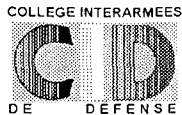


1998 - 262

Collège Interarmées de Défense
5ème Promotion - 1997/1998
Etude particulière à option

CID D

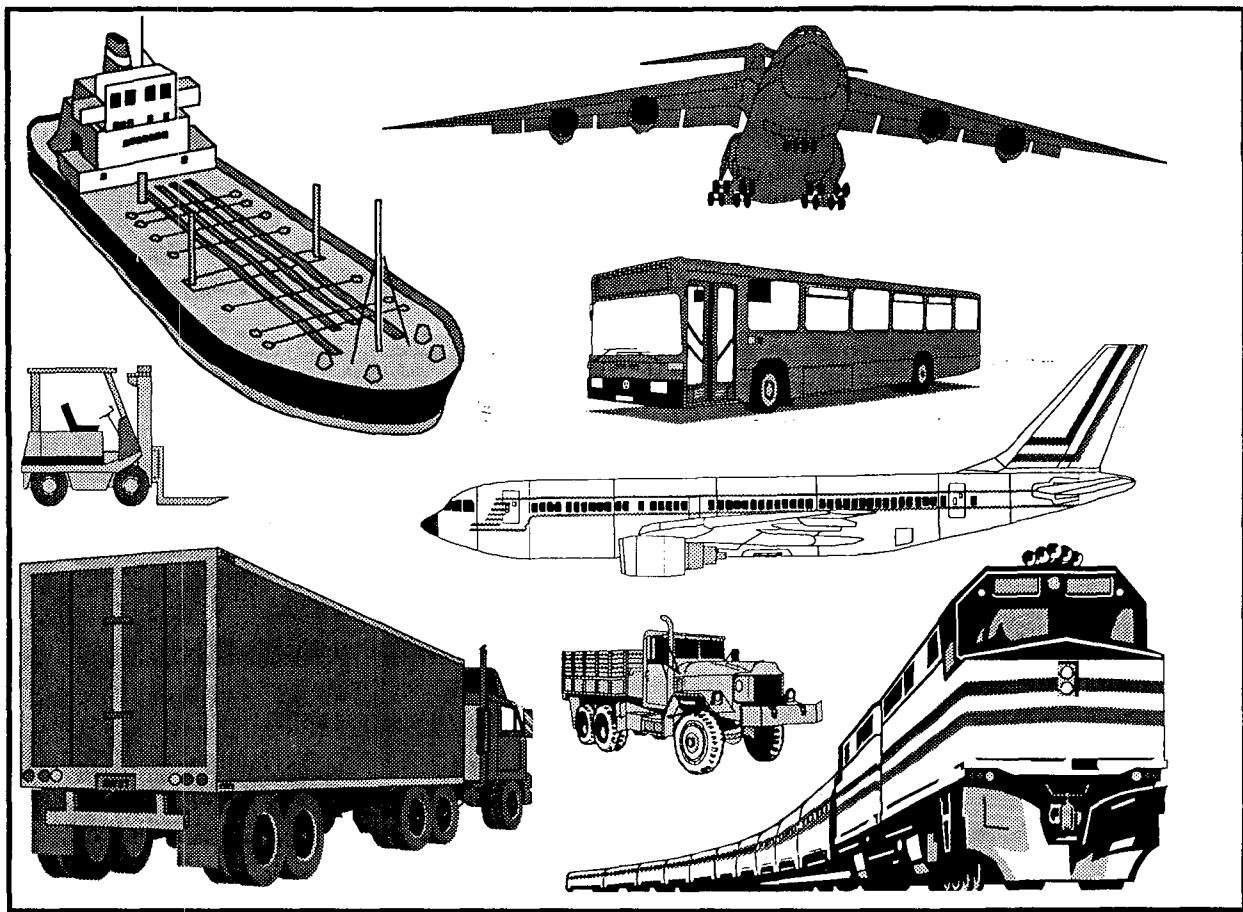


EPO N° D 08

ÉTUDE PARTICULIÈRE À OPTION D 08 (EMA 17)

« VERS UN NOUVEAU CONCEPT DE RECOURS AUX MOYENS DE
TRANSPORT EXTERIEURS AU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE »

SOUS LA DIRECTION DU LIEUTENANT-COLONEL (AIR) VINCENT
ÉTAT-MAJOR DES ARMÉES
DIVISION ORGANISATION ET LOGISTIQUE (SECTION OL5)



COMITE DE REDACTION :

CF BERNARD RIOU (MARINE NATIONALE)
CRP MARIN PELLETIER DOISY (MARINE NATIONALE)
CDT DENIS QUATREFAGES (ARMÉE DE L'AIR)
CEN CLAUDE RODIER (ARMÉE DE TERRE)
CEN ALAIN DUPAS (ARMÉE DE TERRE)



5ème promotion 1997/1998

PREAMBULE.

Avant de progresser vers le coeur de l'étude, il a paru indispensable à ses rédacteurs d'en souligner les limites et surtout de justifier la méthode qui a prévalu dans l'approche du sujet.

Le mandat délivré par la Division Organisation et Logistique de l'Etat-Major des Armées (EMA / OL) s'inscrit dans un cadre plus large de réforme de la politique générale des transports de défense et dans une perspective de révision des textes qui en régissent l'usage. Parallèlement à la rédaction du présent ouvrage, d'autres commissions ou groupes d'études interarmées ont été mandatés pour conduire des réflexions sur ce même sujet. Elles devraient aboutir à la refonte de l'instruction ministérielle sur la politique des transports au sein du ministère de la Défense, dont la nouvelle version devrait voir le jour vers l'été 1998. Compte tenu de l'antériorité des échéances de clôture des travaux précédents, et conscients du fait que le sujet traité ici embrasse un domaine plus limité que celui des autres recherches, les rédacteurs se sont toutefois interrogés sur l'utilisation qui pourrait en être faite et sur son éventuelle contribution à la réforme entreprise. Pour faire oeuvre utile, leur réflexion s'est donc nettement orientée vers l'avenir, en abordant certes le court terme, mais en s'intéressant plus volontiers aux suggestions possibles pour le moyen et le long terme.

Dans la planification de leurs travaux, les officiers stagiaires ont procédé, entre le 15 janvier et le 5 février 1998, à l'audition des différentes parties prenantes. Elle a mis en évidence certaines carences qui seront développées. Elle a aussi révélé des positions et opinions variées, conservatrices ou novatrices, mais qui, de toute façon, démontrent pour l'ensemble des intervenants une grande sensibilité sur le sujet abordé. Ainsi le poids « réglementaire » du décret de 1982, portant attributions des différents chefs d'état-major, a-t-il été systématiquement évoqué, parfois invoqué. Par ailleurs, compte tenu des insuffisances du système de recours actuel ou de la « confidentialité » de certains documents, il s'est avéré difficile voire impossible d'obtenir des synthèses chiffrées exploitables ou des statistiques élaborées sur les coûts induits par les opérations de transport tant dans le domaine organique qu'opérationnel.

Dans ces conditions, le lecteur devra appréhender ce document comme une étude menée par des stagiaires interarmées, « temporairement indépendants », hermétiques à toute influence et ouverts à toute opportunité de réforme dès lors qu'elle paraît fondée. Il en a résulté une approche pragmatique mais résolue.



REMERCIEMENTS.

Le groupe d'officiers stagiaires du Collège Interarmées de Défense (CID), rédacteurs de cette étude, souhaitent vivement remercier leur directeur d'étude, le lieutenant-colonel (Air) VINCENT (EMA / OL5) pour ses directives, son appui et sa coopération.

Ils tiennent également à y associer les différents intervenants rencontrés, qui ont témoigné d'une grande disponibilité et de beaucoup de patience à leur égard :

- le Contrôleur Général des Armées DELBAUFFRE Contrôle Général des Armées
- le Général de Brigade FARBOS COMLOG (pré- CFLT)
- le Général de Brigade CHAMBRION COMIGETRA
- le Colonel (Terre) LE TENO COMIGETRA
- le Colonel (Air) BILLIET EMA / BTMAS
- le Commissaire en Chef de 2^{ème} Classe CALVEZ DCCM / LOG / AF
- le Capitaine de Frégate BIGOT EMM / OPL / STN
- le Lieutenant-Colonel (Air) MIEZE EMAA / B.LOG
- le Lieutenant-Colonel (Air) GAILLARD COTIA
- le Lieutenant-Colonel (Terre) RIVAULT EMAT / SOUT
- le Lieutenant Colonel (Terre) de NORAY EMAT / SOUT
- le Lieutenant Colonel (Terre) SALAÜN COMLOG
- le Commissaire Commandant (Terre) LEROY DCCAT



PLAN DE L'ETUDE PARTICULIERE A OPTION

PREAMBULE. page 01

REMERCIEMENTS. page 02

INTRODUCTION. page 05

1. LA NECESSITE DE DISPOSER D'UN NOUVEAU CONCEPT. page 07

1.1. DESCRIPTION DU CONTEXTE ACTUEL. page 07

1.1.1. LES TEXTES GÉNÉRAUX. page 07

1.1.2. CLASSIFICATION DES TRANSPORTS DE DEFENSE. page 09

1.1.3. LES ACTEURS. page 13

1.1.4. RAPPELS DES MOYENS. page 16

1.2. CONSTAT DE DYSFONCTIONNEMENT : RECOURS EMPIRIQUE ET PALLIATIF. page 23

1.2.1. LES LIMITES DU CONCEPT ACTUEL. page 23

1.2.2. QUELS CRITERES ? page 25

1.2.3. DYSFONCTIONNEMENTS DE L'ORGANISATION ACTUELLE. page 26

1.3. LES ENJEUX. page 28

1.3.1. LES ENJEUX POLITIQUES. page 28

1.3.2. LES ENJEUX ÉCONOMIQUES ET BUDGÉTAIRES. page 28

1.3.3. LES ENJEUX OPÉRATIONNELS. page 29

1.3.4. LES ENJEUX STRUCTURELS. page 29

PLAN DE L'ETUDE PARTICULIERE A OPTION (Suite)



<u>2. POUR UN RECOURS ORGANISE AUX MOYENS EXTERIEURS</u>	page 30
<u>2.1. PRINCIPES DE RECOURS OBJECTIF.</u>	page 30
2.1.1. ASSURER LA CONTINUITÉ DU SYSTEME DES TRANSPORTS MILITAIRES SUR L'HYPOTHESE D'EMPLOI LA PLUS DIMENSIONNANTE.	page 30
2.1.2. RECOURIR AUX MOYENS CIVILS DES LE TEMPS DE PAIX.	page 31
<u>2.2. ORGANISATION - INSTRUMENTS - CRITERES.</u>	page 32
2.2.1. OPTIMISATION DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS DE LA DEFENSE.	page 32
2.2.2. INSTRUMENT DE MAITRISE GLOBALE : LE SYSTEME FEDERATEUR.	page 34
2.2.3. CRITERES DE CHOIX ET OBJECTIFS D'EXTERNALISATION.	page 36
<u>2.3. DES SOLUTIONS A MOYEN TERME.</u>	page 39
2.3.1. VERS UN BUDGET INTERARMÉES DES TRANSPORTS ?	page 39
2.3.2. VERS UNE CENTRALE INTERARMÉES UNIQUE DES TRANSPORTS.	page 40
2.3.3. UNE AGENCE CIVILE DES TRANSPORTS DE LA DÉFENSE.	page 41
2.3.4. LE RECOURS AUX ALLIÉS.	page 41



<u>CONCLUSION.</u>	page 43
---------------------------	---------



INTRODUCTION

Le nouveau contexte géostratégique consécutif à l'effondrement du Pacte de Varsovie a conduit la majorité des pouvoirs politiques nationaux du bloc occidental à décider la réduction du format de leurs forces armées. Pour faire face à l'émergence de menaces désormais plus diffuses, plus variées et plus lointaines, la France a décidé de professionnaliser les siennes et d'accorder une importance particulière à leurs capacités de projection. Dans ce nouveau cadre, le Comité Stratégique a fixé, dans le Livre Blanc de 1994, les grandes orientations stratégiques de la défense française pour l'avenir. Parallèlement, dans la droite ligne du Traité de Maastricht, l'Europe s'est fixée comme objectif principal de réaliser l'Union Monétaire par l'adoption d'une monnaie unique avant la fin de ce siècle. Le respect des critères économiques induits constitue une priorité pour l'Etat. En marge de cette construction, il doit également affronter une situation sociale dégradée qui mobilise des crédits croissants.

Cette situation a conduit à diminuer les ressources budgétaires dévolues aux armées. Toutes les activités doivent désormais faire l'objet d'un examen approfondi en vue de les rationaliser, de les rendre plus économiques et plus lisibles. Certaines structures fonctionnelles de l'administration centrale y attachent une grande importance. Parmi les activités concernées, la fonction de transport, indissociable des domaines opérationnel et organique, au caractère interarmées prononcé, ne saurait échapper à la revue entreprise. Les recours aux moyens de transport extérieurs au ministère de la Défense devraient, en particulier, intervenir à la suite d'un processus décisionnel plus rationnel et financièrement plus transparent.

Dans le cadre de cette nouvelle politique volontariste de maîtrise des coûts, le but de la présente étude consiste à proposer un concept de recours aux moyens de transport extérieurs au ministère de la défense, s'appuyant désormais sur des critères de décision éclairés.

Volontairement, la démarche entreprise n'aboutit pas à la livraison « clef en main » d'un nouveau concept figé de recours aux moyens de transport extérieurs au ministère de la défense. Au contraire, elle ouvre des voies de réflexion qui autorisent une mutation souple, progressive et variable. Elle propose donc un éventail d'options évolutives qui pourront être choisies en fonction de l'ampleur de la réforme qui serait décidée. L'importance de la mutation tient à deux points essentiels, véritables degrés de liberté sur lesquels on peut agir indépendamment : d'une part la répartition des prérogatives et des responsabilités financières accordées dans l'avenir à l'état-major des armées et aux états-majors d'armées, d'autre part le niveau d'intégration interarmées retenu pour le nouveau modèle.

La définition du nouveau concept de recours aux moyens de transport extérieurs au ministère de la défense, qu'il rompe définitivement ou non avec les préceptes actuels, ne pourra échapper à certains principes directeurs édifiés comme invariants pour l'étude entreprise. Le premier d'entre eux postule une continuité absolue de la capacité de transport du temps de paix jusqu'au temps de guerre. Le second impose de se situer dans le cadre strict du format dédié aux moyens de transport du ministère de la Défense en termes de mobilité stratégique et tactique,

tel qu'il est dimensionné par le concept d'emploi des forces. Le troisième recommande de prendre en compte et de privilégier les domaines de compétence qui existent déjà en matière de transport au sein du ministère de la défense. Enfin, toute idée d'un concept nouveau s'appuie sur l'existence présumée d'un système d'information fédérateur, incluant les outils économiques et les besoins du contrôle de gestion.

Certaines présuppositions permettent d'opérer en amont la sélection des différentes voies de prospection. Parmi celles-ci, les dispositions du décret de 1982, portant sur les attributions du CEMA et des chefs d'état-major d'armée : prises en compte dans le cadre d'une politique d'évolution des « petits pas », elles peuvent éventuellement faire l'objet d'une remise en cause dans l'option d'une réforme profonde du concept actuel. Ensuite, la liste des critères de choix des moyens ne saurait être considérée comme exhaustive; elle ne saurait non plus se limiter définitivement à celle qui figure dans le projet de note du Ministre de la Défense sur la politique des transports, telle qu'il a été présenté au comité d'étude. La mutation des structures, encore, ne saurait se faire autrement que sous enveloppe d'effectifs. Enfin, le système fédérateur d'information, tel qu'il est défini dans le même document de travail, n'est pas figé. Pour l'adapter aux évolutions souhaitées, toutes les propositions sont considérées comme bienvenues.

En conséquence, le plan retenu pour l'étude consiste dans un premier temps à démontrer la nécessité d'un nouveau concept de recours aux moyens de transport au ministère de la Défense. Pour cette étape initiale, une analyse du contexte actuel conduira à constater les dysfonctionnements qui conduisent aujourd'hui à un recours empirique et palliatif : les enjeux seront alors correctement identifiés. Dans un second temps, il s'agira de proposer une nouvelle définition du concept de recours aux moyens de transport extérieurs au ministère, ou, tout du moins, de poser les bases d'une réflexion visant à proposer une multiplicité de choix. Pour ce faire, les principes du recours objectif seront passés au crible avant que ne soient étudiés les instruments, les critères et l'organisation qui permettraient de finaliser les évolutions envisageables à terme dans le domaine du recours précédemment cité.



1. LA NECESSITE DE DISPOSER D'UN NOUVEAU CONCEPT.

1.1. DESCRIPTION DU CONTEXTE ACTUEL.

Avant d'identifier les axes d'évolution possibles pour la politique des recours des moyens extérieurs au ministère de la défense, il convient de montrer la complexité de la question posée et de rechercher les carences du système actuel. L'étude du cadre législatif et réglementaire, de la multiplicité des critères de choix et de décision, de la variété des solutions offertes, des moyens disponibles et des acteurs impliqués permet d'établir les limites du présent concept et un constat global de dysfonctionnement. Les enjeux d'une réforme en deviennent alors plus limpides.

1.1.1. LES TEXTES GENERAUX.

1.1.1.1. La répartition des responsabilités des chefs d'état-major.

Le décret n° 82-138 du 8 février 1982 fixe les attributions du chef d'état-major des armées (CEMA) et des chefs d'état-major d'armée (CEMAT, CEMM, CEMAA). Il donne au CEMA les pleins pouvoirs dans le domaine des opérations, et attribue les responsabilités de mise en condition des forces (dont la maintenance et le soutien logistique) aux chefs d'état-major d'armée. Cependant, ce cadre trouve vite ses limites, notamment en temps de paix, c'est à dire au quotidien, lorsque les imbrications entre les autorités organiques et opérationnelles sont très fortes. L'EMA possède des prérogatives limitées en matière financière. Il n'est qu'associé à la préparation du budget, ce qui n'est pas sans conséquences sur l'exécution de ses missions. La problématique, qui dépasse largement le cadre de cette étude, mais qui en conditionne la réalisation, est la suivante : comment commander sans contrôle direct sur la fonction de transport, sachant que celle-ci est largement dimensionnante pour la définition de la stratégie des moyens ?

1.1.1.2. Les textes généraux organisant le recours aux moyens extérieurs.

Dans le domaine des transports, il n'existe aucun texte législatif ou réglementaire « universel » qui couvre l'ensemble des dispositions applicables en matière de recours aux moyens extérieurs pour toutes les circonstances qui vont du temps de paix jusqu'à la situation de défense. Le cadre juridique demeure relativement flou et les liaisons logiques entre les différents textes n'apparaissent pas clairement. Cette absence explique en grande partie les difficultés rencontrées par les armées pour « externaliser » rationnellement cette capacité. Il existe malgré tout une batterie de textes qui permet de recourir sous des conditions particulières aux moyens de transport extérieurs au ministère de la défense. Mais ceux-ci restent le plus souvent parcellaires, adaptés à une circonstance particulière, un mode de transport, une armée ou un service...

La loi du 11 Juillet 1938 fixe l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre et précise qu'en cas de mobilisation tous les services de transport sont placés sous l'autorité d'un ministre unique.

L'ordonnance du 6 janvier 1959 (articles 2 et 5) possède un caractère universel. Elle autorise à requérir les biens, les services et les personnes dès que la situation de défense (mobilisation générale ou mesure de mise en garde) prévue par l'ordonnance du 7 janvier 1959 a été arrêtée. Aussi puissante soit-elle, elle n'est pas adaptée aux circonstances particulières du temps de crise. Elle ne couvre pourtant qu'un seul des 6 scénarios du Livre Blanc de 1994 (Scénario n° 6 : résurgence d'une crise majeure sur le continent européen).

Le décret 65-1103 du 15 décembre 1965 fixe l'organisation des transports pour la défense. Il en confie la responsabilité au ministre chargé des transports en tout temps (et en situation de défense). Il définit la constitution et les attributions d'un Comité des Transports et fixe les missions permanentes et les attributions particulières en situation de défense du Commissariat Général aux Transports (le COMIGETRA). Il y est fait référence à la loi du 11 juillet 1938 (articles 28 et 30) pour le recensement des capacités et les réquisitions des biens, des personnes et des services.

Au sein des armées, le décret N° 91-687 du 14 juillet 1991 fixant les attributions des services du commissariat confie à la Direction Centrale du Commissariat de l'Armée de terre (DCCAT) la compétence générale en matière de transport au profit des forces armées (service administratif et financier) à l'exclusion des transports aériens militaires, confiés aux soins de la Direction Centrale du Commissariat de l'Air (DCCA).

Au sein de la marine, l'arrêté du 6 novembre 1991 portant organisation du Service du Commissariat de la Marine précise que la sous-direction logistique affrète, pour les besoins spécifiques de la Marine, les moyens maritimes et aériens. Il convient de souligner ici que l'affrètement ne participe que de manière très marginale à la fonction de transport. Il est utilisé pour une large part pour l'exécution des missions de service public de la Marine (Remorqueurs d'intervention, services aériens particuliers, etc...) ce qui explique en grande partie cette décentralisation.

La loi N° 69 - 441 du 20 mai 1969 révisée par la loi N° 96 - 151 du 26 février 1996 dite loi « TRAMIN » (**TR**ansports **MA**ritimes d'**Intérêt National**) impose aux armateurs de nationalité française d'assurer des transports dans des conditions financières favorables après que le ministre chargé de la marine marchande a décrété le caractère d'intérêt national de l'objet à transporter. Un projet de loi TRAERIN, version aérienne de la loi TRAMIN, est restée lettre morte jusqu'à présent.

L'instruction N° 6622 / DEF / EMA / COIA / BTMAS du 31 mai 1997 fixe les dispositions relatives aux transports aériens exécutés au profit du ministère de la défense par les moyens de la force aérienne de projection.

Instruction N° 21340 / DEF / CAB du 4 juin 1996 précise les principes généraux d'organisation des organismes interarmées et à vocation interarmées au sein du ministère de la défense. Certains d'entre eux participent directement à la mise en oeuvre des transports de défense et donc aux procédures de recours aux moyens extérieurs au ministère.

L'instruction ministérielle N° 4000/DEF/EMA/EMP/BTMAS du 02/01/1986 fixe les missions et l'organisation de la Base de Transit Interarmées (BTI).

Dans cette liste non exhaustive, il convient enfin de citer le code des marchés publics qui définit le cadre administratif dans lequel doivent techniquement s'inscrire les recours aux moyens de transport extérieurs au ministère de la défense.

1.1.2. CLASSIFICATION DES TRANSPORTS DE DEFENSE.

Les transports réalisés au profit du ministère de la défense peuvent faire l'objet d'une classification selon différents critères d'approche, qui tiennent aujourd'hui essentiellement compte d'un processus de réalisation à trois niveaux :

- la conception,
- la conduite,
- l'exécution.

1.1.2.1. Conception et conduite : une approche structurelle.

Conformément aux textes réglementant les attributions respectives des états-majors, directions et services, on distingue généralement, en matière de conception et de conduite des opérations de transport, les transports opérationnels et les transports organiques.

Les transports opérationnels relèvent de l'EMA. Ils correspondent à des mouvements opérés dans le cadre habituel des prérogatives opérationnelles du CEMA (SINTROPS). Les transports organiques relèvent des états majors d'armée, des directions et services, et de l'EMA pour la desserte des forces stationnées Outre-mer ou des éléments prépositionnés, qui sont constitués de forces interarmées. Ces transports sont destinés à satisfaire les besoins organiques de ces autorités agissant dans le cadre de leurs prérogatives réglementaires (mise et maintien en condition opérationnelle des forces).

Pour ce qui concerne l'organisation des transports opérationnels, on distingue généralement les mouvements et les acheminements. Les mouvements sont planifiés et exécutés sous l'autorité d'un commandement de forces. Ils sont la réalisation du déplacement d'une force constituée ou à constituer, comportant des acheminements et des déplacements pour ses moyens autonomes. On distingue les mouvements stratégiques, opératifs et tactiques sous la responsabilité respective d'un commandant d'opération, d'un commandant de forces, et d'un commandant de troupes. Les acheminements sont constitués d'une suite de transports et de transits, incluant éventuellement des opérations de conditionnement et de déconditionnement. Comme pour les mouvements et dans les mêmes conditions, on distingue les acheminements stratégiques, opératifs et tactiques.

Il existe également des mouvements et déplacements organiques, conçus, conduits et exécutés sous la responsabilité d'autorités de la chaîne organique des forces et des services. Ces transports organiques sont caractérisés par une forte décentralisation de la décision, facteur de souplesse, mais pas toujours d'économie.

En outre, les transports organiques sont souvent effectués par des vecteurs banalisés selon un mode de fonctionnement proche du secteur civil.

On peut s'interroger sur la pertinence actuelle de ces distinctions théoriques induites par la réglementation de répartition des responsabilités. Ainsi :

- l'entraînement relève des compétences organiques. Pourtant la planification et la conduite de certains exercices interarmées dans un cadre national ou multinational relèvent de l'EMA, ce qui induit des litiges récurrents entre les armées et l'EMA pour leur financement.
- Dans le cadre des opérations conduites par l'EMA, les phases de pré-acheminement jusqu'aux zones de regroupement et d'attente (ZRA) ne relèvent actuellement pas de la compétence de cet état-major, et l'on ignore si une centralisation de la conduite de ces mouvements serait plus efficace.

Cette approche structurelle présente donc des limites. Elle a conduit le ministre à envisager de confier à l'EMA, *primus inter pares*, un rôle de coordination pour la conception de l'ensemble des opérations de transport de la Défense. Il s'agit d'élaborer un outil doctrinal unique, facteur de cohérence, d'efficacité et d'économie.

S'agissant de la conduite des opérations de transport, une autre répartition des tâches pourrait être étudiée. Elle tiendrait mieux compte de la nécessité de disposer d'une organisation en continu:

- confier par exemple à l'EMA la conduite de l'ensemble des mouvements à exécuter dans le cadre d'une mission à caractère interarmées, que celle-ci soit opérationnelle ou organique, sur le territoire national ou non;
- utiliser un principe de subsidiarité plus pragmatique pour définir les périmètres d'attribution respectifs de l'EMA et des états-majors d'armée, directions et services, principe selon lequel l'EMA ne se verrait confier que les mouvements qu'il serait à même de conduire avec plus d'efficacité que les autres responsables actuels.

Bien entendu, l'étude de ces options nécessiterait de disposer des instruments de mesure et de comparaison qui font aujourd'hui défaut.

1.1.2.2. Exécution des transports de défense : une approche modale.

L'approche par mode de transport est actuellement retenue pour la phase d'exécution. La réalisation matérielle et administrative des transports, ordonnés par les états-majors, directions et services, fait l'objet d'une répartition de principe par modes, aussi appelés pôles ou domaines de compétence:

- les transports aériens sont exécutés par l'Armée de l'air;
- les transports de surface et les transports maritimes sont exécutés par l'Armée de terre.

Cette approche appelle trois observations:

- on peut s'étonner qu'en dépit de l'héritage historique, la logique retenue n'ait pas conduit à confier l'exécution des transports maritimes à la Marine Nationale, ne serait-ce que pour assurer la complémentarité du recours aux moyens de transport maritime civils et militaires, qui semble avoir présidé au choix de privilégier la notion de pôle de compétence;
- la continuité multimodale, de plus en plus privilégiée à l'extérieur du ministère, semble mal assurée par l'organisation par pôles de compétence.
- il n'est pas certain que cette répartition de principe soit strictement observée à tous les échelons.

1.1.2.3. Critères de classification utiles à la définition d'un concept de recours.

La classification actuelle des transports de défense - structurelle et modale - ne semble pas apte à offrir des éléments aisément exploitables pour l'organisation du recours aux moyens externes. Par ailleurs, elle se caractérise par l'absence d'une maîtrise centralisée de l'information. En outre, elle est déconnectée des réalités du marché des transports qui est de moins en moins conçu comme un marché de moyens, mais plutôt comme un marché de services. Les clients sur ce marché attendent une prestation globale rapportée à l'objet ou à l'ensemble des objets transportés (d'un point à un autre, dans un délai donné, avec la sécurité voulue, au meilleur prix), sans considération des moyens techniques et matériels utilisés pour réaliser la prestation.

Pour identifier les besoins de transports qui pourraient être externalisés en les collationnant aux capacités du marché, il est nécessaire de compléter notre outil d'une grille d'analyse multicritères fondée sur l'objet du transport. Cette grille permettrait également d'évaluer à terme le potentiel de la Défense au regard des besoins réellement identifiés.

A titre d'exemple, cette grille d'analyse pourrait comporter les critères de classification suivants:

a) classification par nature :

- transports de personnel;
- transports de véhicules, hélicoptères, batellerie, ou engins divers;
- transports de matériels, équipements et pièces détachées;
- transports de denrées périssables;
- transports de matériel ne révélant pas un caractère opérationnel (matériel de casernement, etc...);
- transports d'armes;
- transports de munitions et matières dangereuses, solides ou liquides, y compris nucléaires;
- transports de combustibles, carburants et lubrifiants;
- etc...

Cette classification fait apparaître la nécessité plus ou moins avérée de disposer de procédures et de moyens techniques spécialisés, adaptés à l'offre plus ou moins importante du marché.

b) classification par la longueur des flux :

- transports locaux;
- transports régionaux;
- transports nationaux;
- transports internationaux.

Ce critère de classification peut servir à mesurer l'adéquation du potentiel aux distances à parcourir et à évaluer les capacités civiles.

c) classification par la fréquence, la régularité ou l'urgence des flux :

- transports réguliers;
- transports occasionnels;
- transports fréquents;
- transports rares;
- transports urgents;
- transports non urgents.

Les transports réguliers peuvent faire l'objet d'une planification, les autres sont réalisés à la demande, généralement avec des délais contraints. Certaines sociétés civiles sont spécialisées dans les transports occasionnels urgents.

d) classification par le poids ou le volume :

- transports volumineux;
- transports de colis non volumineux supérieurs à 50 kg;
- transports de colis inférieurs à 50 kg.

On pourrait multiplier à l'envi les critères discriminants. Quelle que soit la forme finale de cet outil d'analyse, cette approche centrée sur le service à rendre est sans doute la plus réaliste. Elle permet en effet de combiner certains critères jugés utiles en leur affectant un facteur de pondération, pour obtenir une classification par objet, directement transposable en proposition de choix. Cet inventaire quantitatif et qualitatif de nos besoins, évalué selon les critères retenus, pourrait déboucher directement sur une proposition voire une décision d'externalisation. Par exemple, l'étude de l'externalisation de tout ou partie du transport occasionnel de colis urgents de matière non dangereuse inférieurs à 50 kg en métropole, respectivement dans les situations de paix, crise, ou guerre peut aboutir à une détermination des taux retenus pour chaque circonstance.

La réalisation d'un tel outil d'analyse nécessiterait un inventaire exhaustif et valorisé des capacités de transports internes et externes, et des besoins de défense. Cette démarche ne peut être entreprise sans un système centralisé

d'information. Elle constitue le préalable à tout choix raisonné de recours aux moyens extérieurs au ministère.

1.1.3. LES ACTEURS DES TRANSPORTS DE DEFENSE.

Les Armées recourent aux moyens de transport extérieurs à ceux du ministère de la défense selon un processus classique de conception, de conduite et d'exécution. Dans ce schéma, les acteurs qui nous intéressent interviennent à tous les échelons, dans une logique relativement dispersée.

1.1.3.1. Les donneurs d'ordre.

Le décret de 1982 précédemment cité, et les dispositions qui en découlent, distinguent très nettement deux catégories de donneurs d'ordres :

- le CEMA en ce qui concerne la conduite des opérations (chaîne opérationnelle),
- les commandements organiques d'armée, les directions des services ainsi que la DGGN (Direction Générale de la Gendarmerie Nationale), la DGA (Direction Générale pour l'Armement).

En matière de recours à des moyens de transport extérieurs au ministère de la défense, la chaîne organique entend bien conserver les prérogatives que lui confère le décret de 1982. En effet, responsable de la mise en condition opérationnelle des personnels et des matériels (instruction, entraînement spécifique...), cette chaîne ne souhaite pas qu'une centralisation trop poussée s'accompagne d'une perte de contrôle. Ceci se justifie d'autant plus que la fonction de transport n'est souvent qu'une fonction parmi d'autres d'une architecture complexe du soutien logistique intégré. Ce principe de base, selon lequel les chaînes génèrent les flux qui leur sont propres, influe directement sur la nature du système fédérateur d'informations ainsi que sur le système centralisé de gestion des acheminements qui pourrait lui être associé.

1.1.3.2. Les opérateurs et gestionnaires de transports désignés : phase d'exécution interarmées.

Comme cela a été souligné, la logique du pôle de compétence prévaut globalement. Elle aboutit à une répartition naturelle du type "l'organe crée la fonction" dans le domaine aérien et terrestre. L'Armée de l'air et l'Armée de terre ont développé des capacités et des savoir-faire autour des matériels qu'elles possèdent en propre. En revanche, dans le domaine des transports maritimes, une logique du type "la fonction crée l'organe" a été poursuivie, notamment dans le domaine maritime où l'Armée de terre détient la maîtrise de la fonction de transport au travers du COTIM. (voir le paragraphe 1.1.2.2). En effet les besoins en transport par voie maritime ne sont normalement pas assurés par la Marine nationale. Des OVIA (Organismes à vocation interarmées) ont donc été créés. Le service du commissariat de l'armée de l'OVIA compétent est désigné pour assurer la gestion administrative et financière du service des transports concernés. Parmi ceux-ci, on compte les suivants :

- Armée de l'air → voie aérienne → COTIA/DCCA (SACA),
- Armée de terre → voie maritime: → COTIM/DITIM/DCCAT,
- Armée de terre → voie de surface (routière et ferrée) → COTIS/DCCAT.

Dans le domaine intermodal de la chaîne opérationnelle, c'est un organisme interarmées qui a de fait pris la compétence de la conduite, en l'occurrence l'EMA (BTMAS).

Par ailleurs, certains aménagements à une politique de recours aux moyens de transport extérieurs à une armée (prestations croisées...) ont été retenus. L'Armée de l'air, par exemple, s'est dotée d'un système de transport de surface (SYTSAA) qui, aussi performant soit-il, échange peu de services avec les autres armées. Il n'entretient pas de liens significatifs avec la Marine nationale, ni avec l'Armée de terre, qui pourtant reste le pôle de compétence en la matière.

1.1.3.3. Organisation administrative et financière du recours aux moyens extérieurs.

Cette organisation concerne :

- les gouverneurs de crédits (états-majors d'armée);
- les personnes responsables de marchés (PRM : DCCAT - BTI - DCCA) et gestionnaires de crédits;
- les services liquidateurs (SACA - SILT - directions locales des services).

L'engagement et la liquidation des opérations de transport sont modaux. Chaque compétence dispose de sa structure propre. La comptabilité des liquidations qui ressortit aux organismes des différentes armées n'est pas homogène et difficile à appréhender de manière globale car de nombreuses dépenses de transports organiques sont liquidées à l'échelon local, par différents services d'armée. Elles sont difficilement comparables. Les enseignements à tirer en terme de coûts globaux et d'adaptation de la procédure au service à fournir ne sont pas immédiats. Le souhait de l'EMA (BTMAS) est de disposer d'un seul service liquidateur pour les transports opérationnels. Dans tous les cas une harmonisation formelle des comptabilités de liquidation constitue un objectif indispensable.

1.1.3.4. Les opérateurs partenaires.

- **Opérateurs alliés.**

Dans le domaine des transports, les cercles d'alliances dans le cadre desquelles des recours peuvent s'envisager sont les suivants.

- **Le recours bilatéral.**

Actuellement, le recours à des opérateurs alliés se pratique le plus souvent dans un cadre bilatéral. Les arrangements techniques conclus dans ce cadre reposent sur un principe de réciprocité des prestations de service dont le bilan doit être équilibré en fin d'année budgétaire. Une coopération exemplaire en la matière est celle qui a été mise en application entre les armées de l'air française et

allemande. Le secret de cette réussite tient à plusieurs paramètres dont la souplesse d'emploi dans l'activation de la procédure (appel téléphonique initial) et la simplicité de l'unité comptable du service échangé (l'heure de vol).

- **L'Alliance atlantique.**

Il existe des accords standardisés qui permettent la mise à disposition de moyens par les nations membres entre elles. Ces accords délicats à mettre en oeuvre, peuvent difficilement s'envisager en dehors d'opérations effectuées sous mandat de l'OTAN. Qui plus est, l'appartenance à la structure militaire intégrée pourrait être considérée comme facteur discriminant probable pour que l'organisation accorde les recours demandés dans le cadre d'engagements réalisés hors de l'Alliance.

- **L'Union de l'Europe occidentale.**

L'UEO mène une politique active en matière de coopération dans le domaine des transports. Celle-ci reste pourtant contrariée par le devenir de l'UEO par rapport à l'OTAN et à l'Union Européenne (UE). Pour l'instant, donc, les avancées restent modestes. Dans l'avenir des négociations pourraient s'avérer prometteuses, comme l'ouverture à d'autres pays du Groupe Aérien Franco-Britannique (GAEFB), intéressés par une coopération européenne en matière de transport aérien militaire.

- **Les accords particuliers.**

Ils sont rares. On note cependant un accord de mise à disposition de moyens aériens nationaux ukrainiens aux membres de l'UEO. Il s'agit là d'une prestation d'Etat à Etat qui met en jeu des sociétés multinationales et dont le montage demeure inédit jusqu'à présent. Quoi qu'il en soit, cette transaction rend possible le recours à des vecteurs de transport aérien de grande capacité.

- **Le recours à des opérateurs civils.**

- **Les opérateurs privés.**

Le recours aux moyens du secteur privé, décidé par l'une ou l'autre des deux chaînes de commandement, est très largement délégué. Cependant, cette forme de recours est très strictement encadrée par le Code des Marchés Publics.

- **Les opérateurs des autres ministères.**

Le recours à ce type d'opérateur est quasi inexistant. Un commissariat interministériel (le COMIGETRA) a pourtant été créé. Cependant, ce dernier n'a de raison d'être que dans la cadre de la promulgation de la situation de défense prévue par l'ordonnance du 7 janvier 1959 (articles 2 et 5). Particulièrement bien implanté au sein du ministère des transports, ce comité mériterait que soient élargies ses attributions, actuellement fixées par le décret n° 65 - 1103 du 15 décembre 1965.

1.1.4. RAPPELS DES MOYENS.

1.1.4.1. *Rappels sur les capacités propres au ministère de la défense.*

Le ministère de la défense doit évidemment disposer en propre de capacités de transport à vocation opérationnelle. Il doit également détenir des moyens à vocation purement organique. Indifféremment pourtant, selon le niveau d'engagement instantané des forces armées françaises sur des théâtres d'opérations extérieures, les différents moyens opérationnels et organiques pourront être employés dans un cadre qui n'est pas nécessairement celui qui a déterminé leur acquisition. Ainsi les moyens organiques pourront soutenir ponctuellement les missions opérationnelles. De même les moyens opérationnels pourront renforcer les vecteurs organiques dans certaines conditions qui seront explicitées.

Sur le plan opérationnel, le Livre Blanc de 1994 puis le concept d'emploi des forces présupposent que les forces armées soient en mesure d'assurer la projection d'un premier contingent non relevable de 30.000 hommes et d'un second, renouvelable, de 5.000 hommes. Ces données dessinent le modèle futur des moyens de transport opérationnel (stratégique et opératif) dont devront disposer les forces armées pour détenir une autonomie totale sur les théâtres d'engagement. Mais la simple détention des moyens de transport opérationnel ne saurait garantir une autonomie totale aux armées. Dans des circonstances aussi complexes que les situations de grève nationale (déjà vécues), pour assurer des transports qui ne permettent pas d'externalisation ou qui nécessitent l'emploi de moyens spécifiques non disponibles dans le secteur privé (transport de munitions ou d'équipements classifiés, convois sensibles de « matières nucléaires », etc...), pour maintenir un degré de formation et un taux d'entraînement permettant de faire face à l'émergence rapide d'un contexte quelconque, les armées doivent disposer en outre de capacités de transport à vocation purement organique. La définition de la cible des moyens de transport pour chaque armée ne doit pas prendre en compte la simple rentabilité de leurs moyens en temps de paix, mais le contrat opérationnel fixé à chacune d'elle. L'externalisation des transports ne doit donc pas faire l'objet du seul passage au crible des critères de choix économiques. De manière analogue, hors de toute considération économique, l'emploi d'un moyen de transport opérationnel dans un contexte organique est envisageable et recommandé dès lors que cette utilisation concourt à la mise ou au maintien en condition d'une capacité à vocation opérationnelle. De même, certains moyens organiques seront dimensionnés pour assurer sur le territoire métropolitain le soutien à distance des opérations de projection et pallier l'absence des capacités projetées. Il est donc inconcevable d'externaliser complètement les fonctions organiques du transport de défense. Il s'agit donc bien, avant de s'intéresser au recours externe et de statuer sur son niveau, de définir un taux minimal d'autonomie des armées en matière de transport organique et opérationnel. Le premier (recours) doit être le complément du second (niveau d'autonomie), et non l'inverse.

Les modèles d'armées pour 2015, définissent les capacités de transport que détiendront à terme les armées en matière de mobilité stratégique et de soutien organique. Ils ne sont pourtant pas systématiquement le résultat d'une étude stricte tenant compte des considérations précédemment abordées pour la fonction du transport de défense, mais sont le produit d'une approche empirique.

1.1.4.2. Les moyens routiers privés nationaux.

Caractéristiques.

Il existe un parc d'intérêt national (P.I.N) qui regroupe tous les véhicules utilitaires de transport immatriculés en France et dont le recensement relève du COMIGETRA (Commissariat Général au Transport). Celui-ci peut être réquisitionné dans le cadre de l'ordonnance du 6 janvier 1959 (Cas de la situation de défense). Mais dès le temps de paix, il offre une capacité d'externalisation importante, composée de :

- 35.368 entreprises de transport de marchandises;
- 3.031 entreprises de transport de voyageurs;
- 3.597.000 camions et camionnettes;
- 176.000 tracteurs routiers;
- 79.000 autocars et autobus de plus de 10 places (RATP comprise).

Avantages.

- Densité du réseau routier français.
- Concurrence forte permettant une tarification intéressante.
- Très grand nombre d'opérateurs répartis sur l'ensemble du territoire.
- Négociations à froid des marchés ou des contrats en fonctions des services réclamés (transports catégoriels, d'urgences variables, etc...).
- Liaisons point à point sans rupture de charge.
- Pas de nécessité d'infrastructures lourdes pour les opérations de chargement et déchargement.
- Possibilité de complément rapide en cas d'engagement massif des moyens organiques des armées en opérations.
- Transit international codifié (T.I.R).
- Nombreux services spécialisés (livraisons des petits colis, livraisons rapides, transports de fluides et de matières dangereuses, etc..).

Dans le domaine routier, il existe également une voie de recours extérieur qui consiste à louer des véhicules (camions, fourgonnettes, véhicules légers, etc...). Généralement, elle permet de répondre quantitativement et rapidement à des besoins très ponctuels. Cependant, elle ne permet pas toujours de disposer qualitativement des moyens dans l'urgence avec certitude. Les armées doivent disposer en outre des chauffeurs spécialisés habilités à la conduite des véhicules concernés par ces recours. Les coûts d'exploitation de telles solutions sont importants.

Inconvénients.

- Délais imposés par le respect de la réglementation concernant les transports routiers(repos des chauffeurs, restrictions temporaires de circulation, etc..).
- Maîtrise de la connaissance de la disponibilité instantanée des capacités de transport de surface par opérateurs civils (nécessaire interconnexion à une banque de donnée externe au ministère de la Défense qui pourrait être entretenue par le COMIGETRA par exemple).

1.1.4.3. Les moyens ferroviaires.

Caractéristiques.

Il existe en France un seul opérateur pour le mode de transport ferroviaire (SNCF) qui emploie 183.000 personnes (1996). Il dispose de 5.805 motrices dont 1.766 diesels, 15.509 voitures de voyageurs, 63.700 wagons de marchandises et 68.200 wagons spécialisés.

Avantages.

- Continuité territoriale en Europe.
- Capacités massives de transport.
- Préservation jusqu'au théâtre du potentiel des moyens militaires inutilisés pendant le transport.
- Convention interministérielle aisée (entreprise nationale dépendant du ministère des transports)
- Recours économique dès que la distance excède 600 km.
- Court préavis (72 heures).

Inconvénients.

- Nécessité de disposer d'une infrastructure de chargement et déchargement adaptée, ou de moyens de manutention adaptés, voire de wagons spécialisés.
- Sûreté du fret imparfaitement assurée, sauf convois spéciaux spécifiquement dédiés aux militaires.
- Normes de réseaux différentes au sein même de l'Europe (écartement des voies, électrification, etc...).
- Rupture de charge pour les unités militaires non équipés d'un terminal ferroviaire.
- Cadre juridique et administratif international non réglementé (pas de procédure « d'autorisation de traversée d'un territoire étranger »).
- Contraintes liées au transport des produits et matières dangereux.
- Pas d'autonomie (même « partagée ») des armées possible en la matière.
- Pas de texte législatif autorisant une réquisition partielle dès le temps de crise; seules des conventions « fragiles » (temps de paix et de crise) ou la réquisition de plein droit (temps de guerre) existent.
- Monopole de la SNCF ne permettant aucune tarification concurrentielle.
- Pas de priorité du fret sur le transport des voyageurs.

1.1.4.4. Les moyens aériens civils nationaux.

Caractéristiques.

Le parc des moyens commerciaux de transport aérien français susceptibles de compléter efficacement les moyens des armées s'élève à 361 avions répartis en 10 compagnies d'exploitation. Le problème majeur de ce type de capacités réside dans le transport du fret plus que dans celui des troupes. La première vocation des grandes compagnies aériennes consiste en effet à transporter des passagers. La capacité de transport de fret est donc très limitée.

Avantages.

- Rapidité de transport et délais d'alerte relativement courts.
- Capacité d'emport supérieure aux moyens aériens militaires nationaux existants.
- Existence de lignes régulières.

Inconvénients.

- Coût élevé.
- Nombre d'opérateurs très restreint sur le marché national pour les transports de charges volumineuses.
- Pas de texte législatif permettant le recours rapide sous contrainte en temps de crise.
- Survol des espaces aériens étrangers soumis à autorisation.
- Faible charge unitaire transportée.
- Rupture de charge fréquente.
- Nécessité de disposer d'infrastructures adaptées (problème de la longueur des pistes d'atterrissage, moyens de percée, etc...) et de services d'escale (assistance technique).
- Moyens spécialisés de manutention pour les opérations de chargement et de déchargement.

Aucun moyen aérien civil national n'est aujourd'hui dimensionné pour assurer le transport de charges très lourdes et volumineuses (dont les véhicules blindés de taille supérieure à celle de l'AMX 10 RC). Seuls des opérateurs étrangers, comme certains anciens pays du bloc de l'Est (Ukraine : AN124) ou les forces armées américaines (C17 GLOBEMASTER ou C5 GALAXY) disposent de véritables moyens aériens de transport stratégique.

Il demeure donc illusoire de vouloir projeter par voie aérienne un élément de force dimensionné pour un combat (ou un conflit) de haute intensité. Mais la projection rapide d'éléments bien équipés (sur le plan défensif notamment) peut circonscrire une crise naissante.

1.1.4.5. Les moyens maritimes nationaux.

Caractéristiques.

Compte tenu de la dimension des bâtiments marchands, la voie maritime constitue le moyen privilégié d'acheminement des forces, de leurs équipements et des approvisionnements ultérieurs sur des théâtres d'opérations extérieurs situés Outre-mer. Les règles sont relativement bien définies en fonction des options retenues.

- Réquisition sous mandat de l'ordonnance du 7 janvier 1959 (temps de guerre ou situation de défense).
- Négociation d'un contrat sous « contrainte » de la loi sur les transports maritimes d'intérêt national (dite loi TRAMIN).
- Procédure d'affrètement.
- Recours à la voie maritime civile (plus cher que l'affrètement).

Selon l'urgence, les contrats feront l'objet d'un marché public avec procédure d'appel d'offre ou d'un marché négocié sans recours à l'appel d'offre.

La flotte de commerce sous contrôle français (pavillon national, pavillon bis et navires contrôlés par des capitaux français naviguant sous pavillon tiers) comporte 312 navires répartis comme suit :

- 67 navires de transport de passagers :
 - 5 navires de croisière,
 - 62 transbordeurs,
- 145 navires de charge « secs » :
 - 25 porte-conteneurs,
 - 38 rouliers,
 - 56 cargos,
 - 10 navires frigorifiques,
 - 16 vraquiers,
- 100 navires citernes :
 - 74 pétroliers,
 - 11 méthaniers,
 - 15 transports de produits chimiques.

Avantages.

- Il existe un cadre législatif (dont la loi TRAMIN) qui permet à l'Etat français de recourir sous contrainte aux moyens maritimes privés dès le temps de crise. Mais sa mise en oeuvre demeure assez lourde et suspendue à la décision du ministre

chargé des transports d'attribuer aux transports le caractère d'intérêt national. Les conditions financières « fixées » par l'armateur requis ne sont pas non plus idéales.

- Le processus d'affrètement est parfaitement codifié et maîtrisé.
- Massification du transport.

Inconvénients.

- Lenteur relative des liaisons.
- Les délais d'affrètement (environ 2 mois dans le cadre du marché avec appel d'offre) sont parfois incompatibles avec l'urgence des missions et imposent, dans ces conditions, de recourir plutôt à la voie maritime civile dont le coût est nettement plus élevé.
- Ruptures de charge.
- Offre de plus en plus réduite du pavillon national (à peine deux cents navires).

Le déclin constant de la flotte de commerce française (pavillon national ou Kerguelen) constitue une préoccupation pour les états-majors. Une solution envisageable consisterait à recourir aux moyens marchands des pays de l'UE sous réserve que les dispositions réglementaires actuelles de protection du pavillon national soient assouplies.

Il convient de signaler ici les concepts de FAO (Flotte Auxiliaire Occasionnelle) et de FMC (Force Maritime de Complément). La seconde (FMC) est composée de navires marchands ou publics dont la mission consiste à renforcer la Défense Militaire du Territoire (avec participation possible à des engagements armés). Elle n'a donc pas d'intérêt dans le cadre de la politique générale des transports de défense. La première (FAO), en revanche, composée de navires civils, est constituée pour le soutien logistique d'une force sans participation à des opérations de combat. Approuvés par le conseil des ministres le 14 mars 1990, les deux projets n'ont pas connu de suites législatives à ce jour. De la même manière, un projet de TAMC (Transport Aérien Militaire de Complément) n'a pas abouti. Il faut enfin noter que la commission permanente d'adaptation des navires marchands aux besoins de défense (COPAND) oeuvre en coopération avec les armateurs français pour prévoir dès la conception des navires les aménagements nécessités par les besoins de protection et de projection.

1.1.4.6. Les moyens fluviaux nationaux.

Caractéristiques.

Il existe en France 51 entreprises de transport fluvial employant 1335 personnes. Le parc des moyens fluviaux nationaux comporte 2227 bateaux pour une capacité 1.373.000 tonnes.

Avantages.

- Capacités de transport importantes (effet de masse).
- Coût peu élevé.

Inconvénients.

- Lenteur.
- Réseau français limité par la taille de ses voies navigables pour la plupart inférieure au « gabarit » moyen réclamé par les normes européennes).
- Législation internationale (transit en territoire étranger)
- Maillage insuffisant.
- Acheminement multimodal, rupture de charge.
- Vulnérabilité.
- Vecteurs spécialisés dans le transport de vrac et moyennement adaptés aux transports de matériels militaires.
- Temps de chargement et de déchargement.

Compte tenu du faible besoin en transport de masse requis par les armées et de l'inadaptation du réseau français de voies navigables, ce mode de recours ne semble pas devoir être privilégié dans l'immédiat. On pourrait cependant étudier une utilisation plus large de la voie navigable pour certains acheminements de vrac, tels les produits pétroliers.

1.1.4.7. Les moyens non nationaux.

Les moyens de transport non nationaux dont pourraient bénéficier les forces armées françaises sont :

• Moyens militaires :

- les moyens des pays avec lesquels la France a conclu des protocoles militaires particulier (Allemagne par exemple pour le transport aérien militaire).
- Les moyens des pays appartenant à l'UEO.
- Les moyens des pays appartenant à l'OTAN (possibilité de recourir aux transporteurs aériens stratégiques américains du type C17 GLOBEMASTER ou du type C5 GALAXY par exemple)
- Les moyens des pays n'appartenant ni à l'UEO ni à l'OTAN.

• Moyens civils :

- Les moyens civils des pays appartenant à l'UEO.
- Les moyens des pays appartenant à l'OTAN.
- Les moyens des pays n'appartenant ni à l'UEO ni à l'OTAN (exemple des ANTONOV AN124 ukrainiens faisant l'objet d'une prestation de location d'Etat à Etat).

La réflexion qui conduit à rechercher ce type de recours doit répondre à une logique très précise et invariable, dont nous énonçons ici quelques critères :

- Ne pas disposer de moyens nationaux équivalents (préférence nationale).

- Privilégier le choix des moyens des pays avec lesquels nous avons conclu des protocoles particuliers.
- Ne pas engager ces moyens étrangers dans la zone des opérations sans le consentement de la nation d'appartenance.
- Intégrer dans les protocoles ou les marchés internationaux d'Etat à Etat les conditions strictes requises pour l'acheminement et le contrôle que l'Etat français souhaite conserver sur la conduite et l'exécution de l'opération.
- etc...

1.2. CONSTAT DE DYSFONCTIONNEMENT : RECOURS EMPIRIQUE ET PALLIATIF.

La description du contexte général qui vient d'être réalisée incite naturellement à s'interroger sur les raisons du recours aux moyens de transport extérieurs au ministère de la défense, et sur l'efficacité et la qualité de son organisation. Force est de constater que les réponses apportées mettent le plus souvent en évidence une logique empirique destinée à la satisfaction d'un besoin uniquement palliatif. Le concept qui prévaut actuellement ne répond plus en effet aux contraintes opérationnelles et financières apparues ces dernières années.

1.2.1. LES LIMITES DU CONCEPT ACTUEL.

1.2.1.1. La continuité « paix-crise-guerre ».

Comme nous l'avons vu précédemment, le dispositif législatif et réglementaire en vigueur a été instauré essentiellement pour permettre aux armées de disposer en temps de guerre de moyens de transport civils de complément leur permettant d'assurer leurs missions, en particulier dans le cadre éventuel d'un engagement total.

Si les modalités de recours sont parfaitement adaptées à la situation de guerre (mobilisation générale ou mise en garde), il n'en va pas de même pour les situations de « crise », dont la définition ne s'appuie sur aucun texte législatif. Dans ces conditions, les contraintes du temps de paix sont parfois incompatibles avec la nature des opérations : délais de passation de marchés, coûts prohibitifs, difficultés d'anticipation budgétaire... Sans réforme du système de recours tel qu'il est défini actuellement, il est donc irréaliste de parler de continuité « paix-crise-guerre » en matière de recours aux moyens de transport civils.

Il est, par ailleurs, indispensable de conserver à l'esprit la notion de « client ». En effet, les possibilités matérielles de recourir à l'externalisation en temps de crise seront d'autant plus importantes que les prestataires auront été activés dès le temps de paix, pour la satisfaction de besoins routiniers. Conscients de l'enjeu des contrats passés en temps de paix, ils seront enclins à ne pas surestimer les coûts d'affrètement destinés à satisfaire des besoins du temps de crise.

Si cette donnée incite à privilégier le recours dès le temps de paix, il convient néanmoins de ne pas oublier la part d'autonomie indispensable en temps de crise : le « tout civil », comme le « tout alliés » serait incompatible avec l'autonomie d'exécution des missions des armées.

1.2.1.2. Evaluation du besoin.

Traiter du recours aux moyens extérieurs à la défense suppose donc une évaluation préalable du besoin global de transport. Cette question soulève d'emblée trois difficultés majeures : l'estimation des flux, le dimensionnement des forces et la part du potentiel militaire nécessaire. Elle met surtout en exergue l'absence de vision globale, qui permettrait de fonder une réflexion sur des bases saines et solides. Car trop d'interrogations restent sans réponses concrètes, globales et incontestables.

Quelle est l'importance des flux de transport au sein du ministère (armées, services communs et DGA) ? Quelle part d'organique le dimensionnement actuel des forces a-t-il pris en compte ? Tous les moyens militaires (dont les vecteurs de la gamme commerciale) affectés à des tâches organiques sont-ils nécessaires dans le scénario d'engagement le plus dimensionnant ? Quelle est la part de potentiel à réserver à l'entraînement des forces ? Quelle est la part qui peut être, par souci de rentabilisation, accordée aux tâches organiques ?

1.2.1.3. La coopération interarmées et interalliés.

Ne pouvant envisager d'emblée une réforme éclairée, les forces armées ont développé une politique prudente de recours : « la politique des petits pas ». Elle se traduit sur le plan national par un développement des prestations croisées entre armées. Cette coopération, qui satisfait les parties prenantes, a permis un rapprochement des organismes chargés de la conduite des transports au sein des différentes armées (en particulier COMLOG - Commandement de logistique opérationnelle de l'Armée de terre - et COTSAA - Centre d'opération des transports de surface de l'Armée de l'air). Ces échanges permettent d'augmenter les taux d'utilisation, et parfois de remplissage, des vecteurs affectés aux transports organiques en métropole. Mais les économies ainsi générées ne semblent pas significatives. Cependant leur intérêt réside actuellement dans la dynamique enclenchée, qu'il faudra développer et structurer pour ne pas se limiter à une approche empirique aux résultats forcément limités.

Après avoir stagné, la coopération avec les alliés semble relancée. Des accords ont été signés avec l'Allemagne, d'autres sont en cours de négociation avec la Grande-Bretagne. Parallèlement, des conventions ont été signées entre l'Ukraine et l'UEO. Le principe qui régit ces relations repose sur un échange de capacités (priorité 1), de tonnes / km (priorité 2), et à défaut sur le paiement des prestations (priorité 3). Toutefois, ce type de recours reste très fragile parce que conditionné par l'appréciation politique des pays concernés, qui est susceptible de varier en fonction de la nature de la crise.

1.2.1.4. La maîtrise des coûts.

L'organisation actuelle des transports au sein du ministère, qui repose uniquement sur une décentralisation par armées et services, ne permet pas en l'état de disposer d'indicateurs économiques fiables, susceptibles de permettre une véritable maîtrise des coûts. Ces différents organismes pratiquent en effet une gestion par ajustements, avec appréciation a priori des frais de transport. Par ailleurs, la définition même de la notion de coût diverge en fonction du mode de transport et de l'organisme prestataire : si les moyens civils sont appréciés au coût

réel, les moyens militaires le sont bien souvent au coût marginal. Le coût de possession n'est donc jamais pris en compte. Les soldes et frais de personnel (déplacement, hébergement) sont souvent négligés. Dans ces conditions, il ne sera pas possible de comparer deux prestations, tant que ces notions n'auront pas été définies conjointement par tous les organismes du ministère et respectés par tous. Enfin les opérations extérieures mettent systématiquement en difficulté les gouverneurs de crédit des différentes armées, pour qui la notion de « maîtrise » ne peut qu'être utopique dès lors qu'il n'existe aucune forme d'anticipation budgétaire dans ce domaine.

1.2.2. QUELS CRITÈRES ?

1.2.2.1. Les choix actuels.

Compte tenu des limites du système actuel d'appréciation et de comparaison des coûts, de la présence d'un parc important de vecteurs militaires, l'idée la plus répandue dans les armées est que « le civil coûte toujours plus cher ». Par conséquent, les priorités retenues par l'état-major des armées sont les suivantes :

- Priorité 1 : moyens de transport militaires nationaux.
- Priorité 2 : moyens de transport militaires alliés.
- Priorité 3 : moyens de transport civils.

Ces priorités d'emploi se conjuguent (parfois difficilement) avec des critères de choix que l'EMA a retenus (efficacité, sécurité, coût). En réalité, ces critères ne s'appliquent pas au type de moyens (militaire, allié, civil) mais uniquement au mode de transport civil envisagé (voie aérienne, voie maritime, voie de surface), et permettent de sélectionner un prestataire.

Pourquoi a-t-on abouti à un tel schéma décisionnel ? Il faut tout d'abord préciser que cette démarche relève de chaque armée (à l'exclusion des besoins opérationnels et du recours aux alliés qui sont traités par l'EMA). Parfois, ce choix est même effectué au niveau des établissements, bases ou régiments. Or il existe un déficit d'information qui peut conduire à un recours abusif ou insuffisant aux moyens civils. Ainsi, telle unité ne disposant pas de moyens nécessaires à ses besoins va-t-elle utiliser les services d'un prestataire civil, alors qu'une unité voisine aurait pu les lui fournir. A l'inverse, la stricte application des priorités définies pourra peut-être priver une unité d'une partie du potentiel d'entraînement ou d'instruction qui lui est alloué, tout en occasionnant une dépense plus importante pour les armées.

Il existe donc bien, par insuffisance ou ignorance, un défaut d'optimisation des moyens (financiers et matériels) des armées, voire de chaque armée. Il s'agit là d'un inconvénient bien connu de la décentralisation qui ne pouvait être passé sous silence.

Enfin, le recours aux moyens civils n'est qu'un palliatif, alors qu'il devrait être un outil de gestion, non seulement financier mais également opérationnel. Car ce qui en motive l'utilisation actuelle réside uniquement sur une appréciation partielle d'une insuffisance qualitative ou quantitative de moyens adéquats.

1.2.2.2. Les autres paramètres.

Au-delà des « priorités » et des « critères », il existe d'autres paramètres qui conditionnent la décision de recourir ou non à des moyens extérieurs au ministère.

Le premier est la réactivité, car elle met en jeu la crédibilité de nos forces. Mais cette qualité a un prix (parfois élevé) qui est retenu par les militaires au moment du choix, et plus encore par les services financiers au moment de la liquidation. Tout affrètement résultera donc d'un compromis qui procédera de l'opposition de ces deux logiques.

Le second est de même nature puisqu'il met en cause les logiques diplomatiques et économiques. En effet, le souci de préserver des liens avec une nation, de permettre le maintien d'une flotte commerciale nationale a un coût, que le ministère de la défense devra parfois supporter au détriment de sa propre efficacité.

Le troisième est plus difficilement identifiable dans le contexte de restriction budgétaire qui prévaut actuellement. Il existe en effet des cas où le recours aux moyens civils, bien que plus onéreux que la solution militaire, est nécessaire à l'entretien de savoir-faire opérationnels et au maintien des liens entre les armées et les prestataires de service (embarquements sur transbordeurs ou avions-cargos par exemple).

Enfin le dernier est traditionnellement écarté, parce que considéré comme inadapté voire inutile dans le cadre de la fonction militaire. Il s'agit du niveau de confort. Pourtant, cette notion si prisée dans le secteur civil revêt aussi une importance certaine dans le processus décisionnel militaire. Elle permet la préservation des potentiels humains avant l'engagement sur le théâtre d'opérations et par conséquent une efficacité accrue des combattants dans l'exécution de leurs missions.

1.2.3. DYSFONCTIONNEMENTS DE L'ORGANISATION ACTUELLE.

1.2.3.1. Confusion entre conception et conduite.

La confusion entre les divers échelons de conception, de conduite et d'exécution fait apparaître une « anomalie » dans l'architecture actuelle du transport au sein des armées. Celle-ci peut porter préjudice à l'efficacité globale de cette fonction. Il est important de souligner ici la responsabilité des différents niveaux décisionnels. Car la définition de critères et de principes de choix ou de décision relève de la conception. Leur mise en oeuvre relève de la conduite. Or, au plus haut niveau, force est de constater que cette distinction ne semble pas effective. En effet, dans la réalité, le BTMAS conçoit, propose les choix et conduit toutes les opérations relevant du transport des forces dans un cadre opérationnel. Il est vrai que le texte qui justifie son existence date du mois de mars 1952. Il prévoit que ce bureau « organise, pour le temps de guerre, comme pour le temps de paix, tous les transports nécessitant l'utilisation de moyens de transport civils et militaires n'appartenant pas organiquement aux forces ». Mais cette « organisation » est, semble-t-il, comprise dans un sens trop large. Le BTMAS s'est donc adjugé des prérogatives qui relèvent, en toute rigueur, d'autres divisions de l'EMA (OL par exemple). Or, il paraît difficile qu'un organisme qui conduit des opérations de transport bénéficie du recul suffisant pour apprécier la qualité de leur conception, contrôler leur exécution et encore moins pour définir une politique générale.

1.2.3.2. La dispersion des recours.

La décentralisation des responsabilités déjà évoquée et les délégations qu'elle implique aboutissent à une dispersion des recours. Cette situation va à l'encontre d'une logique d'économie pour les passations de marchés. Il y a en réalité un véritable « tronçonnage » à tous les niveaux.

Pour les transports opérationnels, les différentes armées sont responsables du recours pour le préacheminement, mais l'EMA pilote les recours pour l'acheminement.

Pour les transports de soutien et d'instruction (aspects organiques), chaque armée a instauré ses propres règles, dans la limite des textes législatifs régissant les passations de marchés publics. Des délégations ont ainsi été accordées, parfois jusqu'au niveau le plus bas. La plupart des contrats sont négociés sur un plan local, directement avec le transporteur dans la plupart des cas. La force de l'habitude, la liberté d'action laissée au chef d'établissement et éventuellement la souplesse d'exécution sont autant d'arguments qui justifient cette démarche. Mais elles vont à l'encontre d'une véritable maîtrise des coûts à l'échelon central et d'une mise en concurrence totalement ouverte.

1.2.3.3. Une gestion imparfaite.

Il en résulte naturellement une dispersion des services liquidateurs. Elle rend quasiment impossible toute évaluation globale des coûts, du moment où aucun suivi centralisé n'est organisé.

Cette situation est rendue encore plus complexe par l'usage de procédés ambigus. Ainsi l'EMA ne dispose pas de ligne budgétaire particulière pour les transports opérationnels. Il fait alors supporter les coûts induits par l'Armée de terre. Le chapitre 3404 - article 30 (transports de soutien de l'armée de terre) sert donc à financer ces transports et même parfois ceux qui sont nécessaires au bon déroulement des exercices internationaux. Ce découpage fictif, considéré certainement comme un artifice de gestion utile, n'est pas de nature à permettre une gestion rigoureuse.

Dans un autre registre, certaines pratiques discutables se mettent en place entre les armées. Ainsi, l'armée de l'air a-t-elle instauré la notion de HPU (hors potentiel utilisateur). Cette décision, qui dépasse largement le cadre de notre étude, devra probablement être prise en compte dans une large réflexion sur la réforme ou la rénovation de la politique des transports de défense. Quoi qu'il en soit, elle révèle de manière sensible l'absence d'une approche stricte et globale dans ce domaine.

1.2.3.4. Quels partenaires ?

S'interroger sur le recours aux moyens extérieurs à la Défense suppose avant toute chose de connaître les moyens disponibles en interne. Si le but poursuivi consiste à mettre en place une véritable politique de transport au sein du ministère, et non plus un usage empirique, il ne sera plus possible d'ignorer longtemps les besoins et moyens de la Gendarmerie, de la DGA et des services communs (en particulier ceux du Service des Essences des Armées).

Ce choix, qui relève des plus hautes autorités du ministère, conditionne la nature des réformes à envisager : demi-mesures et effet d'annonce ou réforme profonde.

La maîtrise des coûts de transport dépend donc également de décisions politiques courageuses.

1.2.3.5. Un déficit d'information.

Cette carence, déjà soulignée, résulte des différents dysfonctionnements constatés. Il existe en effet un manque de circulation de l'information sur les transports. Ceci explique que certains acteurs et clients de la communauté de la défense ignorent les possibilités locales de transport militaire. Chaque armée a développé un système de navettes, ou mis en place un maillage national, pour prendre en charge une partie du flux logistique. Très souvent, ces systèmes reposent sur les bureaux de transport des régions militaires. On peut donc regretter qu'une plus grande concertation ne se soit pas développée entre les armées, au bon niveau : il n'est pas nécessaire, en effet, que la conduite de ces prestations incombe aux bureaux logistiques de chaque armée.

1.3. LES ENJEUX.

De ce qui précède, il apparaît désormais clairement que les enjeux d'une réforme du concept de recours aux moyens extérieurs au ministère de la défense, indissociable d'une rénovation générale de la politique de transport de défense, se déclinent sous des formes multiples.

Avant d'en établir l'inventaire, il convient de souligner que le premier enjeu, et non des moindres, consiste à rester libre de son destin. Les armées doivent donc conserver l'initiative, en promulguant une réforme lucide dont elles resteront entièrement maître, plutôt que de se la voir imposer de l'extérieur, avec tous les risques de perte globale de cohérence que cela pourrait comporter.

1.3.1. Les enjeux politiques.

Par la recherche, l'instauration et le maintien de coopérations internationales et de prestations croisées en matière de transport, la France fortifie ses alliances et accords de défense. Cette politique participe modestement mais de manière réaliste à la création des relations qui pourraient favoriser à terme l'émergence d'une identité européenne de sécurité et de défense (IESD). Etendue à l'Alliance Atlantique ou à d'autres partenaires, elle consolide les liens politiques que notre pays a tissé.

Sur le plan national, le développement d'une politique active et éclairée dans le domaine des recours ne peut qu'améliorer, dès le temps de paix, l'efficacité d'une fonction qui s'avère stratégique dès que le niveau de crise est atteint. Elle participe également à ancrer dans les mentalités des différents acteurs nationaux le caractère global de notre Défense.

1.3.2. Les enjeux économiques et budgétaires.

Dans quelque domaine que ce soit et compte tenu du contexte économique contraint dans lequel les armées doivent désormais mener leurs missions, toute économie d'échelle est précieuse. Cette appréciation vaut bien entendu pour le domaine des transports de défense et particulièrement celui du recours extérieur. Elle permet de répartir la ressource budgétaire au mieux et de sauvegarder, autant

que faire se peut, la politique d'équipement des forces. Une meilleure lisibilité et traçabilité des opérations de recours au sein d'une politique rénovée des transports permettra de disposer de critères objectifs pour optimiser les parcs de moyens organiques de transport dès lors que leur utilité n'est justifiée ni par des raisons économiques ni par un contexte quelconque de crise. Réduire les coûts d'exploitation des recours et dimensionner les moyens au juste besoin représentent donc des enjeux majeurs de la définition de ce nouveau concept.

1.3.3. Les enjeux opérationnels.

Une fois conceptualisés, les procédés de recours aux moyens de transport extérieurs au ministère de la défense peuvent faire l'objet de planifications à froid puis d'évaluations, d'optimisations et de certifications dans le cadre de la mise en condition opérationnelle des forces. Cette méthode permettrait de ne jamais réagir sous la pression ou la surprise d'une situation géostratégique nouvelle, en recherchant dès le temps de paix les moyens extérieurs les mieux adaptés en fonction du contexte prévisible. Elle justifierait aussi de programmer des entraînements et des exercices visant à favoriser la connaissance mutuelle des différents acteurs, de leurs moyens, de leurs méthodes et de rendre le recours globalement plus efficient. Enfin, la comparaison de la qualité des différents recours autoriserait des choix plus éclairés et fondés sur une connaissance éprouvée. Retenir une telle méthode améliorerait donc certainement l'interopérabilité entre les armées et les recours envisagés, qu'ils relèvent du secteur privé ou des forces armées alliées.

1.3.4. Les enjeux structurels.

Au travers de la définition nouvelle du concept des recours extérieurs se dessineront les contours d'une réforme plus importante de la politique des transports du ministère de la défense. Celle-ci ne peut s'envisager qu'au travers d'une réorganisation des structures visant à :

- augmenter la coopération interarmées,
- augmenter la coopération des armées avec les services et directions,
- augmenter la coopération interministérielle,
- créer des liens nouveaux et structurés avec les opérateurs privés,
- favoriser la coopération interalliés,
- redistribuer les responsabilités en termes de conception, de conduite et d'exécution,
- redéfinir les gouverneurs et les pilotes de crédits, leurs délégataires et les liquidateurs.



2 - PROPOSITIONS POUR UN RECOURS ORGANISE AUX MOYENS EXTERIEURS AU MINISTERE

La réorganisation telle qu'elle est ici proposée ne permet pas d'obtenir d'emblée des choix complètement rationalisés en matière d'externalisation. Elle se borne dans un premier temps à instrumentaliser cette rationalisation. Il faudra en attendre un retour d'expérience à moyen terme pour donner une consistance précise à la réorganisation souhaitée. Seule une démarche progressive et pragmatique permettra de faire évoluer en connaissance de cause la politique du ministère (moyens et organisation). L'entrée en vigueur d'une nouvelle structure devrait optimiser l'utilisation du potentiel existant, et permettre de recourir aux moyens extérieurs au ministère de manière plus éclairée, y compris dès le temps de paix.

2.1. PRINCIPES DU RECOURS ECLAIRE.

Il s'agit de passer d'un recours empirique et palliatif aux moyens extérieurs à un recours organisé.

2.1.1. ASSURER LA CONTINUITÉ DU SYSTÈME DES TRANSPORTS MILITAIRES SUR L'HYPOTHÈSE D'EMPLOI LA PLUS DIMENSIONNANTE.

Compte tenu des dispositions législatives en vigueur en matière de réquisition, la situation la plus délicate à affronter est l'enchaînement paix-crise.

2.1.1.1. Hypothèse d'emploi la plus dimensionnante.

Le Livre Blanc sur la Défense de 1994 retient six scénarios d'engagement de nos forces, dont les cinq premiers sont aujourd'hui considérés comme probables. Il est difficile de déterminer lequel de ces scénarios est le plus dimensionnant pour les besoins de transport. On obtiendra en effet une réponse différente si on considère le point de vue du volume des forces à acheminer (scénarios de conflits régionaux : S1, S2) ou la distance et la rapidité de la projection à réaliser (scénarios de crise limitée : S3, S4, S5). Le Livre Blanc offre des précisions au chapitre des capacités des forces armées. Il précise en effet que la mobilité stratégique repose sur une capacité de transport immédiat - militaire et nationale - et sur une capacité d'acheminement des moyens lourds et d'entretien des flux logistiques. Cette dernière capacité ne saurait être couverte par les seuls moyens militaires, en particulier lorsque la crise dépassera une certaine intensité ou s'installera dans la durée. Mais le Livre Blanc de 1994 ne permet guère de quantifier précisément les moyens militaires strictement nécessaires à ces hypothèses d'emploi, car il prévoit la simultanéité de plusieurs engagements extérieurs d'intensité différente :

- un conflit régional de forte intensité dans le cadre d'une coalition (scénarios S1 et S2 du Livre Blanc);
- une ou plusieurs interventions au profit d'un DOM-TOM ou en application d'un accord de Défense (scénarios S3 et S4 du Livre Blanc);
- une opération limitée en faveur de la paix ou du droit international (scénario S5 du Livre Blanc).

Plus récemment, les hypothèses fondatrices du nouveau modèle d'armée ont été ramenées à la projection simultanée d'une force de 30.000 hommes non relevable et d'une force de 5.000 hommes renouvelable, sachant que la plupart de ces interventions n'auraient pas lieu au-delà de 7.000 km de la métropole. Cette hypothèse de double engagement doit être privilégiée dans notre étude.

2.1.1.2. Capacités militaires nationales induites, capacités alliées.

Théoriquement notre outil militaire de transport devrait être directement dimensionné par cette hypothèse d'engagement, en phase avec l'analyse qualitative du Livre Blanc. Pour le présent, il est clair que notre outil de défense n'est pas apte à réaliser, avec ses seuls moyens, une projection extérieure d'urgence du volume envisagé. Seul un strict respect du format d'équipement retenu en planification (dont 50 cargos tactiques à allonge stratégique et 4 transports de chalands de débarquement) pourrait lui donner la dimension souhaitée pour la réalisation des capacités de projection retenues. Toutefois, la réalisation de cette cible de planification reste encore incertaine. Il sera donc vraisemblablement nécessaire de faire appel à des moyens extérieurs (militaire ou civils), tant pour le préacheminement que pour l'acheminement des moyens lourds puis l'entretien des flux logistiques.

Les accords avec nos alliés (armées allemande, belge, américaine, et britannique) privilégient le principe de l'échange de capacités. Cette option permet en effet de faire face aux hausses exceptionnelles de charge liées aux crises sans incidence budgétaire directe, mais elle comporte certaines limites :

- politiques tout d'abord (en certaines circonstances, les gouvernements étrangers ne souhaiteront pas systématiquement nous soutenir directement ou indirectement) ;
- pratiques ensuite (tous ces pays ne possèdent pas forcément l'ensemble des capacités qui nous feraient défaut, surtout dans le cas où eux-mêmes participeraient à l'opération ; par ailleurs, il faudra "rembourser" ces armées sur notre propre potentiel, et donc ne pas s'adresser à nos alliés au-delà d'une capacité résiduelle de celui-ci).

Quoi qu'il en soit, dans toutes les hypothèses d'emploi comportant l'envoi d'une force d'un volume important, ces moyens ne seront probablement pas suffisants. Ils peuvent constituer un potentiel d'appoint intéressant, mais n'excluent aucunement le recours simultané aux moyens civils.

Il convient enfin de noter que le potentiel militaire national actuel possède d'importantes capacités de transport utilisées dans le cadre organique dont on peut se demander si elles ont toutes vocation à être projetées.

2.1.2. RECOURIR AUX MOYENS CIVILS DÈS LE TEMPS DE PAIX.

Afin d'absorber les variations d'activité du passage au temps de crise, il faut accepter de recourir, chaque fois que cela sera possible, aux moyens civils de transport dès le temps de paix. Cela permettrait tout d'abord d'économiser une partie du potentiel du ministère pour le réserver strictement aux opérations militaires, et, à la limite, de se séparer des moyens qui se révéleraient surabondants. Cela éviterait

surtout de se trouver dans la situation défavorable de recourir, dans l'urgence qui précède ou qui succède à la crise, à des prestataires qu'on découvre à nouveau ponctuellement et qui sont vraisemblablement tentés de facturer au prix fort la désorganisation de leurs lignes régulières. Il s'agit donc de prendre, dès le temps de paix, une part régulière de commandes chez certains d'entre eux pour obtenir, en échange, l'assurance de la mise à disposition rapide de moyens supplémentaires permettant de faire face aux crises émergentes.

Techniquement, il paraît possible de passer des marchés-cadres nationaux avec des entreprises de transport. Ces marchés seraient soldés au moyen de bons de commande établis par les différents organismes d'exécution des transports agréés du ministère. Le marché pourrait préciser les volumes minimum et maximum annuels des commandes, l'ajustement éventuel étant réalisé par le reliquat nécessaire de moyens militaires. Les maxima seraient, autant que possible, calculés sur la base des besoins estimés du temps de crise. Au pire, quand ces maxima ne pourraient s'en approcher, une clause particulière négociée à froid prévoirait les conditions de mise à disposition de moyens supplémentaires. Ce partenariat véritable avec les entreprises de transport ne sera pas possible pour tous les types de transport, notamment spécialisés, et pour la mise en place initiale de la plupart des moyens opérationnels sur les théâtres extérieurs d'opérations. Toutefois, de nombreux besoins organiques, non couverts par le besoin opérationnel et les nécessités de l'entraînement, pourraient être utilement assurés dans le cadre de ce partenariat, sous réserve d'une capacité de réponse satisfaisante du marché. Il importe donc de recenser, notamment avec le concours du Commissariat Général aux Transports (COMIGETRA), les secteurs de transport susceptibles d'être intéressés par une telle démarche. Il convient également d'édifier un processus décisionnel rationnel permettant de décider en toute sécurité les transports qui pourraient être externalisés dans le secteur civil. L'étude de cette démarche fait l'objet des propositions du paragraphe 2.2.3.

La mise en place de cette nouvelle politique générale des transports, indissociable du volet des recours externes, nécessite néanmoins des mesures d'organisation préalables.

2.2. ORGANISATION - INSTRUMENTS - CRITERES.

Le recours accru aux moyens extérieurs au ministère ne se réalisera pas efficacement sans la mise en place des moyens d'une maîtrise globale du système des transports de la Défense.

2.2.1. OPTIMISATION DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS DE LA DÉFENSE.

Les carences actuelles du système des transports de la Défense tiennent sans doute essentiellement à son organisation. Les plus criantes peuvent être corrigées par un « toilettage » des textes d'organisation. Une clarification du rôle de l'EMA s'impose, ainsi que la nécessité de disposer d'un instrument d'évaluation.

2.2.1.1. Conception et conduite des transports.

Le ministre a confié à l'EMA le soin de lui proposer une réforme de la politique des transports de défense. Chargé de commander la chaîne opérationnelle

et d'assurer la cohérence de la programmation budgétaire, cet état-major est sans doute le mieux placé au sein du ministère pour recueillir l'expression du besoin, l'évaluer, et établir des propositions pertinentes. Il lui revient donc de définir, avec le concours des états-majors d'armées, directions et services, la conception du nouveau système de transport de défense. Il est le plus à même de faire adopter une doctrine applicable à l'ensemble du Ministère de la Défense, notamment en matière d'externalisation. En tant qu'autorité chargée de la conduite de certains transports (opérations extérieures, desserte de l'Outre-mer), et sans préjuger du périmètre futur de ses attributions, l'EMA doit disposer au minimum:

- d'un potentiel alloué sur tous les moyens militaires de projection;
- d'une ligne de crédit dont il serait le gouverneur pour le recours aux moyens civils ressortissant de sa compétence (OPEX, exercices internationaux, etc...).

La conduite des autres opérations de transport continuerait d'être exercée à travers les différents échelons actuels des états-majors d'armées, directions et services selon des modalités qu'il reste à définir.

2.2.1.2. Exécution des transports.

Dans l'attente d'une organisation décentralisée, plus en phase avec les réalités du marché, les opérateurs actuels d'armées, des directions et services continueront d'assurer l'exécution des transports de défense pour le compte des autorités chargées de la conduite des transports.

Certaines compétences administratives et financières (marchés, liquidation) pourraient être regroupées. Mais sur ce sujet il faut demeurer prudent : l'unification ne doit être envisagée que lorsqu'elle sera susceptible d'induire un gain en personnel, en efficacité, en sûreté, sans perte de souplesse. Seules des études complémentaires détaillées pourraient le démontrer. Il convient cependant d'unifier dès à présent le contenu et la présentation des éléments d'appréciation comptable fournie par les services liquidateurs actuels.

Une ébauche de solution visant à accroître la coordination au plan local et le développement des prestations croisées entre les acteurs du ministère doit aussi être recherchée. A cet égard, l'instauration de réunions interarmées fréquentes, décentralisées au niveau des régions militaires de défense et s'appuyant sur la structure des bureaux des mouvements de transport de l'Armée de terre pourrait devenir une formule efficace. Elle présenterait l'avantage d'impliquer directement les acteurs concernés au plan local (différentes armées, transporteurs militaires, Gendarmerie nationale, DGA). Au cours de cette réunion, préalable à la planification des missions des différents transporteurs militaires et à la recherche d'éventuels recours, s'enrichiraient les prestations croisées et en seraient fixés les objectifs de développement annuel.

2.2.1.3. Expertise et contrôle de gestion.

Ce qui manque le plus actuellement au ministère, c'est une connaissance fine du potentiel et des coûts, sans laquelle il serait illusoire de penser à une évolution réfléchie de la politique des transports.

Il conviendrait donc de constituer une « **cellule d'évaluation des transports du Ministère de la Défense** ». Cette structure légère (deux ou trois spécialistes d'armée) serait fonctionnellement rattachée à EMA/OL. Elle serait chargée :

- de la définition de l'architecture et du pilotage du futur système fédérateur d'information ;
- du contrôle de gestion des transports de défense (internes et externes) ;
- de l'expertise et du conseil en matière de recours aux moyens extérieurs au ministère.

Pour ce dernier objectif, cette cellule développerait une connaissance approfondie du marché civil national et européen, en liaison permanente avec le COMIGETRA. Cette cellule serait l'instrument d'analyse et d'observation privilégié par l'EMA pour toute évolution de la politique générale des transports au sein du ministère. Elle fonctionnerait également au profit de l'ensemble des autorités chargées de la conduite et de l'exécution des transports de défense. La constitution de cette cellule paraît véritablement indispensable si l'on souhaite être un jour en mesure de faire des choix éclairés et de maîtriser les coûts.

2.2.2. INSTRUMENT DE MAITRISE GLOBALE : LE SYSTEME FEDERATEUR.

Rendre le recours aux moyens de transport extérieurs au ministère de la défense plus lucide et mieux adapté à chaque contexte, impose de disposer à terme d'un outil approprié. Celui-ci permettrait de délivrer rapidement les informations nécessaires pour opérer les meilleurs choix, en les rendant plus intelligibles. Il s'agit, par la détention d'un tel instrument, d'optimiser les décisions en fonction des critères particuliers retenus et considérés comme prépondérants pour chaque circonstance.

2.2.2.1. L'ambivalence d'un système fédérateur.

L'objet de notre propos n'est pas de définir ici les caractéristiques ou les spécifications architecturales, techniques et logicielles d'un tel système. Il s'agit simplement de jeter les bases des grandes fonctions qu'il sera amené à réaliser au profit des nombreux protagonistes, concernés de près ou de loin par le recours aux moyens de transport extérieurs au ministère de la défense. Bien entendu les capacités à requérir dépendront très largement du concept finalement retenu. Mais l'acception même du mot « fédérateur » mérite que l'on y apporte certains éclaircissements, tant ce mot présente un caractère ambivalent. Le fédéralisme correspond d'abord à « un mode de regroupement de collectivités tendant à accroître leur solidarité tout en conservant leur particularisme ». Malgré tout, une fédération ne se conçoit pas sans pouvoir central de décision. La problématique de la définition d'un système fédérateur tient donc aux degrés de liberté qui, dans le cadre choisi, seront accordés aux différents acteurs du recours. Ces degrés de liberté dépendent évidemment de nombreux paramètres représentatifs du modèle de la politique future dans le domaine des transports de défense, à savoir : désignation des gouverneurs, gestionnaires et liquidateurs de crédits, ampleur du niveau « d'interarmisation », répartition de responsabilités dans la conception, la conduite et la réalisation des recours, niveaux de délégation retenus, etc... En conclusion, l'architecture du système fédérateur ne saurait traduire autre chose que les

concepts retenus dans ce domaine pour l'avenir, en prenant bien garde à ne privilégier aucun facteur qui aille dans le sens d'une perte d'efficacité globale des fonctions à assurer. Ainsi, le facteur économique, aussi prépondérant soit-il, ne saurait hypothéquer les capacités de déploiement des forces armées. De même, à terme, il pourrait dépasser le simple stade d'une base de données pour devenir un système d'aide à la décision imposant certaines contraintes à ses utilisateurs.

2.2.2.2. Une interdépendance de fait entre recours extérieur et intérieur.

Avant même de s'attacher à fixer les réalités probables d'un tel outil, il paraît indispensable de signaler que les services attendus en matière d'externalisation du transport de défense sont indissociables des concours que ce même outil devra fournir dans le domaine des transports réalisés par des moyens propres au ministère. En effet, l'éventualité de recherche d'une « sous-traitance » externe ne peut se concevoir qu'après un examen exhaustif des possibilités offertes à l'intérieur même du ministère. La définition d'un tel système doit donc s'attacher à couvrir l'intégralité des opérations de transport réalisées pour la défense afin d'en assurer la meilleure optimisation. Cet outil doit donc exister dès le temps de paix pour les simples transports à vocation organique, pour trouver sa prolongation logique et sa pleine efficacité dans l'exécution des transports à réaliser dans les conditions exceptionnelles des périodes de crises.

2.2.2.3. Du système d'information au système expert d'aide à la décision.

La question implicite consiste à définir quelles fonctions pourraient être demandées à ce dispositif. Le système futur se dessinera en fonction du niveau d'intégration interarmées (et interalliés) requis pour la nouvelle politique des transports, de la répartition future des responsabilités de conception, de conduite et d'exécution entre les autorités opérationnelles et organiques, puis des délégations ou déconcentrations financières accordées.

Si la réforme souhaitée se traduisait par la politique la plus prudente, celle des « petits pas » (évolution par rapprochement « progressif » des différents acteurs), le nouvel outil prendra la forme d'un « serveur » à simple vocation informative. La connaissance des disponibilités au sein des armées devrait dans un premier temps limiter le recours « irraisonné » aux moyens extérieurs, conséquence de la simple méconnaissance des capacités internes. Dès lors que le recours est impératif, le système pourrait jouer le rôle d'une base de données informative visant à faciliter les décisions. Dans ce contexte, le niveau de décentralisation décisionnelle dépendra de l'importance de l'opération de transport, évaluée au travers de critères préalablement établis.

Au contraire, dans le cadre d'une réforme profonde, le système fédérateur ne saurait demeurer une simple base de données, mais devrait tendre à devenir un véritable système expert largement ouvert sur les capacités de transport extérieures au ministère de la défense. Celui devrait alors pouvoir assurer les fonctions suivantes :

- Gestion informatique de la ressource dans les différents modes de transport.
- Recherche des capacités et des disponibilités en fonction de l'opération à réaliser.
- Aide à la décision visant à adopter la meilleure option en fonction des critères circonstanciels.
- Suivi financier.
- Mise en place et suivi en exécution des outils de contrôle de gestion.
- Interconnexion éventuelle sur les disponibilités des alliés en capacités de transport.

Le système fédérateur associerait les armées, la Gendarmerie Nationale et les services dans des échanges de données où seraient satisfaits les utilisateurs suivants :

- les bénéficiaires des commandes,
- les organismes mettant en route du personnel et les expéditeurs de fret,
- les centres d'opérations du système interarmées des transits opérationnels,
- les transporteurs militaires et civils,
- les organismes centraux de conception de conduite et d'analyse.

Pour tirer le meilleur profit de cet instrument, il serait souhaitable que la Délégation Générale pour l'Armement participe à ce système fédérateur.

En conclusion, le système fédérateur à vocation multimodale serait à la fois :

- un outil de conception et d'analyse, visant à l'optimisation de l'emploi des moyens, et intégrant pour cela des outils de simulation financière, dont ceux des recours aux moyens extérieurs au ministère de la défense
- un outil de conduite, assurant le suivi de l'intégralité des opérations de transport, apte à quantifier la satisfaction au besoin (qualité du service rapporté au coût) à partir d'indicateurs prédéfinis,
- un outil de synthèse et d'expertise, doté d'un moteur d'inférence, qui incrémente sa puissance fédératrice en s'enrichissant de l'expérience passée.

2.2.3. CRITERES DE CHOIX ET OBJECTIFS D'EXTERNALISATION.

Les choix d'externalisation devront faire l'objet d'une analyse ponctuelle multicritères encadrée par des objectifs permanents d'externalisation à atteindre par les autorités chargées de la conduite et de l'exécution des transports.

2.2.3.1. Les critères de choix du recours extérieur.

Les critères à prendre en compte pour la synthèse de la décision et le choix du recours extérieur à retenir ne sauraient être énoncés de manière exhaustive. Néanmoins, on peut citer :

- le caractère opérationnel ou organique;

- la volonté politique de consentir ou non à l'externalisation, ou d'en fixer des limites (voir le paragraphe 2.2.3.2);
- l'urgence;
- la sûreté;
- la confidentialité;
- le coût;
- le poids et l'encombrement;
- la nécessité d'un contrôle continu dans le cadre d'une fonction logistique globale;
- le maintien des capacités (formation entraînement);
- etc...

Cette liste de critères décisionnels, retenue pour orienter les choix de réalisation d'opérations de transport, s'enrichira, au même titre que l'outil lui-même, de l'expérience acquise et des propositions des différents acteurs. Dans le cadre d'un système expert, ces différents critères pourraient être intégrés au processus d'aide automatique (ou semi-automatique) à la décision.

2.2.3.2. Le cadre des objectifs d'externalisation.

Il serait également nécessaire de fixer pour chaque objet de transport, une cible d'externalisation. Il reviendrait alors à la cellule d'évaluation des transports de la Défense (voir le paragraphe 2.2.1.3) d'établir ce cadre, après recensement des flux de transport du Ministère et inventaire complet du parc des moyens des armées et directions des services. Pour la réalisation de cet outil, la cellule d'évaluation prendra en considération les paramètres suivants permettant de fixer avec la plus grande précision les objectifs :

- capacités offertes par les accords bilatéraux;
- capacités et structures du marché français et du marché européen;
- capacités supplémentaires non couvertes par le ministère à assurer pour le temps de crise;
- nécessité d'un partenariat avec le secteur privé pour assurer la couverture du différentiel « temps de paix - temps de crise »;
- impératifs opérationnels;
- contraintes de sécurité et de sûreté;
- contraintes techniques particulières;
- délais de réaction nécessaires;
- coût financier;
- contraintes budgétaires;
- etc...

A partir de cette analyse préalable, la cellule d'évaluation proposerait à l'EMA un cadre d'objectifs d'externalisation, arrêté après consultation des autorités chargées de la conduite des transports.

Ce cadre pourrait faire l'objet d'une codification dans le document d'organisation générale définissant la politique des transports du Ministère de la Défense. Il deviendrait l'un des référentiels du contrôle de gestion et serait régulièrement révisé en fonction de l'expérience acquise et des nouvelles directives dictées par l'EMA. Il

pourrait se présenter comme suit (les taux d'externalisation mentionnés dans le tableau suivant ne le sont évidemment qu'à titre d'exemple) :

CADRE D'OBJECTIFS D'EXTERNALISATION

OBJET DU TRANSPORT	TYPE DE TRANSPORT			OBJECTIFS D'EXTERNALISATION	
	URGENCE (1)	REGULARITE (2)	LOCALISATION (3)	PAIX (4)	CRISE (4)
Colis de moins de 50 kg	O	N	M	4	4
	N	O	M	4	4
	O	N	HM	3	4
	N	O	HM	3	4
Carburants et combustibles (Voie de surface)	T	T	L	1	2
	T	T	R	1	2
	T	T	N	2	3
	T	T	HM	3	3
Transports organiques de personnel (voie routière) hors entraînement	T	T	L	2	2
	T	T	R	3	3
	T	T	N	4	4
etc...	etc...	etc...	etc...	etc...	etc...

Explications des sigles et abréviations :

(1) : niveau d'urgence

- O ⇒ Urgent
- N ⇒ Non urgent
- T ⇒ Toutes occurrences

(2) : périodicité

- O ⇒ Régulier
- N ⇒ Occasionnel
- T ⇒ Toutes occurrences

(3) : localisation

- M ⇒ Métropole
- HM ⇒ Hors métropole
- N ⇒ National
- R ⇒ Régional

- L ⇒ Local
- T ⇒ Toutes occurrences

(4) : taux d'externalisation

- 0 ⇒ Aucune externalisation
- 1 ⇒ Externalisation réduite (moins de 10% des flux)
- 2 ⇒ Externalisation complémentaire (entre 10% et 30% des flux)
- 3 ⇒ Externalisation moyenne (entre 30% et 60% des flux)
- 4 ⇒ Externalisation forte (plus de 60% des flux)
- 5 ⇒ Externalisation totale (100% des flux)

Ce système dual serait le vade-mecum des responsables chargés d'effectuer un choix entre des ressources de transport interne ou externe.

Grâce à la grille multicritères prédéfinie et éventuellement optimisée par un système expert, la garantie d'une appréciation ponctuelle du besoin est de nature à apporter une souplesse indispensable à ces opérations. Mais les effets pervers potentiels de cette autonomie et de cette souplesse nouvelle seraient corrigés par l'encadrement imposé aux objectifs d'externalisation, seul garant de la cohérence finale. Il convient également de noter qu'une telle approche incitera à passer à terme d'une logique modale (et donc de pôles de compétences) à une logique de service, multimodale par essence.

2.3. DES SOLUTIONS PROSPECTIVES A MOYEN ET LONG TERME.

Ces propositions se situent dans la perspective de la remise en cause du décret de 1982 prise comme une présupposition. Il s'agit dans le domaine des transports de bâtir des structures qui rationalisent le recours aux moyens extérieurs au ministère. Un tel objectif se heurte rapidement, après quelques aménagements possibles à l'intérieur du cadre réglementaire actuel, aux dispositions du décret de 1982. L'EMA ne doit-il pas être le décideur mais aussi le gouverneur des crédits de transport de défense ? Il serait ainsi doté des moyens de sa politique et ses attributions seraient élargies par la remise en cause de ce décret. Il pourrait alors exercer la plénitude de ses attributions. Une telle question doit assurément être posée car, même si elle déborde le cadre de l'étude (l'externalisation). Elle aura des conséquences directes sur l'architecture de la politique rénovée des transports à l'échelle du Ministère de la Défense. Cette réflexion sera d'ailleurs plus que jamais nécessaire compte tenu du resserrement des forces armées et des budgets consentis à la défense.

Les solutions proposées seront déclinées en partant de la plus souple vers la plus centralisatrice.

2.3.1. VERS UN BUDGET INTERARMÉES DES TRANSPORTS ?

Cette proposition consiste à positionner le système de centralisation de la conception au niveau de l'EMA, puis de le doter de l'ensemble des moyens financiers afférents, en créant un budget interarmées des transports. Pour ne pas

alourdir inutilement son fonctionnement, des délégations dans l'exécution, après décision de l'EMA, seraient aménagées à l'image de la situation actuelle. En outre, des délégations permanentes pour l'organique, la préparation et le soutien des forces des différentes armées seraient aussi définies.

Néanmoins la mise sur pied d'un tel budget suppose en préalable l'identification du potentiel de transport militaire disponible dans l'ensemble des armées ainsi que la détermination de tous les coûts des différents transports grâce à une comptabilité analytique normalisée entre les différentes armées par la cellule d'évaluation des transports de défense.

2.3.1.1. Les avantages de « l'interarmisation » du budget.

Sur le plan de la conception, ce budget unique des transports de défense offrirait une lecture synthétique de la fonction au sein du ministère. Il permettrait à l'EMA d'avoir une vision d'ensemble des coûts, et d'être en mesure de pouvoir réaliser des économies à l'échelle des armées en les identifiant clairement. Il serait ainsi réellement possible de parler de choix lucide grâce à cette vision d'ensemble à l'échelle du Ministère de la Défense.

Sur le plan de la conduite, il permettrait enfin à l'EMA de financer directement les transports qu'il ordonne dans le cadre, par exemple, des exercices interarmées, en se rapprochant ainsi du principe "qui commande paie".

2.3.1.2. Les inconvénients de « l'interarmisation » du budget.

Un tel système retirerait assurément une large part d'autonomie aux différentes armées. Cependant, une solution aménagée pourrait être envisagée avec la constitution dans ce budget unique d'un système de répartition par armée pour les besoins organiques. Il serait ainsi créée une sorte de délégation permanente à la disposition des chefs d'état-major d'armée. De manière plus générale, une telle solution pourrait se voir reprocher une trop grande complexité administrative et comptable, voire une grande lourdeur, pour sa mise au point et son fonctionnement au quotidien.

2.3.2. VERS UNE CENTRALE INTERARMÉES UNIQUE DES TRANSPORTS.

Il s'agit d'une version plus centralisatrice avec le regroupement de tous les moyens de transport des armées sous le même contrôle d'une centrale interarmées unique des transports, pour la conception et la conduite des transports interarmées et organiques.

2.3.2.1. Avantages d'une centrale interarmées des transports.

Elle pourrait générer une meilleure synergie des moyens des différentes armées, en particulier en favorisant la rationalisation des parcs de véhicules utilitaires sans vocation opérationnelle. Ce système permettrait également une meilleure lisibilité comptable de ces dépenses. Enfin, dans la perspective de la définition d'un concept strict d'externalisation, il pourrait aussi être à l'origine d'économies engendrées par l'existence d'un système unique de passation des contrats pour les transports à réaliser par des entreprises civiles.

2.3.2.2. Inconvénients d'une centrale interarmées des transports.

Ce système se caractérise par son aspect novateur, voire révolutionnaire, qui explique la complexité de sa construction. En outre, il devra bien prendre en compte les capacités de transport opérationnel de chaque armée liées à leur mission que celles-ci devraient conserver, même si leur optimisation au quotidien pourrait être conduite par cette agence en respectant les contraintes d'entraînement et d'instruction des différentes armées. Enfin, il est probable que les moyens affectés en permanence à cette agence devront être limités aux véhicules de transport utilitaires et banalisés, et uniquement pouvoir activer les autres lorsque ceux-ci ne seront pas utilisés par des exercices ou pour l'entraînement des différentes armées d'origine.

2.3.3. UNE AGENCE CIVILE DES TRANSPORTS DE DÉFENSE.

Cette solution, dans la droite ligne de la problématique de cette étude, s'appuie pour optimiser le recours aux moyens extérieurs au ministère sur le modèle britannique de l'externalisation de ces transports. Elle semble surtout pouvoir être retenue pour les transports organiques des différentes armées, ne mettant pas en cause des moyens utilisés lors de l'engagement de ces armées. Elle implique une autonomie financière et une obligation de rentabilité de cette agence.

2.3.3.1. Avantages d'une agence civile des transports de défense.

Elle pourrait décharger les armées de la part non opérationnelle de leurs missions de transport. Elle pourrait se voir attribuer des objectifs de rentabilité plus adaptés à ce genre de structure et fonctionner à l'extrême limite selon les règles du droit privé. En marge de ces attributions principales, elle pourrait devenir accessoirement un des nombreux dispositifs d'accueil pour la reconversion des cadres et des personnels des armées.

2.3.3.2. Limites d'une agence civile des transports de défense.

La création d'une telle agence nécessitera une délimitation très précise des règles de recours et des transports pouvant entrer dans son domaine de compétences. Son utilisation ne semble pouvoir s'appliquer qu'à la logistique du temps de paix au quotidien. Le caractère novateur de cette agence civile des transports de défense sera probablement à l'origine de problèmes de construction administrative et financière (statut, personnalité juridique et financière, réglementation du travail...). On pourrait envisager de lui conférer le statut d'un établissement public industriel et commercial (EPIC), celui d'une société nationale ou encore d'une société d'économie mixte, voire d'une société entièrement privée.

2.3.4. LE RECOURS AUX ALLIES.

L'expansion souhaitable des prestations croisées entre armées de différents pays, sans échanges ou contreparties financières quelconques, semble une solution intéressante à privilégier. Ces collaborations basées sur des protocoles constituent

un facteur important de coopération et de développement de l'interopérabilité des moyens des différentes armées, comme l'atteste la réussite de l'expérience franco-allemande dans le domaine du transport aérien. Même si cette mesure ne possède pas de caractère novateur, la rénovation de la politique générale des transports de défense devra désormais l'intégrer comme une fonction de recours à part entière, fonctionnant suivant des normes clairement établies.



CONCLUSION.

Parvenus au terme de cette étude, force est de constater qu'il n'existe pas aujourd'hui de véritable politique générale des transports au sein du ministère. Tout au moins la conduite de la politique actuelle s'avère-t-elle très approximative faute de disposer d'une vision globale de la fonction de transport et d'outils de synthèse pertinents. Dans ces conditions, il n'est actuellement pas possible de déterminer ou de proposer de manière rationnelle un nouveau concept de recours aux moyens de transport extérieurs au ministère qui soit directement applicable.

A l'évidence, le contexte actuel de la restructuration profonde des forces et de réduction du budget de la défense contraint les armées à entreprendre une réforme de fond dans ce domaine. Elles ont encore l'opportunité de l'imaginer et de la structurer avant qu'elle ne leur soit purement et simplement imposée sur la base des seuls critères financiers, au détriment des aspects opérationnels ou de la souplesse d'emploi requise.

Il serait toutefois illusoire de prétendre initier dès à présent cette réforme d'ampleur en l'absence d'un système d'information commun, d'une structure de pilotage et d'un contrôle de gestion permettant une évolution complètement maîtrisée dans le temps. La démarche proposée se veut dès lors résolument progressive et peut s'articuler en deux étapes :

- à court terme, mettre en place les instruments de maîtrise des informations et de connaissance des coûts, et rechercher un approfondissement des rapprochements interarmées aux niveaux central et local;
- à moyen terme, choisir une architecture adaptée et définir une politique générale précisant en connaissance de cause les objectifs et les moyens à mettre en oeuvre pour une externalisation lucide des transports.

A cette fin, l'adoption de directives trop vagues fondées sur le seul consensus entre les parties prenantes risque de ne pas aboutir aux progrès significatifs espérés. Il paraît donc impératif que soient définis pour chaque étape un cadre d'objectifs et un échéancier dont le pilotage serait assuré au meilleur niveau interarmées, qui pourrait être, en toute logique, l'état-major des armées.

Il est probable que la réalisation d'un tel projet, de nature à remettre en cause certaines habitudes ou usages pris précédemment par les armées dans un contexte opérationnel et budgétaire différent, nécessiterait une forte volonté politique.

