contentieux, on a affaire à une machine très lourde, avec des délais d'interprétation très longs (fréquemment 3 à 4 ans) ; les indicateurs correspondants sont donc peu utilisables. De plus, le monde a changé et le droit y prend une importance toujours croissante. Cela se traduit par une augmentation de 20 % de contentieux en 5 ans, progression qui devrait se poursuivre. La conclusion est que si le client veut être capable de mener à bien ses missions, il ne pourra désormais se passer de juristes.

Les paramètres d'évaluation de la logique administrative sont donc très difficiles à établir. Par contre cette logique possède des caractéristiques dont nous retiendrons les trois suivantes. Tout d'abord, la norme y est privilégiée, si nécessaire au détriment de l'efficacité, ce que tout le monde ressent comme de la lourdeur administrative. Ensuite, cette administration, comme toute organisation de grande taille, manque de souplesse. Enfin, la logique administrative vise en quelque sorte à maximiser l'importance de l'organisme au regard de ses concurrents, même si cela ne semble concerner que ses dirigeants.

3. LA DIALECTIQUE DE LA PRISE DE DÉCISION.

Ainsi, chaque logique a plus ou moins (plus pour la logique économique, moins pour la logique ou le cadre administratif) sa propre finalité, ses processus, ses caractéristiques, ses paramètres de mesure. Les quatre logiques ont été étudiées indépendamment, mais la question est de savoir si elles coexistent véritablement de manière indépendante, c'est-à-dire si on peut les appliquer séparément - ou même de façon séquentielle - ou si elles sont au contraire indissociables les unes des autres dans la recherche de la meilleure solution à un problème donné.

Cette question n'est pas particulière au ministère, mais plus encore qu'ailleurs sans doute, la réponse est conditionnée par l'organisation de la Défense. En effet, à la différence de la plupart des autres institutions, cette organisation s'articule autour de trois pôles aux compétences différentes et complémentaires : les militaires, les ingénieurs et les administrateurs. On est toutefois tenté, en première approche, de considérer que ceci ne constitue pas véritablement un obstacle, ou plutôt une difficulté, dans le déroulement du processus décisionnel. En effet, la finalité est commune à tous ces acteurs et la complémentarité serait plutôt source d'exhaustivité et donc d'efficacité. Mais elle s'accompagne également de différentes façons d'envisager le problème, dues à la spécificité des trois cultures, et de là vont découler un certain nombre de difficultés. D'autres sources de divergence peuvent être identifiées, comme par exemple le temps : le poids relatif d'une logique est-il le même en début ou en fin de processus, en temps de paix ou en temps de guerre ?

3.1.- La logique prioritaire des différents acteurs.

En raison de sa culture, de la formation qu'il a suivie, de son expérience professionnelle, du monde dans lequel il a coutume d'évoluer et surtout de ses objectifs propres au sein de la finalité commune, chaque acteur aura naturellement tendance à privilégier une des quatre logiques. Pour le militaire, c'est l'objectif militaire qui prime et son choix s'orientera a priori vers une logique opérationnelle. Pour un ingénieur de la DGA, son mode de raisonnement le conduira désormais vraisemblablement vers une logique économique (désormais, car auparavant, le principal souci était la recherche de l'effet technique optimum, indépendamment du coût, ce qui s'apparentait plus à une logique opérationnelle). Pour le personnel de la DSF, il s'agira de la logique budgétaire. Enfin, les administrateurs de la DAG s'appliquent à créer les conditions de la cohérence entre les solutions possibles et l'application du cadre réglementaire.

On comprend donc la complexité de toute entreprise nécessitant des décisions au sein du ministère.

3.2.- Divergence des logiques en fonction des acteurs.

Prenons le cas de la conduite d'un programme d'armement. Le souci premier de l'officier de programme sera de permettre aux autorités opérationnelles et organiques, ainsi qu'aux utilisateurs directs, de disposer dans les délais prescrits du nouveau système, et que ce dernier leur permette de remplir correctement les fonctions opérationnelles pour lesquelles il a été conçu. Pour le directeur de programme, il s'agit de fournir le produit à temps, mais surtout en respectant une enveloppe financière donnée. A l'origine, la DSF s'était quant à elle essentiellement préoccupée des provisionnements du programme sur les comptes du titre V, appliquant une logique budgétaire. La DAG s'assure enfin principalement du respect et de

l'application de la loi (européenne, nationale, ...) lors de la passation des contrats. Il est évident que tous ces objectifs ne sont pas forcément compatibles entre eux et que la recherche d'un compromis ne va pas sans rencontrer certaines difficultés.

Souvent, deux logiques s'opposent même durement. En effet, si l'on considère, comme on l'a vu au chapitre précédent, que le délai d'intervention est bien l'un des paramètres quantifiables les plus révélateurs de l'efficacité (ou de l'insuffisance d'efficacité) opérationnelle, il est naturel de chercher à le diminuer. Cette diminution est favorisée par la présence sur zone de forces prépositionnées, et elle serait donc accentuée par l'augmentation du nombre et de la couverture de ce type de forces. Mais ceci coûte cher et s'oppose clairement aux objectifs d'une logique d'économie des dépenses. Pour le financier, le prépositionnement lui-même est un non-sens, à l'heure d'une armée destinée à se projeter, conformément aux objectifs décrits dans la loi de programmation militaire. Au contraire, pour les armées le maintien de forces prépositionnées correspond à une nécessité avérée : outre l'aptitude à intervenir immédiatement, il apporte la connaissance du milieu, des possibilités d'entraînement adaptées et présente un attrait pour le recrutement. On a donc là un exemple net de confrontation entre la logique opérationnelle d'une part et les logiques budgétaire et économique d'autre part.

Prenons maintenant le deuxième indicateur opérationnel précédemment identifié : le nombre de pertes. Pour le diminuer, il convient de développer les équipements les mieux adaptés et d'en doter le personnel. La multiplication des équipements de protection individuels ou collectifs (blindages des véhicules, gilets pare-balles, etc.) oppose, là encore, les logiques opérationnelle et économique : en effet, pour satisfaire le besoin d'efficacité de la protection, il faudra des technologies plus perfectionnées et utiliser des matériaux plus évolués, ce qui a naturellement une influence sur le coût. Mais de plus, le développement en programme de ces équipements crée une nouvelle opposition, entre logique opérationnelle et logique budgétaire cette fois, dans la mesure où elle se traduira par des besoins supplémentaires à la charge du titre V.

Des points de friction existent encore entre la logique administrative et la logique économique. En effet, l'industriel doit en permanence adapter son outil de production à son plan de charge. Il doit pour cela pouvoir disposer d'une souplesse dans la gestion de ses effectifs. La logique administrative l'empêche d'avoir cette capacité et donc de prendre des décisions qui s'imposent. Une contradiction apparaît donc. Le cas de la DGA (dont la situation actuelle est en partie due à cette impossibilité administrative de prendre, pendant des années, des décisions que la logique économique imposait) est une bonne illustration de la percussive entre logiques administrative et économique.

3.3.- Complémentarité des logiques.

Mais il ne faudrait pas conclure hâtivement que les logiques ont vocation à s'opposer systématiquement. Au contraire, elles peuvent parfois agir simultanément dans un sens favorable. Pour illustrer cette affirmation, reprenons l'exemple de l'indicateur « nombre de pertes ». Concernant ce problème de réduction des pertes et donc d'amélioration de l'efficacité opérationnelle, des éléments favorables de convergence et de complémentarité des logiques sont la professionnalisation et la réduction du format, alors que ces décisions ont, pour une large part, une origine économique ou budgétaire. Ainsi, des professionnels sont a priori mieux formés aux techniques de combat et donc plus aptes à parer les coups. Leurs pertes seront donc normalement moins élevées. D'autre part, la réduction du nombre d'hommes à protéger doit se traduire par une diminution du nombre d'équipements. Celle-ci doit pouvoir permettre une augmentation qualitative qui contribuera à son tour à la réduction du taux de pertes.

3.4.- Interdépendance des logiques.

Il ressort des diverses considérations précédentes que les logiques agissent en interconnexion, quelle que soit la nature - opposition ou association - de cette interconnexion. Et de fait, si l'on peut parfois croire, parce que l'on trouve les solutions parfaitement adaptées à l'une d'entre elles, que les logiques sont indépendantes, on se fait en général rapidement rattraper par la réalité. Ceci est particulièrement vrai pour la logique opérationnelle. Dans le cas de l'opération TURQUOISE, par exemple, la solution opérationnelle au besoin de moyens lourds de transport aérien a été la location d'ANTONOV. La conséquence en a été durement ressentie par l'armée de terre, qui a dû en assurer le financement sur son titre III.

3.5.- Poids de chaque logique en fonction de la place de l'acteur.

On voit donc que si chaque acteur a sa logique préférentielle, il ne peut se contenter de l'appliquer sans tenir aucun compte des autres logiques, ne serait-ce que parce qu'il est soumis à l'influence des acteurs des autres domaines, qui tenteront de faire passer en priorité leur manière d'appréhender le problème.

Aux niveaux supérieurs de l'institution, une autorité accorde d'ailleurs d'elle-même une place à chaque logique, car elle est en rapport direct et fréquent avec les plus hautes autorités des autres composantes du ministère. Par exemple, le chef d'état-major des armées, même s'il n'est pas impliqué directement dans le budget en tant qu'acte annuel prévoyant les dépenses et les recettes, est néanmoins impliqué dans la programmation et prend une part déterminante dans les choix effectués lors de l'élaboration du budget. Chaque chef d'état-major d'armée doit effectuer des choix économiques entre titre V et titre III et au sein même de chaque titre. Aux plus hauts échelons de la DGA, la nécessité d'accorder les justes priorités économiques aux différents programmes d'acquisition ou d'entretien conduit à se préoccuper attentivement de la qualité et donc de la cohérence opérationnelle des différents systèmes.

Ce n'est donc pas une seule logique, mais l'ensemble des logiques que chaque acteur appréhende. C'est sur le poids respectif accordé à chaque logique que se fait la différence entre acteurs des différentes composantes du ministère.

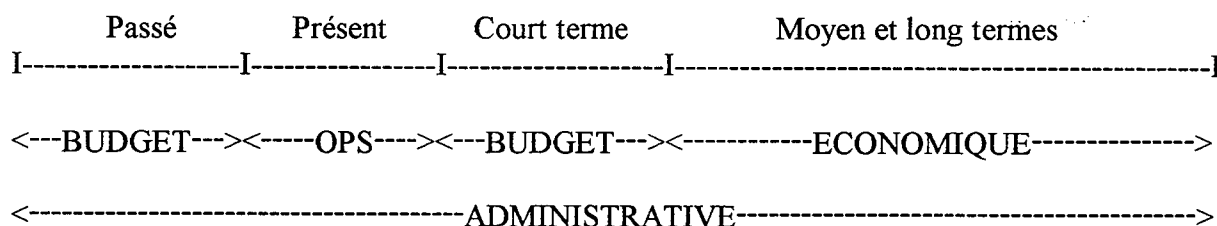
Mais, de plus, on peut distinguer une variation de la pondération des logiques en fonction de la place de l'acteur. Si, comme on l'a vu, le chef d'état-major doit prendre en compte de manière à peu près équilibrée tous les objectifs (les objectifs financiers aussi bien que les objectifs opérationnels, et tout ceci sous contrainte administrative), il est évident que l'exécutant de base, le fantassin, au cours d'un engagement, se préoccupera de tirer le premier, d'avoir le dessus, d'emporter la victoire, de rendre compte, ou plus prosaïquement de « sauver sa peau », tous éléments ayant trait à une logique militaire pure, donc opérationnelle, à l'exclusion de toute autre.

3.6.- Influence de la nature du problème.

Un autre élément qui influe sur le poids de chaque logique est la nature du problème posé. L'élaboration d'une loi de programmation, qui s'inscrit dans un contexte économique et de choix budgétaires, favorisera bien évidemment les logiques correspondantes, plus que ne le fera la planification à froid d'une opération par l'EMIA qui sera menée prioritairement avec le souci de l'efficacité opérationnelle. La logique de formation du personnel militaire répond souvent à des soucis de standardisation, qui favorisent un contrôle permanent par le commandement. Contrairement à ce que l'on pourrait penser au premier abord, elle s'apparente donc autant, sinon plus, à la logique administrative qu'à la logique opérationnelle.

3.7.- Influence du facteur temps.

Les logiques sont étroitement connectées et il est donc illusoire de vouloir fixer entre elles des frontières, de les délimiter pour savoir si l'on doit a priori appliquer telle logique dans tel cas ou telle autre dans tel autre cas. Néanmoins, comme on l'a vu, différents éléments influent sur le caractère prioritaire de chaque logique : problème posé, acteur concerné, etc. Un autre élément important peut favoriser la prépondérance de telle ou telle logique : il s'agit du facteur temps. Le temps présent favorise la logique de traitement rapide et planifié, soit la logique opérationnelle. L'élaboration du budget, qui préside à la décision d'acquisition de nouveaux systèmes, précède très largement leur mise en œuvre. A l'inverse, au moment où s'exécute une opération, on utilise des systèmes développés dans le passé, et qui sont donc sans interaction majeure avec la logique budgétaire. Par ailleurs, le règlement des dépenses s'effectuera le plus souvent a posteriori. On peut donc proposer le classement chronologique suivant, matérialisé par le schéma ci-dessous : d'abord la logique budgétaire dans sa phase de préparation (« passé »), ensuite la logique opérationnelle (« présent »), puis à nouveau la logique budgétaire dans sa phase d'exécution (« court terme ») et enfin la logique économique (« moyen et long termes »).



Il ne faut pas perdre de vue que cette vision, en dépit de ce qui a été théoriquement affirmé plus haut, tend probablement à privilégier d'office la logique opérationnelle, puisque la tentation naturelle de toute institution limitée dans ses moyens et ses marges de manœuvre est d'accorder la priorité au temps présent.

3.8.- Des éléments subjectifs.

Enfin, nombre d'éléments subjectifs - n'obéissant donc à aucune des rationalités identifiées pour les quatre logiques évoquées dans cette étude - exercent une influence très nette, bien que difficile à évaluer sur les choix en matière de défense. Citons simplement le caractère du chef, l'influence du monde politique, des syndicats, de l'opinion publique, sans oublier celle de plus en plus importante prise par les médias.

4. APPLICATION : LE PROCESSUS DÉCISIONNEL APPLIQUÉ A LA RESTRUCTURATION DE L'ARMÉE DE TERRE.

Il nous est apparu intéressant d'illustrer nos propos sur le processus décisionnel au sein du ministère de la défense par l'étude du procédé qui a permis d'élaborer le plan de restructurations dans l'armée de terre pour la période 1997-2002. Le souvenir des protestations d'élus locaux à l'annonce de la fermeture la garnison de Barcelonnette, lors d'un précédent « reformatage », commandait d'agir avec précaution dans une opération d'une ampleur sans précédent et aux conséquences parfois imprévisibles.

Dans l'élaboration de ce plan et la préparation de la décision, on recense trois acteurs principaux : l'EMAT, la délégation aux restructurations (DAR) et le cabinet du ministre. Le plan, une fois dressé et approuvé par le ministre, est soumis au Président de la République qui tranche en dernier ressort. Annoncé par voie de presse, il n'a suscité que de faibles réactions, contrairement à ce que l'on aurait pu croire. Cela témoigne de son succès. On peut donc s'intéresser au rôle joué par chaque acteur et aux raisons de cette réussite.

4.1.- L'EMAT.

A partir des objectifs fixés par la loi de programmation, l'EMAT a amorcé une réflexion en interne pour proposer un schéma d'actions possibles.

Il s'agit dans un premier temps de répondre à une finalité opérationnelle, tout en prenant en compte les contraintes budgétaires. Pour cela, à partir des missions fixées et des futurs budgets pour les titres III et V, l'EMAT arrête un besoin opérationnel. Il chiffre le nombre de régiments indispensables par grande fonction et arrive à un total de 84 unités. Il est donc amené à proposer la fermeture de 41 régiments sur les 125 existants en 1996.

Dans un deuxième temps, s'exprime une logique propre à l'armée de terre, liée à sa structure du moment et qui s'apparente à une logique économique. En effet, l'existence de 28 régiments déjà professionnalisés ou semi-professionnalisés et la valeur des infrastructures, en termes d'investissements récemment consentis ou de possibilités d'entraînement, voire de qualité de vie, orientent la décision.

Enfin, autre expression de la logique économique, le problème de l'aménagement du territoire est pris en compte au sein même de l'état-major. Après étude des réalités économiques locales et de la plus-value commerciale apportée par un régiment dans une garnison, on a privilégié la dissolution de 19 unités dans les localités qui comptaient encore deux implantations de l'armée de terre. L'abandon du maximum d'implantations des forces françaises stationnées en Allemagne (FFSA) a été proposé et 14 d'entre elles seront fermées. Les zones riches en industries, peu sensibles à la fermeture d'une infrastructure militaire, ont été les premières touchées. La réoccupation de six sites abandonnés précédemment par la Défense a même été retenue pour répondre à cette logique d'aménagement du territoire.

4.2.- La DAR.

Pour aider à cette action et pour préparer au mieux l'évolution, l'armée de terre s'est appuyée sur la DAR, qui a vu le jour en 1991 au sein du ministère, sous l'impulsion de M. Pierre Joxe. L'étude de la composition de cet organisme est instructive car elle souligne les différents aspects qui participent à la prise de décision. Cette structure souple et légère est dirigée par un sous-préfet qui dispose de trois adjoints :

- un ingénieur de l'armement, qui traite surtout les problèmes industriels,
- un contrôleur des armées, en charge des affaires sociales et juridiques,
- un officier des armées, qui gère les problèmes opérationnels et la reconversion des sites purement militaires.

L'EMAT, après réflexion en interne, adresse ses projets de restructuration au SGA (Secrétariat Général pour l'Administration) qui est le pilote de cette opération. Au sein du SGA, la DAR traite le dossier. Elle est chargée :

- de faire une synthèse entre les différentes propositions des états-majors pour éviter la fermeture de trop d'unités du ministère de la défense dans une même localité ;
- d'étudier les incidences économiques locales (il s'agit de chiffrer le nombre de familles, d'enfants et de militaires du rang pour évaluer l'impact sur le milieu qu'aurait la disparition de telle ou telle unité) ;
- d'analyser les raisons opérationnelles (facilités d'entraînement, positionnement géographique) et techniques (qualité des infrastructures, proximité des soutiens de l'unité) avancées par les états-majors pour telle ou telle décision ;
- d'harmoniser les soucis des armées et les contraintes autres, de nature économique, politique ou sociale ;
- de présenter au cabinet du ministre le schéma global de restructuration ;
- de préparer les annonces de restructuration dès que l'accord de principe de l'Élysée est acquis, en s'efforçant d'informer au même moment les autorités civiles et militaires pour ménager toutes les susceptibilités.

L'objectif de la DAR est de faire en sorte que l'aspect opérationnel soit pris en compte en respectant le champ des contraintes économiques, prioritaire aujourd'hui.

4.3.- Le cabinet.

Sur le dossier sensible des restructurations, dans une conjoncture économique difficile, le cabinet est surtout attentif à présenter des décisions politiquement acceptables. Cela n'est d'ailleurs pas forcément incompatible avec une logique opérationnelle ou une logique propre à l'armée de terre. C'est en intégrant ces contraintes propres au fonctionnement des ministères que le SGA via la DAR présentera un schéma de réorganisation, tout en intégrant les préoccupations des états-majors.

4.4.- Les raisons du succès.

Tirant les leçons du précédent malheureux de Barcelonnette, conscient de l'impact important de cette restructuration sur toute l'économie du pays, le ministère de la défense a tout mis en oeuvre pour éviter des réactions trop violentes à la présentation de son plan de restructuration. L'objectif a été atteint malgré l'ampleur du chantier et le nombre de

« mauvaises nouvelles » à faire passer auprès des élus locaux. Il faut cependant reconnaître que l'opérationnel cher aux armées reste relativement peu sensible à la localisation des unités sur le territoire. Ceci a grandement facilité le travail. Les raisons de ce succès, qui incite à penser que les bonnes décisions ont été prises, sont à chercher au sein des états-majors et du SGA via la DAR. On peut distinguer trois raisons essentielles.

Un dialogue permanent entre les acteurs.

Même si les états-majors ont commencé à réfléchir en interne sur le problème, ils ont associé très tôt le personnel de la DAR à ces réflexions pour profiter de ses conseils et éviter de s'enfermer dans des projets non viables. La communication entre les trois armées, la gendarmerie et les services a été excellente et l'on peut affirmer que si les décisions ont concerné peu de gens, toutes les composantes du ministère ont eu un avis à donner. Le travail a été très itératif avec une forte volonté de trouver des alternatives aux cas qui posaient de réelles difficultés. Le rôle de la DAR a été décisif parce qu'elle a réussi à faire passer des messages entre le cabinet et les états-majors, tout en évitant d'être taxée de parti pris par l'un ou l'autre des protagonistes.

Une concertation avec les autres ministères a également été entreprise. Ainsi, un mois avant de rendre les conclusions de l'étude, la DATAR a été associée à la réflexion. Le but visé était d'éviter des conflits avec les ministères susceptibles d'être concernés par ces mesures.

Une prise en compte du problème dans sa globalité par tous.

Quand la ressource se raréfie, la concurrence s'accroît. Chacun tente de tirer au maximum la couverture à soi en ignorant soigneusement les intérêts et difficultés des autres. Cette règle, souvent valable, ne s'est pas appliquée cette fois-ci. Conscients de l'existence de contraintes supérieures et vitales pour le pays, les différents participants du ministère à l'élaboration de cette réforme ont su faire des sacrifices. Comme le prouve la démarche effectuée par l'EMAT pour définir sa nouvelle maquette, des intérêts dépassant le niveau de l'armée de terre ont été intégrés dans la réflexion. La logique « aménagement du territoire » y occupe une place capitale. Cela a d'ailleurs permis une acceptation presque immédiate par les autorités politiques de la quasi-totalité du projet de l'armée de terre, à l'exception de quatre à cinq points durs encore non résolus. Ainsi, la question de l'avenir du plateau d'Albion n'est toujours pas tranchée.

La mise en place de moyens d'accompagnement

Le ministère a dégagé des moyens d'accompagnement, financiers ou autres, pour compenser les éventuelles dissolutions. On dispose également de la capacité à mesurer l'impact des mesures envisagées grâce à des études effectuées par des tiers. Ainsi, la discussion avec les élus locaux peut se faire sur des bases plus saines et plus réalistes.

Pour aider à l'implantation d'activités créatrices d'emplois, la défense fait appel à des sociétés de conversion qui s'engagent, en accord avec les autorités locales et les représentants du ministère, à créer un nombre d'emplois destinés à contrebalancer le préjudice subi du fait du départ d'un organisme militaire. Il est également possible de distribuer des fonds à des sociétés pour aider à la reconversion industrielle du site. Dans cette même optique, on peut jouer sur la manière dont sont cédés les terrains et les infrastructures à la ville ou à une entreprise.

4.5.- La place des différentes logiques.

Dans cet exemple, la logique budgétaire a été prioritaire. Toute la restructuration a été entreprise à partir des nouvelles ressources financières allouées à la défense. Les choix opérés dans cette réforme ont été dictés par une finalité « aménagement du territoire » que l'on peut raccrocher à la logique économique. Le raisonnement a été en effet économique : on a essayé de minimiser les sacrifices financiers demandés aux communes. L'objectif prioritaire de l'armée de terre dans cette réorganisation n'étant pas d'améliorer sa capacité opérationnelle mais de réussir sa transformation vers une armée professionnelle, cela minimisa fortement le poids de la logique opérationnelle. A travers les problèmes d'aménagement du territoire, on a vu poindre une logique « politique » à travers laquelle s'exprime très fortement le poids des acteurs locaux.

5. ENSEIGNEMENTS.

5.1.- Deux logiques prépondérantes.

Au travers de cette étude apparaît le poids essentiel des logiques opérationnelles et financières : elles se combinent, jusqu'au plus haut niveau, celui de l'État, en une dialectique subtile qui débouche sur une décision politique. On observe que le ministre de la défense est condamné à une sorte de grand écart permanent : en charge des intérêts de la défense, il est aussi tenu à une solidarité gouvernementale et doit prendre en compte les contraintes nationales et internationales auxquelles sont soumis le Président et le Premier ministre. Le fait que ces contraintes soient essentiellement d'ordre économique explique sans doute pourquoi les dimensions financières et opérationnelles sont ainsi majeures.

L'opérationnel, l'aptitude des armées à remplir avec succès les missions qui leur sont confiées, reste la finalité du ministère de la défense. La logique opérationnelle occupe donc naturellement une place prépondérante même si, pour préparer un succès, le raisonnement ne doit pas être aujourd'hui purement opérationnel : il doit être aussi économique, budgétaire, administratif.

La dimension financière est aujourd'hui incontournable, la contrainte budgétaire est sévère et la logique budgétaire occupe également une position forte dans le processus décisionnel.

5.2.- Une logique contestée.

La logique économique est estimée très diversement par les différents acteurs. Pour certains, elle est quasiment inexistante au ministère de la défense, lequel n'aurait aucune approche économique des sujets qui le concernent. Ainsi, nul ne sait quelle est la valeur marginale d'un franc de crédit public alloué à la défense : les armées ne seraient pas capables de suivre et de rendre compte de l'utilisation des crédits dont elles sont gouverneurs. D'autres, au contraire, soulignent le caractère presque exclusivement économique de toute décision aujourd'hui, la seule préoccupation de Bercy étant d'économiser partout où cela est possible. Mais faisons attention au sens des mots : l'économie en ce sens s'inscrit plutôt dans le cadre budgétaire.

On retrouve d'ailleurs deux grandes tendances des économistes. Pour les keynésiens, l'argent mis à la disposition de la défense, comme à l'éducation nationale, participe à l'investissement. Pour d'autres, les libéraux, ce n'est pas le cas : l'argent donné à la fonction publique n'est pas un investissement, à la différence de celui donné à des chefs d'entreprise.

Soulignons enfin la prise en compte indéniable, cette fois, de l'aspect économique dans des opérations telles que la réforme de la DGA, qui obéit à une logique industrielle, technologique, parties prenantes de la logique économique, ou encore, sous couvert d'aménagement du territoire, le choix des futures implantations des unités de l'armée de terre.

5.3.- Une logique détrônée.

La « logique » administrative n'en serait pas une à proprement parler, du moins pas au même plan que les précédentes. Il conviendrait de parler plutôt d'un cadre de travail, d'un outil servant à définir des règles : règlements d'emploi des unités ou des matériels, règlements de sécurité, règles de gestion du personnel, règles de notation et d'avancement, etc. Notons

l'importance croissante du droit, qui n'est pas une fin en soi mais qui participe d'une logique générale qui pourrait être celle de l'Administration. Le droit est une donnée fondamentale de l'organisation sociale et, sans aller jusqu'à penser qu'il représente la seule logique valable, force est de reconnaître que sa place ne cesse de croître dans des domaines tels que l'établissement des marchés, la rédaction des contrats, le règlement des contentieux ou encore l'évolution des statuts.

5.4.- Une logique oubliée.

Comme on l'a vu, les deux logiques prépondérantes, affirmations respectives des dimensions opérationnelles et financières, s'expriment, s'imbriquent, souvent s'affrontent jusqu'au plus haut niveau. Des choix doivent être faits, des arbitrages rendus, des décisions prises. On est là au coeur de la politique et il paraît indispensable d'introduire cette dimension dans le processus de décision, comme une véritable logique venant coiffer l'ensemble.

Notons que cette logique politique revêt divers aspects déjà évoqués, dont l'aménagement du territoire qui relève à la fois de l'économique local et du politique local. Elle est assez proche, par certains aspects, de la logique opérationnelle : de même que le militaire cherche à obtenir un effet sur l'adversaire, le politique cherche à obtenir un effet sur l'électeur, ne serait-ce que son bulletin de vote. On retrouve l'aspect binaire : je gagne ou je perds, il n'y a pas de demi-mesure.

Elle s'exprime aussi au travers de la volonté, au plus haut niveau de l'État, de respecter les engagements pris lors du vote de la loi de programmation militaire, du moins en ce qui concerne son premier exercice budgétaire.

5.5.- Une hiérarchie des logiques ?

La finalité politique impose sa logique, dominante, ce qui n'est pas l'exclusive du ministère de la défense. Au sein de ce dernier, il semble possible d'établir une hiérarchie des logiques retenues.

Sans perdre de vue que la finalité du ministère repose sur l'accomplissement des missions qui sont confiées aux armées, la logique budgétaire s'impose comme le cadre supérieur dans lequel la défense évolue. Notons toutefois qu'en temps de crise prononcée ou de guerre, une inversion de cette hiérarchie au profit de la logique opérationnelle serait sans doute inévitable, imposée par la logique politique initiée au plus haut sommet de l'État.

Dans cette hiérarchie, la « logique » administrative trouve naturellement sa place, fournissant règles et règlements à l'ensemble des acteurs concernés.

5.6.- Le glissement du politique : de l'exigence opérationnelle au souci budgétaire.

Au sein du ministère de la défense, la décision est prise par un homme politique : le ministre. Avant la disparition de la menace soviétique, la logique politique se confondait avec la logique opérationnelle, ce qui donnait à celle-ci un poids supérieur à toutes les autres. Le choix du nucléaire pour assurer la protection de la France a été voulu par les plus hautes autorités de l'État et les moyens ont été donnés aux armées pour réaliser ce projet. Aujourd'hui, la menace s'étant éloignée et la situation économique s'étant dégradée, la logique budgétaire se confond de plus en plus avec la logique politique et s'impose donc comme logique décisionnelle, reléguant la logique opérationnelle au second plan. Celle-ci ne retrouve

le premier rang qu'à l'occasion d'une crise de plus ou moins grande intensité, pour laquelle un impératif d'action face à une menace déterminée la rend politiquement acceptable.

5.7.- De la difficulté à définir la menace et de son influence sur les logiques.

Actuellement, au ministère de la défense, il semblerait que face aux difficultés universellement reconnues pour définir la menace, le modèle d'armée dont la France a besoin, fruit d'une intense réflexion stratégique, subit la contrainte de la logique budgétaire plus que celle de la logique opérationnelle. Où sont les avions de transport nécessaires à la projection des forces ? Que penser de la « quasi-permanence » à la mer assurée avec un unique porte-avions ? Le budget de la défense est établi en fonction de contraintes économiques et comptables (poids du déficit, critères de convergences de Maastricht). A partir des crédits ainsi alloués et de la réponse stratégique à la menace pressentie, les armées sont alors adaptées par le biais de la professionnalisation, de la réduction du nombre de leurs personnels et de la redéfinition de leurs missions au travers des quatre fonctions majeures. De même, les programmes d'armement sont adaptés, notamment par la diminution de l'acquisition des matériels.

5.8.- L'influence du facteur humain.

Le poids des différentes logiques est également étroitement lié à celui des hommes. Le facteur humain est essentiel et son influence dans la prise de décision est certaine dans la mesure où la force de persuasion, le charisme et l'ambition des acteurs peuvent influencer un débat et orienter la décision. En effet, en dehors du bien fondé d'un propos, la manière dont celui-ci est présenté revêt une grande importance. Le jeu normal des rapports de forces entre les hommes est inscrit dans toute organisation et il convient de distinguer les structures et les institutions du poids que prennent les hommes au sein de celles-ci. Ainsi, l'arrivée d'hommes nouveaux aux postes de direction du ministère peut modifier les équilibres anciens et faire évoluer le poids respectif des différentes logiques.

CONCLUSION.

L'étude de quatre logiques censées se partager les décisions au sein du ministère de la défense était proposée. Deux d'entre elles s'imposent comme prépondérantes, la logique opérationnelle et la logique budgétaire, qui se combinent en une subtile dialectique, une sorte de jeu du chat et de la souris. Le contexte économique d'une part, la pause stratégique que nous vivons dans un monde sans menace militaire à nos frontières d'autre part, permettent d'imposer une sorte de pause militaire : la logique budgétaire s'affirme décisionnelle. Quand la nécessité de l'action se fait jour, l'aspect opérationnel reprend la priorité.

Au dessus plane la finalité politique : c'est elle, finalement, qui impose sa logique et fait basculer le balancier tantôt d'un côté, tantôt de l'autre, en fonction des intérêts supérieurs de la nation.

La Défense, jusqu'à présent, se souciait peu des réalités économiques : leur prise en compte s'effectue aujourd'hui progressivement et la logique économique fait son apparition, au travers des réformes, notamment celle de la DGA.

L'administration fournit un cadre, des règles, dans lesquels s'inscrivent l'ensemble des activités, le travail quotidien de chacun - quel que soit son niveau -, comme la conduite des opérations. Elle ne constitue pas à proprement parler une logique, dans la mesure où elle n'est pas une fin en soi.

Enfin, l'influence du facteur humain dans la prise de décision est essentielle. Cet aspect, s'il ne saurait être considéré comme une logique (au contraire même, puisqu'il introduit un facteur d'irrationalité), doit néanmoins être pris en compte dans le processus de décision.

Au terme de cette étude, il apparaît clairement qu'il convient de dépasser les clichés traditionnels selon lesquels, par exemple, le financier aurait pris le pas sur l'opérationnel et l'ingénieur. Certes, si l'opérationnel et le technicien ne font pas leur travail, on fera de la finance... Chacun a bien compris qu'aujourd'hui on ne peut pas faire de l'opérationnel dans l'absolu, on ne peut pas faire du technique sans tenir compte de l'environnement économique et social. De même, on ne peut pas faire du financier à court terme sans tenir compte du contenu physique du budget et de ses conséquences opérationnelles à long terme. Enfin, pour atteindre ses objectifs, chacun dispose d'outils administratifs, juridiques, d'optimisation des ressources.

On voit ainsi que, confronté à la fois aux bouleversements géostratégiques et aux contraintes financières, le ministère de la défense a su réorganiser son processus de décision, permettant de satisfaire les besoins opérationnels en tenant compte des contraintes financières, tout en préservant et en développant l'acquis technologique.

La préparation de la dernière loi de programmation est un bon exemple de ce processus : cette loi n'est l'exclusivité ni de l'EMA, ni de la DGA, ni de la DSF ; elle est le fruit d'un travail commun de ces trois organismes, procédant par itérations successives et visant à la satisfaction des besoins opérationnels, l'ingénieur comprenant et satisfaisant ces besoins, et chacun, militaire comme ingénieur, prenant en compte les contraintes budgétaires.

La restructuration de l'armée de terre fournit un autre exemple de cette synergie qui s'exerce entre les différents acteurs, afin de faire en sorte que les exigences opérationnelles soient satisfaites tout en prenant en compte les contraintes budgétaires, et ce sans créer de litige économique ou social, autrement dit, en faisant en sorte de rendre le projet acceptable politiquement, ce qui rappelle ainsi l'expression dominante de cette logique politique oubliée.

ANNEXE : LA DÉCISION - FACTEURS D'INFLUENCE

