



PROMOTION GÉNÉRAL GALLOIS

2016 -2017

# Le comité des capacités

---

« Le comité de la cohérence »



IC2MI Stéphane MACQUET  
Sous la direction de Mme Sophie LEFEEZ

Photos de la 1<sup>ère</sup> page :

Opération de maintenance sur le porte avion nucléaire Charles de Gaulle dans un bassin équipé d'infrastructures spécifiques

*GCA CARRE : « Le comité des capacités permet d'assurer la cohérence générale du produit que l'on va aller porter devant le ministre »*

# Résumé

---

Le comité des capacités est une des nombreuses instances relatives à la gouvernance des programmes majeurs d'investissement du ministère de la défense. Placé juste avant le comité ministériel d'investissement, le comité des capacités assure au chef d'état-major des armées la cohérence de l'investissement consenti avec les besoins opérationnels.

Comité « *de la cohérence* » selon l'expression de son président, l'actuel sous-chef Plan de l'état-major des armées, le comité des capacités a été créé à la suite de la parution du *Livre blanc sur la sécurité et la défense nationale* de 2008 et en remplacement d'un conseil des systèmes de forces qui préexistait.

Après un démarrage en demi-teinte, il a acquis une certaine maturité notamment dans l'affirmation de la prééminence du chef d'état-major des armées mais également en tant que garant de la cohérence.

Cette maturité reste toutefois imparfaite et il conviendrait d'envisager quelques évolutions afin de bien prendre en compte l'ensemble des volets de la cohérence. Il faudrait pour cela lever les freins organisationnels, éventuellement dissocier le management des programmes à l'instar de l'organisation américaine, et au minimum effectuer une révision des textes afférents.

# Abstract

---

The Capacity Committee is one of many bodies involved in the governance of major investment programs of the Department of Defense. Placed just before the Departmental Investment Committee, the Capabilities Committee provides the Chief of the Defense Staff with the assurance of consistency and operational requirements for the investment.

“Coherence's” Committee, in the words of its Chairman, the current Deputy Chief Plan of the Armed Forces Staff, the Capabilities Committee was created following the publication of the *2008 White Paper on Security and National Defense* and replacing a previous Force Systems Council.

After a half-tone start, he acquired a certain maturity, notably in asserting the preeminence of the Chief of Staff of the Armed Forces, but also as a guarantor of coherence.

However, this maturity remains imperfect and some changes should be envisaged, in order to address all aspects of coherence. This would have to remove the organizational constraints, perhaps separate the management of programs, in the same way as the American organization and, at least, revising the relevant texts.

# Remerciements

---

Je tenais à remercier très sincèrement le GCA Vincent CARRE, président du comité des capacités, ainsi que l'ensemble des autorités suivantes pour l'aide précieuse apportée dans la rédaction de ce mémoire grâce à leur disponibilité, leur franchise et leurs conseils avisés.

Etat-major des armées :

- CA ROLLAND Jean-Philippe
- IC1 PLOMION Franck Pierre
- CF MARCHIS Alexandre

Délégation générale pour l'armement

- IGA MESTRE François

Contrôle général des armées :

- CGA LE GUEN Franck
- CGA MATTIUCCI Sylvain
- IC1 BOYER Jean-Yves

Secrétariat général pour l'administration

- IGA PROPHETE Pascal
- IC1 DUPONT DE DINECHIN Pierre
- COL COURAL Stephen
- ICA GERMOND Emmanuel

Extérieur au ministère de la défense :

- GCA (2S) BOUQUIN

# Table des matières

---

Introduction .....	6
Chapitre I : La genèse .....	9
Le conseil des systèmes de forces .....	10
Le comité ministériel d'investissement .....	14
Le comité des capacités .....	17
Chapitre II : La maturité .....	21
Un démarrage en demi-teinte .....	22
L'affirmation de la primauté du CEMA .....	25
Un rôle vertueux.....	28
Le garant de la cohérence capacitaire .....	30
La recherche d'une cohérence transverse .....	34
Chapitre III : L'avenir.....	38
Embrasser tous les aspects de la cohérence.....	39
Réduire les freins à la transversalité .....	43
Dissocier cohérence capacitaire et validation des programmes ?.....	46
L'exemple américain.....	48
Retrouver une instance préalable au CC .....	54
Une évolution nécessaire des textes .....	54
Conclusion .....	59
Documentation.....	63
Entretiens réalisés .....	65
Liste des abréviations .....	67

# Introduction

---

Le 8 novembre 2016 se tient le 71ème comité des capacités. Présidé par le sous-chef Plan de l'état-major des armées (EMA), le général de corps aérien (GCA) Vincent Carré, il a comme objectif ce jour-là de valider la fiche de caractéristiques militaires de référence (FCMr), ainsi que le dossier de lancement de la réalisation (DLR) de la rénovation à mi-vie des missiles SCALP-EG (pour Système de Croisière conventionnel Autonome à Longue Portée et d'Emploi Général). Au cours de cette réunion, l'EMA souhaite limiter le volume de la réduction temporaire capacitaire (RTC) liée au processus de rénovation en maximisant le nombre de missiles opérationnels. Il se heurte cependant à la délégation générale pour l'armement (DGA) qui possède la maîtrise du calendrier, notamment contractuel, et qui envisage un report de la livraison des premiers missiles rénovés. De surcroît, la suite des échanges à propos du calendrier de rénovation des missiles met en lumière le fait que d'autres activités, comme l'adaptation des vecteurs et le maintien en condition opérationnelle, qu'il n'était pas prévu d'analyser en séance, rentrent en interaction avec ce programme d'armement et sont potentiellement de nature à obérer la capacité opérationnelle du système d'arme.

Cette anecdote est particulièrement représentative de la nature du comité des capacités qui se doit d'être, comme l'aime à le rappeler le GCA Carré, « *le comité de la cohérence*<sup>1</sup> » mais qui, en dépit d'une maturité certaine, acquise depuis sa création, reste parfois perfectible et pourrait donc encore s'améliorer.

En effet, le comité des capacités a été créé dans la continuité des travaux conduits lors de la rédaction du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 et visant à réduire les « difficultés récurrentes rencontrées

---

<sup>1</sup> Entretien *oral libre* de Vincent CARRE, général de corps d'armée aérienne, réalisé le 21 octobre 2016 au siège de l'état-major des armées, Paris 15ème

dans les investissements du ministère »<sup>2</sup>, et avec l'objectif d'y réaliser « l'analyse du besoin opérationnel qu'il s'agit de satisfaire »<sup>3</sup>.

L'objet de ce mémoire est d'évaluer dans quelle mesure le comité des capacités est efficace dans son analyse de la cohérence d'un investissement considéré par rapport au besoin opérationnel et de faciliter la conduite d'un programme majeur.

Mis à part un rapport du contrôle général des armées en 2012, le comité des capacités a peu fait l'objet de travaux d'étude. Pour notre part, nous nous sommes principalement appuyés sur des entretiens auprès des acteurs principaux, anciens et actuels, de cette instance pour réaliser ce mémoire.

Comme la création du comité des capacités s'inscrit dans la volonté de réformer la gouvernance des investissements majeurs du ministère, il est nécessaire de replacer cette instance dans son contexte historique afin d'en rappeler la raison d'être et les objectifs. La seconde partie s'intéressera à la situation présente du comité des capacités et montrera qu'en dépit d'un démarrage en demi-teinte, le comité des capacités a désormais atteint une pleine maturité et s'affirme effectivement comme le bras armé du chef d'état-major des armées (CEMA) en tant que garant de la cohérence capacitaire. Quelques points négatifs persistent néanmoins, notamment une propension à ne travailler qu'au travers du prisme d'un programme d'armement, ce qui ne permet pas au comité d'avoir une vision complète lui permettant de garantir cette cohérence. Par conséquent, la troisième partie de cette étude se veut plus prospective et tentera d'identifier des pistes d'amélioration après avoir mis en lumière certaines lacunes.

---

<sup>2</sup> *Défense et sécurité nationale – Le livre Blanc* ©, Paris, Odile Jacob (La documentation française), juin 2008, p.256

<sup>3</sup> *Id.*

# Chapitre I : La genèse

---

Le comité des capacités est une création plutôt récente (2010). Elle trouve son origine dans une genèse relativement longue issue d'une réflexion, entamée au début des années 2000, qui visait à améliorer les conditions de réalisation des opérations d'investissement majeures car il était apparu indispensable de créer une instance destinée à s'assurer de la cohérence des investissements programmés avec les besoins capacitaires.

\* \* \*

### **Le conseil des systèmes de forces**

Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense lors du deuxième mandat du président de la République Jacques Chirac, lance une réflexion qui, d'une part, vise à améliorer la gouvernance des investissements du ministère et, d'autre part, s'inscrit dans les changements attendus par la mise en œuvre de la nouvelle loi organique relative aux lois de finance n°2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001.

Elle présente ainsi le 18 février 2004, en conseil des ministres, une réforme destinée à clarifier, au sein du ministère, les responsabilités de chaque grand subordonné et à définir leurs relations réciproques.

Dans la continuité, l'instruction 1514 du 7 mai 1988 sur le déroulement des programmes d'armement (édition 3 du 5 mai 1998) est modifiée et l'édition 4 du 17 septembre 2004 est approuvée par décision n°15951 du 25 octobre 2004 de la ministre de la défense.

Un acquis de cette réforme est la création d'une nouvelle instance : le conseil des systèmes de forces (CSF). Son objectif est d'assurer une vision plus transverse et de donner de la cohérence aux opérations d'armement dans leur environnement.

Cette réforme jette donc les bases d'une nouvelle gouvernance, d'une nouvelle « comitologie » qui doit permettre de garantir une meilleure

cohérence, notamment en ayant une vision plus large que le seul programme d'armement.

Cet objectif est d'ailleurs parfaitement exposé dans le rapport d'information sur les conditions d'exécution des grands programmes de la défense du 17 novembre 2004 qui, s'agissant des défaillances de la maîtrise d'ouvrage, indique :

« Toutefois, les problèmes les plus aigus semblent concerner la gestion des « interfaces » de programmes liés les uns aux autres, c'est-à-dire la cohérence d'ensemble de programmes aussi interdépendants que le Rafale et ses missiles, par exemple. [...] La solution passe par la mise en place d'une structure transversale, qui joue un rôle d'arbitre ; c'est dans cette optique que la ministre de la défense a décidé la création d'un conseil des systèmes de forces, présidé par le chef d'état-major des armées »<sup>4</sup>.

Le conseil des systèmes de forces est ainsi créé et un arrêté du 13 avril 2006 viendra fixer ses attributions et son organisation.

Composé notamment du chef d'état-major des armées (CEMA), du délégué général pour l'armement (DGA), du secrétaire général pour l'administration (SGA) et des chefs d'état-major d'armées, le CSF est chargé principalement de préparer les arbitrages du niveau CEMA et d'exercer un suivi et un contrôle de la cohérence dans le déroulement des programmes et opérations d'armement. Il a également comme mission d'arbitrer de manière capacitaire en cas de difficulté dans la conduite des programmes.

---

<sup>4</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE (constitution du 4 octobre 1958, douzième législature), enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 novembre 2004. Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission de la défense nationale et des forces armées de l'assemblée nationale sur les conditions d'exécution des grands programmes de défense et présenté par MM. Jean-Louis BERNARD et Antoine CARRÉ, députés.

Il est également doté d'un secrétariat permanent (SP CSF) qui participe à toutes les structures de supervision et qui est destinataire de tous les documents de programme. Il assure ou suit l'instruction des dossiers et prépare les décisions d'arbitrage dont il vérifie la mise en œuvre. Enfin, il prend en charge la préparation et le secrétariat des réunions du conseil des systèmes de forces et du collège exécutif (cf. ci-dessous)

En effet, le CSF n'est pas la seule instance concourant au suivi et au pilotage des opérations d'armement. On trouve dans cette organisation plusieurs comités, commissions ou collège contribuant peu ou prou à l'exercice et principalement :

- Le comité d'architecture des systèmes de forces (CASF) : co-présidé par l'EMA et la DGA, ce comité est chargé principalement de valider certains changements de stade d'un programme (lancement du stade de préparation et passage du stade de préparation à celui de conception) et de contrôler les documents afférents. Dans le cadre de la validation des schémas directeurs, il vérifie également si les capacités opérationnelles demandées ne font pas double emploi avec des capacités prévues par un autre état-major et assure la cohérence capacitaire moyen/long terme.
- Le collège exécutif des systèmes de forces (CESF) : c'est l'instance de préparation du CSF. Le CESF est composé d'un représentant de chacun des membres du CSF et son rôle est d'instruire les arbitrages et de préparer les propositions qui seront soumis au CSF.

Le fonctionnement mutuel de ces trois comités de supervision est résumé ainsi par le CGA Mattiucci :

*« A cette époque, il existait trois comités. Le premier, le comité d'architecture des systèmes de force, était une instance préparatoire d'examen des phases initiales ayant la particularité d'être coprésidé par un représentant de l'état-major des armées et de la DGA, en l'occurrence le sous-chef*

*plan et le directeur de la stratégie. Le deuxième, le collègue exécutif des systèmes de force, était également un comité intermédiaire, un comité préparatoire à un troisième comité décisionnel, le conseil des systèmes de force. Ce dernier était plus particulièrement chargé du suivi ainsi que des arbitrages du niveau du chef d'état-major des armées, quand bien même en faisait partie la DGA et le SGA »<sup>5</sup>.*

En complément, on trouve des instances de conduite du programme comme le collège officier de cohérence opérationnelle/architecte de système de force (collège OCO/ASF), équipe pluridisciplinaire qui conduit les travaux du stade de préparation et veille pendant toute la durée de l'opération au respect de la cohérence au sein d'un système de forces. On trouve également l'équipe de programme intégrée (EDPI) qui réunit les spécialistes ou les experts nécessaires à la conduite du programme, depuis la conception jusqu'à la réalisation. Enfin, le comité de pilotage est l'instance de supervision « hiérarchique » de l'EDPI auquel il fixe des objectifs et des rendez-vous.

La dernière instance majeure de ce dispositif est la commission exécutive permanente (CEP). Elle contrôle la cohérence financière des dossiers relatifs aux opérations en veillant à l'adéquation des ressources prévisibles aux besoins financiers estimés et en évaluant l'impact financier des risques identifiés de l'opération

C'est donc une organisation particulièrement complexe dont le fonctionnement peut être représenté par le schéma ci-dessous :

---

<sup>5</sup> Entretien oral libre de Sylvain MATTIUCCI, contrôleur général des armées, réalisé le 21 octobre 2016 au siège du contrôle général des armées, Paris 15ème

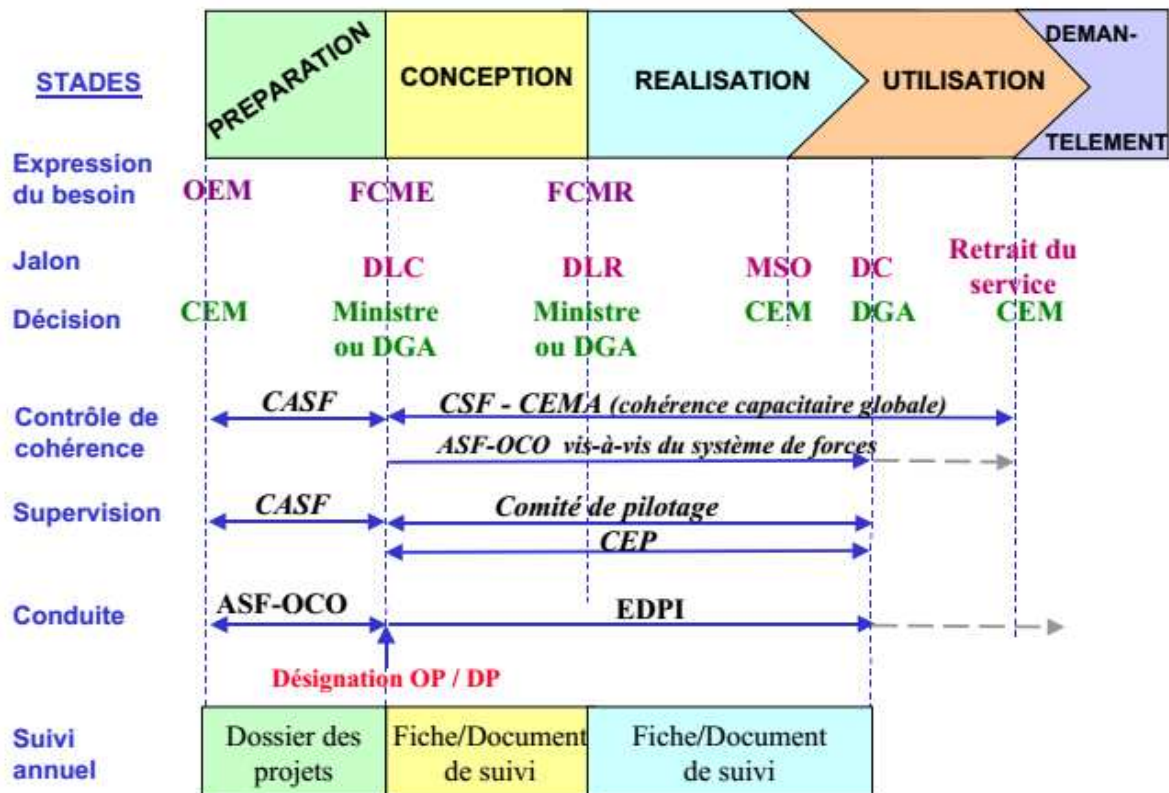


Schéma 1 : Schéma du déroulement d'une opération d'armement  
 Source : annexe 1 de l'instruction 1514 du 7 mai 1988 (édition 4 du 17 septembre 2004) sur le déroulement des opérations d'armement

\* \* \*

## Le comité ministériel d'investissement

La gouvernance des opérations majeures d'investissement apparaît donc toujours complexe. Afin de la simplifier, le contrôleur général des armées (CGA) Franck LE GUEN, directeur adjoint du cabinet civil et militaire de la ministre de la défense, se voit chargé de réfléchir à un nouveau mode de gouvernance introduisant un niveau de décision ministériel sur les opérations majeures d'investissement.

Les instances en place souffrent en effet de défauts que le GCA(2S) BOUQUIN résume ainsi :

*«Ce paysage a été contesté pour plusieurs raisons. Premier point, il était très brouillé. La coexistence d'un CASF, d'un CSF et d'un CESF était incompréhensible et illisible vu de l'extérieur. Ce reproche était complètement avéré. Le second reproche était qu'en termes de pilotage, cette structure était déséquilibrée. En effet, autant le CASF était piloté conjointement par le sous-chef plan de l'EMA et le directeur de la stratégie de la DGA, autant le CSF était aux ordres du CEMA seul. Enfin le troisième reproche et sans doute le reproche majeur, était que toute cette comitologie n'avait pour seul enjeu que de mettre la décision dans les mains de l'EMA et de la DGA et non dans celle des autorités politiques ».*<sup>6</sup>

En mai 2007, après l'élection du nouveau Président de la République Nicolas Sarkozy, cette réflexion se poursuit par la création d'une mission ad hoc dirigée par le CGA Franck LE GUEN et comprenant notamment le général de brigade (à l'époque) Alain Bouquin en provenance de l'EMA, M. Lagrange de la direction des affaires financières (DAF) du SGA et l'ingénieur général de l'armement (IGA) Patrick Puyhabilier.

Le président de la République engage d'ailleurs une réforme profonde des armées et dans la lettre de mission qu'il adresse au conseiller d'Etat Jean-Claude Mallet le 31 juillet 2007 en vue de la rédaction d'un nouveau livre blanc, il demande que cette révision générale des politiques publiques s'accompagne d'une modification de la gouvernance des programmes d'armement :

*« Dans vos travaux, vous veillerez donc à tenir compte étroitement des constats qui seront établis dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, tout*

---

<sup>6</sup> Entretien oral libre de Alain BOUQUIN, général de corps d'armée en deuxième section, réalisé le 17 octobre 2016 au salon Euronaval, Villepinte.

particulièrement s'agissant de la revue stratégique des programmes d'armement<sup>7</sup>. »

Ces travaux aboutissent à la déclaration du 1<sup>er</sup> avril 2008 de M. Hervé Morin, alors ministre de la défense, visant à moderniser le processus de décision :

*« C'est pourquoi j'ai décidé la création du comité ministériel d'investissement :*

- *je le présiderai,*
- *il se réunira pour les décisions structurantes ou qui font l'objet d'un désaccord entre le CEMA, le DGA ou le SGA (DAF),*
- *il permettra la clarification des responsabilités de ces piliers du ministère : le CEMA s'agissant du besoin, le DGA s'agissant de la faisabilité (coûts, délais, performances) et le SGA s'agissant de la soutenabilité financière<sup>8</sup> ».*

La mission *ad hoc*, quant à elle, rédige le texte ci-dessous, inséré en juin 2008 dans le *Livre blanc* :

*« Compte tenu des difficultés récurrentes rencontrées dans les investissements du ministère, les conditions de lancement et de conduite de ces opérations seront modifiées. Deux objectifs seront privilégiés : une meilleure connaissance des coûts complets des investissements et une meilleure organisation du dialogue avec le ministère chargé du Budget.*

*Pour chaque investissement envisagé (armement, maintien en condition opérationnelle, infrastructures, systèmes d'information, études amont), l'instruction préalable à la*

---

<sup>7</sup> Document consultable à l'adresse suivante :

[http://archives.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/2008/IMG/pdf/Lettre\\_mission\\_JCMallet.pdf](http://archives.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/2008/IMG/pdf/Lettre_mission_JCMallet.pdf)

<sup>8</sup> Discours consultable à l'adresse suivante : <http://discours.vie-publique.fr/notices/083001071.html>

décision de lancement comprendra, outre l'analyse du besoin opérationnel qu'il s'agit de satisfaire, un examen de l'ensemble des informations financières et économiques relevant de l'objectif poursuivi. Le comité ministériel des investissements de défense, présidé par le ministre et dont le secrétariat est confié au secrétariat général pour l'administration, examinera donc systématiquement : la satisfaction du besoin opérationnel, la stratégie de maîtrise des risques, le coût prévisionnel d'acquisition, le coût global de possession (cf. chapitre 15), la faisabilité financière d'ensemble, la stratégie d'acquisition à retenir (acquisition patrimoniale, contrat de partenariat ou de service...), la politique de soutien et le potentiel de l'équipement à l'exportation »<sup>9</sup>.

Elle poursuit ensuite ses travaux afin d'écrire l'ensemble de la réglementation afférente à cette nouvelle gouvernance et l'arrêté fixant les attributions, la composition et le fonctionnement du comité ministériel d'investissement est signé le 17 février 2010.

\* \* \*

## **Le comité des capacités**

Ce comité ministériel d'investissement devient la pierre angulaire de la gouvernance des investissements majeurs au sein du ministère et le fonctionnement sous-jacent se décline dans une instruction générale n°22912 DEF/SGA/DAJ/D2P relative à la gouvernance des investissements du ministère de la défense du 26 mars 2010 au sein de laquelle est défini le rôle du comité des capacités :

---

<sup>9</sup> *Défense et sécurité nationale – Le livre Blanc* ©, Paris, Odile Jacob (La documentation française), juin 2008, p.256

*«Le comité des capacités (CC) est l'instance d'examen capacitaire (besoin militaire) des opérations d'investissement. Il assure la continuité de l'éclairage capacitaire sur l'intégralité du cycle de vie de l'investissement. Il prépare les décisions et arbitrages du CMI ou du grand subordonné responsable du stade. Il veille à la cohérence capacitaire de la programmation pour la partie investissement »<sup>10</sup>.*

L'instruction n° 29/DEF/EMA/PLANS/SP-CSF relative au fonctionnement du comité des capacités du 26 mars 2010 vient ensuite compléter le dispositif et rappelle, dans son préambule, l'objectif principal du comité des capacités qui est « de préciser les modalités de l'intégration, au niveau pertinent, des aspects capacitaires et, au premier chef, des besoins opérationnels dans la conduite générale des projets d'investissement du ministère, sur l'ensemble du cycle de vie des opérations considérées ».

Enfin, et s'agissant des programmes d'armement, l'instruction générale n° 125/DEF/EMA/PLANS/COCA – n° 1516/DEF/DGA/DP/SDM (125-1516 dans la suite du texte) relative au déroulement et la conduite des opérations d'armement du 26 mars 2010 vient parachever ce nouveau mode de gouvernance des opérations d'armement et va structurer toute la comitologie associée.

On y retrouve la plupart des instances de pilotage et de conduite qui préexistaient dans l'ancienne instruction générale N° 1514 du 7 mai 1988 sur le déroulement des opérations d'armement. En revanche, les niveaux de décision et d'examen sont mieux définis avec pour le premier, le comité ministériel des investissements et pour le second, le comité des capacités et la commission exécutive permanente.

Le schéma de fonctionnement est donc désormais le suivant :

---

<sup>10</sup> Instruction générale n°22912 DEF/SGA/DAJ/D2P relative à la gouvernance des investissements du ministère de la défense, 26 mars 2010, §3.1

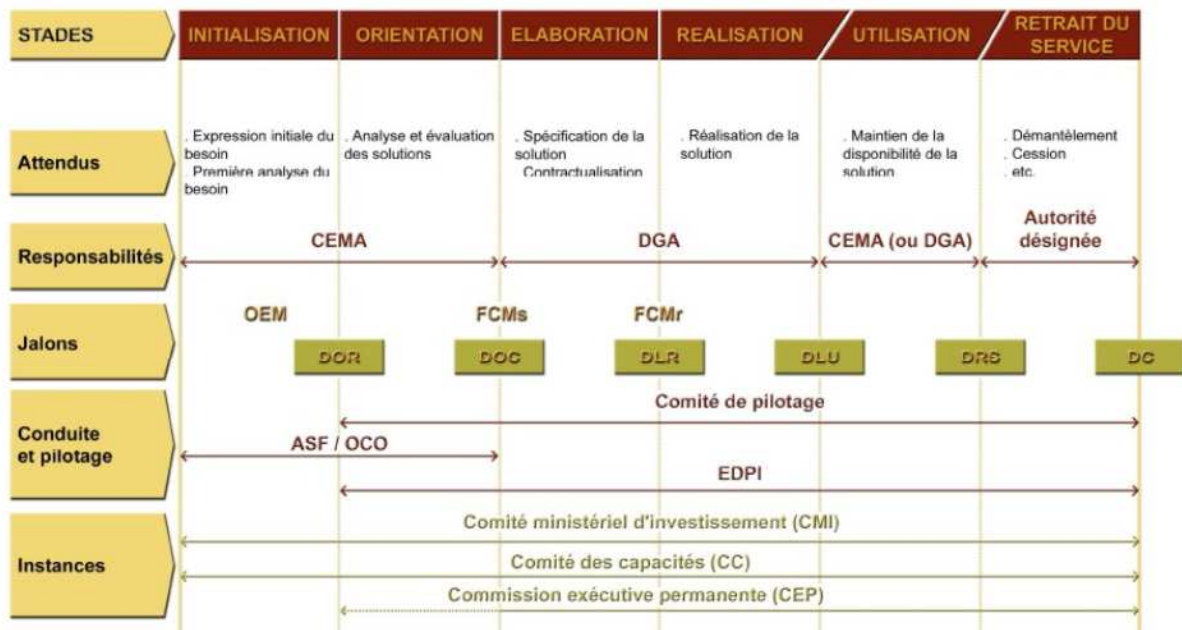


Schéma 2 : Schéma du déroulement d'une opération d'armement  
 Source : annexe 2 de l'instruction générale N° 125/DEF/EMA/PLANS/COCA –  
 N° 1516/DEF/DGA/DP/SDM du 26 mars 2010 relative au déroulement et la  
 conduite des opérations d'armement

On peut y noter également que les rôles des grands subordonnés du ministre ont également été redéfinis. Ainsi en CMI, le ministre souhaite statuer après avoir entendu « le CEMA sur la cohérence capacitaire au regard des missions des armées, le DGA sur la faisabilité technologique et industrielle et le SGA sur la soutenabilité financière de l'opération d'investissement »<sup>11</sup>.

Comme le résume le CGA LE GUEN :

*« C'est véritablement comme cela que le comité des capacités a été ouvert, suivant le principe même du CMI qui est l'instance où le ministre doit réunir ses collaborateurs, chacun étant dans son domaine. C'est-à-dire l'opérationnel, l'industriel et l'administratif et la logistique. Il fallait donc que l'EMA s'organise pour s'assurer de la cohérence capacitaire d'un dispositif et donc a priori, c'est pour cela que le comité des capacités n'est pas coprésidé. C'est l'EMA qui se retrouve*

<sup>11</sup> Ibid. §2.3

*avec ses armées et les services dans une enceinte fermée pour voir si véritablement la cohérence capacitaire est atteinte. C'est l'EMA qui doit élargir le débat s'il y a des interférences avec un autre domaine. »<sup>12</sup>*

Le rôle du comité des capacités est donc bien d'être le bras armé du CEMA pour garantir au ministre la cohérence capacitaire de l'investissement considéré et lui apporter l'assurance de la satisfaction du besoin opérationnel.

---

<sup>12</sup> *Entretien oral libre de Franck LE GUEN, contrôleur général des armées, réalisé le 5 décembre 2016 au siège du contrôle général des armées, Paris 15ème.*

## Chapitre II : La maturité

---

Le comité des capacités, dans l'ombre du comité ministériel d'investissement et à côté d'une commission exécutive permanente plutôt rôdée, a connu un démarrage timide mais a avantageusement grandi au point désormais d'avoir une réputation établie dans la comitologie des programmes majeurs d'investissements. Son rôle d'outil de cohérence auprès du CEMA est désormais bien ancré.

\* \* \*

### Un démarrage en demi-teinte

D'après le rapport publié le 24 avril 2012 par le contrôle général des armées et portant sur l'évaluation de la mise en œuvre de l'instruction générale n° 125-1516, « le comité des capacités n'a pas encore trouvé ses marques », comme le formule le titre du paragraphe 222 :

« Le comité des capacités avait notamment vocation à remplacer les anciens comités d'architecture des systèmes de force, les comités exécutifs des systèmes de force, à assurer une veille capacitaire sur le cycle de vie et une formalisation du besoin essentiellement aux premiers stades. De l'avis communément partagé, il n'a pas encore trouvé ses marques, notamment dans sa mission de supervision des stades amont. Sur le plan capacitaire, le comité des capacités n'entre pas dans l'étude de fond des fiches d'expression de besoin d'état-major et fiches de caractéristiques militaires.

(...)

Le comité des capacités n'a pas vraiment repris le rôle de l'ex-CASF, les débats y sont limités. Les débats y sont limités peut-

être en raison du nouveau tour de table et du nombre de participants qu'il induit ou du mono-pilotage de cette instance.

En outre le CASF fixait des orientations au collège OCO/ASF et ce n'est plus le cas aujourd'hui pour le comité des capacités.

Enfin la création du comité des capacités n'a pas limité le nombre d'instances, bien au contraire, du fait de la multiplication des réunions préparatoires.

Le comité des capacités apparaît ainsi comme une instance formelle au fonctionnement lourd. Les rapporteurs estiment qu'il devrait se recentrer dans son étude de chaque opération d'armement sur la validation des expressions de besoin en faisant un effort particulier sur une cotation mesurée des exigences en matière de quantité et de performance des équipements, mais aussi de calendrier de réalisation, et en vérifiant comment les dossiers de lancement de stade y répondent. »

Un certain nombre de reproches sont ainsi formulés à l'encontre de ce nouveau comité, à commencer par son « mono-pilotage », c'est-à-dire le fait qu'elle soit présidée uniquement par l'EMA et non plus co-présidée avec la DGA), ainsi que le niveau et le trop grand nombre de ses intervenants (« nouveau tour de table »). Comme le dit d'ailleurs le CGA Mattiucci :

*« La difficulté avec des autorités de haut niveau réside dans le fait que les discussions ne rentreront sans doute pas suffisamment dans le débat technique. Or en matière d'armement, il apparaît souvent nécessaire de rentrer dans les détails. (...) Le comité des capacités se déroule correctement lorsque il a été convenablement préparé en amont mais ce n'est pas une instance véritablement de challenge et de discussion ; par sa composition elle-même. (...) On a créé un*

*comité unitaire qui est moins paritaire que d'autres comités. Cela signifie donc qu'en dernier ressort, la décision appartient au chef d'état-major des armées. »<sup>13</sup>*

L'IGA Prophète, adjoint au directeur des affaires financières (DAF) du secrétariat général pour l'administration, complète cette perception :

*« Le comité des capacités était une assemblée d'autorités et c'est vrai que la discussion était quand même réservée aux opérationnels puis à la DGA. »<sup>14</sup>*

De ce premier constat découle un second reproche envers le comité des capacités, qui est de ne pas avoir repris les missions de l'ex-CASF, à la fois dans la « granularité » de l'analyse, comme le formule le contrôleur Mattiucci dans le lien avec les OCO et les ASF et dans la cotation des exigences :

*« On a ainsi perdu en granularité sur l'examen mais également sur la cheville ouvrière entre le comité des capacités et les OCO/ASF alors qu'effectivement, il y avait cette prérogative dans le CASF. »<sup>15</sup>*

Et le CGA Mattiucci de citer l'exemple du programme de l'engin blindé multi-rôles SCORPION :

*« La cotation est très importante et quelques soucis sont apparus au démarrage, comme par exemple sur la préfiguration du programme SCORPION où il apparaissait que des problèmes n'avaient pas été vus en comité des capacités et devait ensuite être traité en CEP. (...) Par conséquent, le fait d'être ferme sur la cotation entre, par exemple, indispensable*

---

<sup>13</sup> Entretien oral libre de Sylvain MATTIUCCI, contrôleur général des armées, réalisé le 21 octobre 2016 au siège du contrôle général des armées, Paris 15ème.

<sup>14</sup> Entretien oral libre de Pascal PROPHETE, ingénieur général de l'armement, réalisé le 25 octobre au siège du secrétariat général pour l'administration, Paris 15ème.

<sup>15</sup> Entretien oral libre de Sylvain MATTIUCCI, contrôleur général des armées, réalisé le 21 octobre 2016 au siège du contrôle général des armées, Paris 15ème

*ou très indispensable, est particulièrement important et le comité des capacités ne le faisait plus. »<sup>16</sup>*

Le dernier reproche, enfin, est de n'avoir pas véritablement allégé la comitologie :

*«En dépit d'une comitologie déjà compliquée, vient se rajouter des réunions préparatoires de comité, voire des réunions préparatoires de ces réunions préparatoires de comité. (...) Il existe effectivement une lourdeur, amplifiée par notre système militaire et qui tend à complexifier davantage. (...) Cela devient très difficile et effectivement très peu manœuvrant. On est finalement arrivé au paradoxe où, partant d'une volonté de simplification, l'effet obtenu apparaît plus compliqué. D'ailleurs, il convient généralement de rester prudent en matière de simplification car le résultat s'avère souvent être inverse. »<sup>17</sup>*

\* \* \*

## **L'affirmation de la primauté du CEMA**

Après ce constat un peu sévère réalisé en 2012, il convient désormais d'observer que le comité des capacités a atteint un degré de maturité qui lui a permis de gommer certains défauts et de tendre vers l'objectif initial assigné qui était d'être le bras armé du CEMA en préalable à la présentation au ministre des investissements majeurs.

---

<sup>16</sup> Entretien oral libre de Sylvain MATTIUCCI, contrôleur général des armées, réalisé le 21 octobre 2016 au siège du contrôle général des armées, Paris 15ème = Idem

<sup>17</sup> Id.

La primauté du CEMA, « *primus inter pares* » pour reprendre les termes du CGA LE GUEN, traduite dans l'instruction N° 29/DEF/EMA/PLANS/SP-CSF du 26 mars 2010 relative au fonctionnement du comité des capacités (« La présidence du CC est assurée par le sous-chef « plans » (SCPL) de l'état-major des armées, représentant le CEMA ») est rappelée par le GCA Carré, sous-chef plan de l'EMA :

*« Le cœur du comité des capacités, est d'exprimer le besoin des armées (...) et cela demeure le plus important probablement. »<sup>18</sup>*

Cette prépondérance du besoin opérationnel est d'ailleurs rappelée par le contre-amiral (CA) ROLLAND, chef de la division cohérence capacitaire (COCA) de l'EMA :

*« Le domaine dans lequel le comité des capacités est pleinement souverain est la validation du besoin opérationnel. Cela signifie la vérification du bien-fondé du besoin opérationnel dans la façon dont il est exprimé et la recherche d'un resserrement du besoin opérationnel sur ce qui apparaît accessible, raisonnable et techniquement réalisable. (...) Cela ne fait pas nécessairement l'unanimité auprès de l'ensemble des parties prenantes car évidemment leur liberté d'action en est réduite. (...) Cette approche nous place ainsi dans un rôle d'arbitre plutôt directif, imposant de conduire une analyse selon les effets opérationnels à produire. Or, cette méthodologie par les effets opérationnels, pour qu'elle puisse être déroulée de façon exhaustive, nécessite un travail*

---

<sup>18</sup> Entretien oral libre de Vincent CARRE, général de corps d'armée aérienne, réalisé le 21 octobre 2016 au siège de l'état-major des armées, Paris 15ème

*quotidien de persuasion auprès de nos interlocuteurs car la facilité commanderait parfois de raisonner en « solutions ». »<sup>19</sup>*

Effectivement, cette vision ne fait pas consensus, à l'instar de l'IGA MESTRE, chef du service de préparation des systèmes futurs et d'architecture de la DGA qui « considère que c'est une instance qui ne fonctionne pas parce qu'elle n'est pas collégiale<sup>20</sup> ».

Pour autant, l'EMA considère que cette présidence unique lui est indispensable afin de faire du comité des capacités l'instance préparatoire au CMI dont a besoin le CEMA. Et le SCPL de citer les deux exemples récents où l'EMA et la DGA se sont opposés ; celui tout d'abord de l'acquisition de 4 avions de transport tactique C-130, pour lesquels le CEMA avait indiqué le 21 mai 2015 en commission de défense à l'Assemblée nationale : « Je tiens aux quatre C-130 et nous les obtiendrons », et celui de la rénovation à mi-vie de 55 mirages 2000 au lieu des 45 prévus initialement. Le GCA CARRE concède que dans les deux cas, le « dossier a été lancé grâce au comité des capacités et on a tordu le bras de la DGA »<sup>21</sup>.

\* \* \*

---

<sup>19</sup> Entretien oral libre de Jean-Philippe ROLLAND, contre-amiral, réalisé le 3 octobre 2016 au siège de l'état-major des armées, Paris 15ème

<sup>20</sup> Entretien oral libre de François MESTRE, ingénieur général de l'armement, réalisé le 7 octobre au siège de la délégation générale pour l'armement, bâtiment Auguste Perret, Paris 15ème

<sup>21</sup> Entretien oral libre de Vincent CARRE, général de corps d'armée aérienne, réalisé le 21 octobre 2016 au siège de l'état-major des armées, Paris 15ème

## Un rôle vertueux

Outre la priorité redonnée à l'opérationnel, le second effet bénéfique de cette instance préparatoire au CMI est, comme dans tout processus incrémental où une instance est préparatoire à une autre instance de niveau supérieur, d'avoir grandement amélioré la qualité des travaux préparatoires à la décision du ministre. Cet « enjeu de propreté du processus »<sup>22</sup>, selon l'expression du GCA(2S) BOUQUIN, était d'ailleurs une des ambitions de la nouvelle gouvernance des opérations d'investissements. Le CA ROLLAND y voit ainsi la mise en place d'une démarche vertueuse :

*« J'apprécie particulièrement que, dans ce comité des capacités, le processus soit conduit « proprement » et dans l'ordre Il importe en effet de respecter une chronologie permettant d'exprimer un besoin, une première réponse à ce besoin puis de dérouler une démarche itérative dont l'issue permettra à la fois d'affiner le besoin mais également la réponse à ce dernier. Ce processus vertueux me semble indispensable pour garantir que la dépense d'un programme de défense sera la plus efficiente possible. »<sup>23</sup>*

Elle a aussi encouragé la production de dossiers de qualité (« on cherche à ce que le dossier soit robuste, soit mûr et soit apte à accéder dans les niveaux supérieurs »<sup>24</sup>) grâce à un travail préparatoire décrit ainsi par le GCA CARRE :

*« L'existence d'un comité des capacités, incite à produire un ardent travail de préparation en amont. (...) En amont du comité des capacités, (...) les différents acteurs comme les*

---

<sup>22</sup> Entretien oral libre de Alain BOUQUIN, général de corps d'armée en deuxième section, réalisé le 17 octobre 2016 au salon Euronaval, Villepinte

<sup>23</sup> Entretien oral libre de Jean-Philippe ROLLAND, contre-amiral, réalisé le 3 octobre 2016 au siège de l'état-major des armées, Paris 15ème

<sup>24</sup> Id.

*armées, la DGA et l'ensemble des services concernés, effectuent un travail de préparation intense. »<sup>25</sup>*

Le témoignage de l'ICA GERMOND, chef du secrétariat permanent du CMI, est à cet égard probant :

*« Quand les dossiers arrivent en comité ministériel d'investissement, ils ont été instruits, il y a des remarques tout à fait pertinentes qui ont eu lieu de chaque côté, et une des distinctions qu'il y a entre le comité des capacités et la CEP, c'est la manière dont il se mène. Le comité des capacités est une instance dans laquelle il y a une liberté de parole et il y a un débat. Les comptes rendus le reflètent d'ailleurs. »<sup>26</sup>*

En effet, l'une des autres avancées du comité des capacités qui témoigne de sa maturité en tant qu'instance préparatoire au CMI, et qui est consubstantielle à cette démarche vertueuse décrite ci-dessus, est d'être devenu, à tous égards, un lieu de débats.

En prenant l'exemple de la modernisation du système de défense antiaérien et antibalistique Aster 30 Block 1 NT, où il est apparu que l'amélioration de sa capacité anti-missile balistique générerait des montants très importants, notamment en matière de développement, pour finalement peu de physique, le CA ROLLAND explique comment, en comité des capacités, cela a donné lieu à beaucoup de débats et cela a permis de converger avec la DGA et d'obtenir *in fine* un plus grand nombre de missiles livrés.

Le CA ROLLAND résume par ces mots cette vertu du comité des capacités :

*« Parfois, les échanges au sein du comité suscitent des réactions et des débats. C'est indéniablement un lieu où des*

---

<sup>25</sup> Entretien oral libre de Vincent CARRE, général de corps d'armée aérienne, réalisé le 21 octobre 2016 au siège de l'état-major des armées, Paris 15ème

<sup>26</sup> Entretien oral libre de Emmanuel GERMOND, ingénieur en chef de l'armement, réalisé le 25 octobre au siège du secrétariat général pour l'administration, Paris 15ème

questions peuvent être posées et où des réponses sont attendues. Cela permet ainsi de poursuivre le processus dans les meilleures conditions. »<sup>27</sup>

\* \* \*

## Le garant de la cohérence capacitaire

Enfin, outre son rôle d'instance préparatoire au CMI pour le compte du CEMA, l'avancée majeure du comité des capacités consiste à répondre désormais à un des principaux objectifs prévu par l'instruction générale n°22912 DEF/SGA/DAJ/D2P relative à la gouvernance des investissements du ministère de la défense du 26 mars 2010. Il est ainsi le garant de « la cohérence capacitaire » et permet au CEMA d'assumer ses responsabilités, prévues à l'article D3121-9 du code de la défense<sup>28</sup>, en matière de définition du format d'ensemble des armées et de leur cohérence capacitaire.

---

<sup>27</sup> Entretien oral libre de Jean-Philippe ROLLAND, contre-amiral, réalisé le 3 octobre 2016 au siège de l'état-major des armées, Paris 15ème

<sup>28</sup> En matière de définition du format d'ensemble des armées et de leur cohérence capacitaire, le chef d'état-major des armées :

I. - Conduit les travaux de prospective opérationnelle, évalue les risques, les menaces et les situations d'emploi potentielles. Il propose au ministre les orientations et priorités en matière de capacités et de posture opérationnelle. Il participe à la coordination des travaux prospectifs du ministère.

II. - Est responsable du besoin opérationnel et s'assure de la cohérence capacitaire globale des armées : ressources humaines, équipements, organisation, soutiens, préparation, concepts et doctrines. Il propose au ministre les arbitrages nécessaires dans ces domaines.

A ce titre, il est responsable :

- de l'identification des capacités nécessaires aux armées pour remplir leurs missions actuelles et futures et de leur mise en cohérence ;
- de la conduite des travaux de planification des capacités militaires en tenant compte des ressources financières affectées ;
- de l'élaboration et de l'actualisation de la programmation militaire, au regard des finalités opérationnelles, de leur compatibilité avec les ressources financières appréciées par le secrétaire général pour l'administration et des contraintes techniques et industrielles appréciées par le délégué général pour l'armement ;

Il veille également au respect de la cohérence capacitaire dans l'exécution de la programmation militaire.

Comme le précise le GCA CARRE, son rôle prééminent est en effet celui-là :

*« Mon rôle est de vérifier que l'objectif n'est pas d'acquérir un équipement mais une capacité et que cette dernière est cohérente, entière, et soutenable. (...) En résumé, le comité des capacités (...) permet d'assurer la cohérence générale du produit que l'on va aller porter devant le ministre. »<sup>29</sup>*

Afin de répondre à ce besoin, la division COCA s'est structurée pour intégrer le besoin capacitaire dans ses démarches, et notamment la cohérence capacitaire du haut du spectre :

*« J'ai orienté le travail de la division cohérence capacitaire sur un ancrage opérationnel fort. En effet, le CEMA est commandant opérationnel, conseiller du gouvernement et garant de l'organisation et de l'avenir des armées. Il s'agit bien là de la cohérence capacitaire supérieure. »<sup>30</sup>*

Ce travail est mené de concert avec le service de préparation des systèmes futurs et d'architecture de la DGA, comme le détaille l'IGA Mestre :

---

III. - Propose au ministre les investissements nécessaires à la constitution des forces, à la préparation opérationnelle, à l'emploi et au soutien des armées, en veillant à leur cohérence physico-financière.

A cet effet, il prend l'avis du délégué général pour l'armement et du secrétaire général pour l'administration.

IV. - Participe à la préparation du budget du ministère, conduite par le secrétaire général pour l'administration, et propose au ministre les priorités à satisfaire au regard des missions assignées aux armées.

Il élabore et exécute les programmes budgétaires placés sous sa responsabilité. Il contribue à la préparation des autres programmes budgétaires du ministère.

V. - En matière de gouvernance des opérations d'armement, est responsable de la phase initiale d'analyse et d'expression du besoin et de la phase d'emploi des équipements. Il contribue également aux travaux menés sous la responsabilité du délégué général pour l'armement lors de la phase de réalisation des équipements.

Il élabore, enfin, en prenant avis du délégué général pour l'armement, les directives relatives au soutien dans les opérations d'armement.

<sup>29</sup> *Entretien oral libre de Vincent CARRE, général de corps d'armée aérienne, réalisé le 21 octobre 2016 au siège de l'état-major des armées, Paris 15ème*

<sup>30</sup> *Entretien oral libre de Jean-Philippe ROLLAND, contre-amiral, réalisé le 3 octobre 2016 au siège de l'état-major des armées, Paris 15ème*

*« Les travaux conduits actuellement de concert avec l'amiral Roland [Chef de la division SCPL/COCA de l'EMA] consistent à évaluer de quelle manière la meilleure cohérence d'ensemble de notre système de défense peut être garantie. Cette action se nomme « maîtrise de l'architecture des systèmes de défense (MASD) ». Elle a pour vocation, sur des briques élémentaires de la taille d'un schéma directeur, de s'assurer, en fonction des effets militaires à produire, de la bonne cohérence de l'ensemble des composantes qui concourt à la production de ces intérêts. La question est par exemple de savoir si, pour produire un effet particulier, une redondance est nécessaire. Dans ce cas, il importe de déterminer comment cette redondance est acquise et comment la production de l'effet est garantie, tout en faisant jouer des scénarios face à des systèmes de défense prévus. »<sup>31</sup>*

Le GCA(2S) BOUQUIN nous donne un exemple de cette cohérence capacitaire au sein d'un système de force :

*« Si on prend l'exemple de la capacité « frappe dans la profondeur », qui est une capacité maîtresse du système de force « engagement au combat », diverses capacités peuvent y contribuer : les missiles de croisière navals, les missiles de croisière aériens, le lance-roquettes unitaire (LRU) de l'armée de terre etc. etc. Lorsque l'on lance un programme d'armement visant à répondre à un des segments de cette capacité maîtresse, il importe de vérifier que le programme engagé est bien une contribution déterminante et originale de cette capacité maîtresse. S'agissant par exemple du LRU, il*

---

<sup>31</sup> Entretien oral libre de François MESTRE, ingénieur général de l'armement, réalisé le 7 octobre au siège de la délégation générale pour l'armement, bâtiment Auguste Perret, Paris 15ème.

*convient de vérifier que les effets produits par ce nouveau système de l'armée de terre ne sont pas déjà couverts par les autres systèmes. Cela permet ainsi de s'assurer, grâce à une analyse capacitaire globale, que la panoplie est une panoplie complémentaire d'objets qui, pris un à un, ne couvrent pas le besoin global. En revanche tous ensembles, ils couvrent la totalité du besoin. C'est effectivement cela, la cohérence. »<sup>32</sup>*

Cette cohérence capacitaire est acquise au moyen d'un processus qui débute par une analyse prospective décrite ainsi par le CA ROLLAND :

*« Une nouvelle approche rationnelle a été structurée au sein de l'EMA. Elle vise à remettre les effets opérationnels au début de tous les processus. Un travail d'étude a donc été mené avec un horizon à 15 ans et portant à la fois sur la menace et sur l'environnement opérationnel dans lequel les opérations seront conduites. La menace et le contexte opérationnel étant fixés, le mode d'emploi des forces sera imaginé et, pour ces éléments de doctrine d'emploi, il faudra définir les effets capacitaires à produire. C'est le besoin militaire prévisible. »<sup>33</sup>*

Cette vision prospective se décline de façon très pragmatique ensuite avec la validation des objectifs d'état-major (OEM) et des fiches de caractéristiques militaires (FCM). On est donc désormais très loin du constat de 2012 où le contrôle général des armées écrivait :

*« Sur le plan capacitaire, le comité des capacités n'entre pas dans l'étude de fond des fiches d'expression de besoin d'état-major et fiches de caractéristiques militaires. »*

---

<sup>32</sup> Entretien oral libre de Alain BOUQUIN, général de corps d'armée en deuxième section, réalisé le 17 octobre 2016 au salon Euronaval, Villepinte.

<sup>33</sup> Entretien oral libre de Jean-Philippe ROLLAND, contre-amiral, réalisé le 3 octobre 2016 au siège de l'état-major des armées, Paris 15ème

L'étude de la FCMr du SCALP et les nombreux débats associés lors du 71ème comité des capacités évoqué en introduction témoignent de cette évolution.

Un autre exemple illustre également ce nouveau mode de fonctionnement et l'amélioration de la cohérence capacitaire. Le standard F3R du Rafale était un programme qui n'avait pas fait l'objet d'un OEM, et n'avait donc pas donné lieu à la comitologie associée et à l'examen vertueux par itérations successives. Cette évolution était en effet plutôt portée par un raisonnement très technique, très industriel et très centré sur l'armée de l'air et elle n'était pas portée par une approche capacitaire.

L'EMA, qui ne souhaite plus désormais que les investissements échappent à cette approche capacitaire globale, a réussi à obtenir in fine une FCM validée en comité des capacités. Toutefois, comme le déplore le CA ROLLAND, ce programme n'a pas été mené « *dans la démarche top down théorique où le raisonnement est global* ». S'agissant par contre de la version future, le standard 4, ce sera bien une démarche capacitaire partant d'une cohérence au sein d'un système de force qui sera privilégiée.

\* \* \*

## **La recherche d'une cohérence transverse**

Le comité des capacités s'efforce également de rechercher une autre forme de cohérence dont l'objectif est de vérifier si l'investissement considéré peut fonctionner dans son environnement.

Il s'agit là surtout de répondre aux impératifs du II de l'article D3121-9 du code de la défense qui précise que le CEMA « est responsable du besoin opérationnel et s'assure de la cohérence capacitaire globale des armées :

ressources humaines, équipements, organisation, soutiens, préparation, concepts et doctrines ».

Une capacité militaire en effet n'est pas juste l'addition de matériels mais elle doit couvrir une combinaison de différents aspects comme « la pertinence de sa doctrine, mais aussi celle de son organisation, la constitution de ses ressources humaines, la qualité de ses équipements, la fiabilité de son soutien et la justesse de son entraînement »<sup>34</sup>, plus connus sous l'acronyme DORESE.

L'EMA et le comité des capacités prennent désormais beaucoup plus en compte cet « environnement » du système d'arme et l'intègrent dans leurs réflexions. Ainsi, le comité des capacités sera mis à contribution pour « vérifier qu'il n'existe pas d'aspects importants, soit directement liés au système, soit relatifs à des sujets en interface qui auraient pu être insuffisamment perçus dans leur importance voire oubliés »<sup>35</sup>.

Il sera aidé en cela par le travail en amont de la division COCA et notamment de ses OCO. Ces derniers sont chargés « d'animer la réflexion capacitaire et doctrinale et, sur un sujet donné, assurent la mission d'animateur de réseau et s'entourent des compétences extérieures nécessaires »<sup>36</sup>, dans un esprit de transversalité.

Le collège OCO/ASF (rebaptisé désormais OCO/APS, architecte de préparation des systèmes) est également un lieu d'analyse de l'environnement extérieur. A titre d'exemple, lors du collège OCO/APS du 12 décembre 2016, alors qu'était étudié le dossier d'orientation (DOR) du programme FLOTLOG visant à remplacer les pétroliers ravitailleurs, un regard particulier a été porté sur la question des infrastructures d'accueil.

---

<sup>34</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE, commission de la défense nationale et des forces d'armées, mercredi 3 décembre 2014, compte rendu n°26, audition du général de division (GDI) Jean-François Parlanti, chef du centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations (CICDE)

<sup>35</sup> *Entretien oral libre de Jean-Philippe ROLLAND, contre-amiral, réalisé le 3 octobre 2016 au siège de l'état-major des armées, Paris 15ème*

<sup>36</sup> *Ibid.*

Le chef de la division COCA, au titre de sa mission de cohérence capacitaire, place lui-même la priorité de son action autour de l'environnement du système plutôt que sur le système lui-même :

*« Ainsi, lorsque je vise une fiche de caractéristiques militaires je vais vérifier qu'elle possède un visa sur le volet infrastructure et MCO et je vais m'assurer que le concept de soutien est explicite. Je porte donc davantage mon effort sur l'environnement du système que sur ses seules caractéristiques militaires. »<sup>37</sup>*

Depuis sa création en 2010, on peut désormais considérer que le comité des capacités a atteint un important degré de maturité dans son rôle de gardien de la cohérence. En effet, par rapport aux nombreuses critiques formulées en 2012, il a évolué favorablement dans de nombreux domaines en s'affirmant comme étant effectivement le bras armé du CEMA pour préparer ce dernier à défendre les projets d'investissements auprès du ministre en CMI.

Il a également su s'approprier la recherche de la cohérence, à la fois dans le haut du spectre au niveau de la cohérence des systèmes de forces mais également de manière transversale avec l'environnement des systèmes d'armes sans lequel il ne pourrait acquérir sa pleine capacité opérationnelle.

Cette maturité a toutefois été acquise de façon empirique, en apprenant d'erreurs commises comme par exemple la problématique infrastructure sur le programme du nouveau sous-marin nucléaire d'attaque (SNA) Barracuda, et surtout, elle est le résultat de l'expérience, de la très grande qualité, de la sensibilité au domaine du soutien et du goût pour la transversalité des acteurs actuels.

---

<sup>37</sup> *Id.*

L'édifice apparaît ainsi fragile car d'une part, il est plutôt fondé sur les qualités intrinsèques de personnalités et non sur une organisation et, d'autre part, la cohérence qui y est recherchée résulte plutôt d'une approche volontariste et non d'une analyse systémique.

## Chapitre III : L'avenir

---

Le comité des capacités a profité de nombreuses avancées afin de répondre au mieux à son objectif principal visant à « préciser les modalités de l'intégration, au niveau pertinent, des aspects capacitaires et, au premier chef, des besoins opérationnels dans la conduite générale des projets », pour reprendre les termes de l'instruction n° 29/DEF/EMA/PLANS/SP-CSF relative au fonctionnement du comité des capacités du 26 mars 2010.

Ces avancées apparaissent malheureusement fragiles car, à la fois, l'approche de la cohérence n'apparaît pas exhaustive, mais les organisations et les outils en place peuvent constituer un frein à cette évolution favorable.

\* \* \*

### Les trois appréhensions de la cohérence

Pour parfaire le comité des capacités de demain, il importerait tout d'abord de définir précisément son champ d'intervention. En effet, la notion de « cohérence » revêt plusieurs aspects qu'il convient absolument de distinguer car ils ne recouvrent pas le même concept. En tout premier lieu, on peut envisager la cohérence capacitaire comme la façon dont un système d'arme s'intègre dans un système de force plus global, sensé produire un effet militaire. Le système d'arme apparaît alors comme une brique élémentaire d'un ensemble plus vaste. C'est l'exemple du LRU évoqué par le GCA(2S) Bouquin et rappelé au chapitre précédent. On est dans le haut du spectre et la cohérence capacitaire se définirait plutôt par :

COHERENCE = **COMPLEMENTARITE**

Le deuxième degré de la cohérence capacitaire se situe, pour un système d'arme, au niveau de l'ensemble des facteurs qui lui sont absolument indispensables pour obtenir sa pleine capacité opérationnelle. C'est ce qui a été qualifié précédemment d'« environnement » et qui est conceptualisé

sous l'acronyme DORESE. Prenons par exemple le cas d'un avion : sans personnel formé, sans maintenance appropriée et sans piste *ad hoc* pour décoller, il ne pourra mettre en œuvre ses caractéristiques techniques, fussent-elles les meilleures possibles. L'ensemble de ces aspects conditionnant donc la capacité **opérationnelle** d'un système d'arme, la définition de la cohérence capacitaire s'apparenterait ici plutôt à :

COHERENCE = **CONDITIONNALITE**

Le troisième niveau, enfin, correspond à la vérification de l'adéquation de l'équipement projeté aux effets attendus. Il s'agit de s'assurer que les performances du système d'arme sont bien conformes aux exigences fixées dans les objectifs initiaux. Dans ce cas, cette recherche de cohérence se définit plutôt de la façon suivante :

COHERENCE = **CONFORMITE**

Ces trois niveaux de la cohérence capacitaire sont représentés dans le schéma suivant :

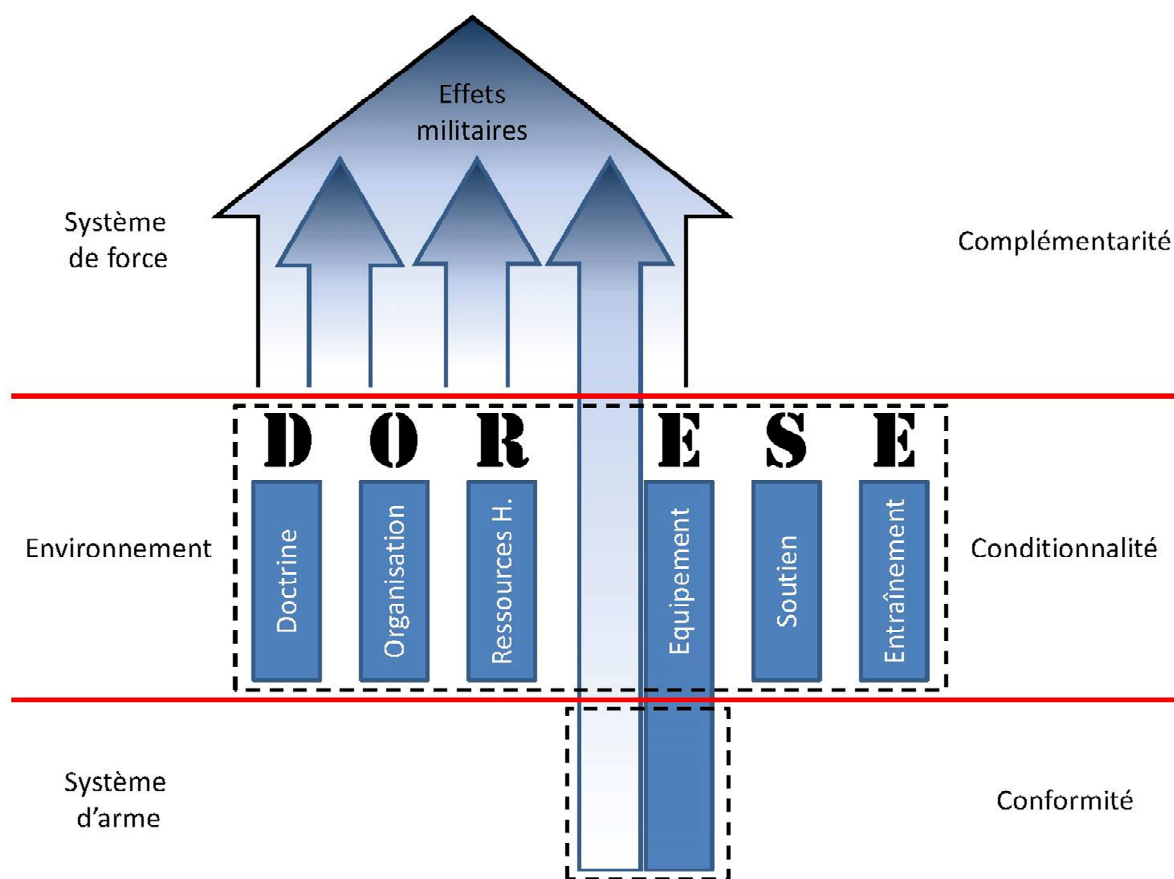


Schéma 3 : les trois niveaux de la cohérence

Schéma de l'auteur

Le niveau de la CONDITIONNALITE a sciemment été représenté en amont de celui de la CONFORMITE car il doit être considéré comme un niveau préalable. En effet, l'analyse DORESE peut être génératrice d'exigences.

Par exemple, les 315 m de longueur du bassin 9 de l'arsenal de Brest ont conditionné la longueur de la coque du porte-avions nucléaire Charles de Gaulle. De même, la dimension des bassins de l'île Longue conditionneront, sauf à consentir à des investissements considérables, la dimension du futur moyen océanique de dissuasion, remplaçant des actuels sous-marins nucléaires lanceurs d'engin (SNLE) de type Le Triomphant.

Elle permet également d'avoir, en amont, une approche du coût global de possession qui était une des ambitions de la réforme de la gouvernance des

investissements et qui est un domaine sur lequel des progrès sont à faire car comme le concède le CA ROLLAND, « *la dimension qui reste difficile à faire, concerne le coût global de possession et la prise en compte de tous les aspects de la capacité* »<sup>38</sup>.

Pour illustrer cette nécessité d'élargir le champ de la réflexion, on peut observer ce qui se pratique dans d'autres pays. Un concept quasi-similaire existe aussi aux Etats-Unis ; il est appelé DOTMLPF-P pour *Doctrine, Organization, Training, Materiel, Leadership and Education, Personnel, Facilities and Policy*. Cette analyse fait partie intégrante du système d'intégration et de développement des capacités conjointes (*Joint Capabilities Integration and Development System, JCIDS*), processus d'identification, d'évaluation, de hiérarchisation et de suivi des exigences capacitaires du ministère de la défense américain. En effet, le processus JCIDS débute par une évaluation fondée sur les capacités (*Capabilities Based Assessment, CBA*) qui « fournit une base analytique pour identifier les besoins en capacités et les lacunes en matière de capacités associées avant l'élaboration et la soumission des documents d'exigences de capacité pour examen et validation »<sup>39</sup> et, comme le prévoit explicitement le *Manual for operation of the Joint Capabilities Integration and Development System*, « l'analyse DOTmLPP-P fait partie de tous les CBA<sup>40</sup> ».

\* \* \*

---

<sup>38</sup> *Entretien oral libre de Jean-Philippe ROLLAND, contre-amiral, réalisé le 3 octobre 2016 au siège de l'état-major des armées, Paris 15ème*

<sup>39</sup> *MANUAL FOR THE OPERATION OF THE JOINT CAPABILITIES INTEGRATION AND DEVELOPMENT SYSTEM (JCIDS), 12 february 2015, enclosure C, C-3*

<sup>40</sup> *Id.*

## Réduire les freins à la transversalité

L'analyse capacitaire, on le voit, doit donc embrasser ces trois dimensions et le comité des capacités, sans doute dans un premier temps davantage focalisé sur le domaine de la CONFORMITE puis de la COMPLEMENTARITE, du fait de son tropisme en matière de suivi des programmes d'armement, essaye désormais d'intégrer le domaine de la CONDITIONNALITE.

Cependant, s'il existe une véritable volonté et des exemples concrets de davantage de transversalité, cette démarche n'est pas systémique et n'évite donc pas certaines difficultés rencontrées sur des programmes en cours.

En effet, plusieurs freins limitent cette progression vertueuse, et comme souvent dans les systèmes, ces freins sont d'ordre organisationnel et procédural.

En matière organisationnelle tout d'abord, si on reprend le schéma global de la cohérence capacitaire présenté précédemment, on se rend compte que de nombreux pans du concept DORESE échappent à l'autorité du SCPL :

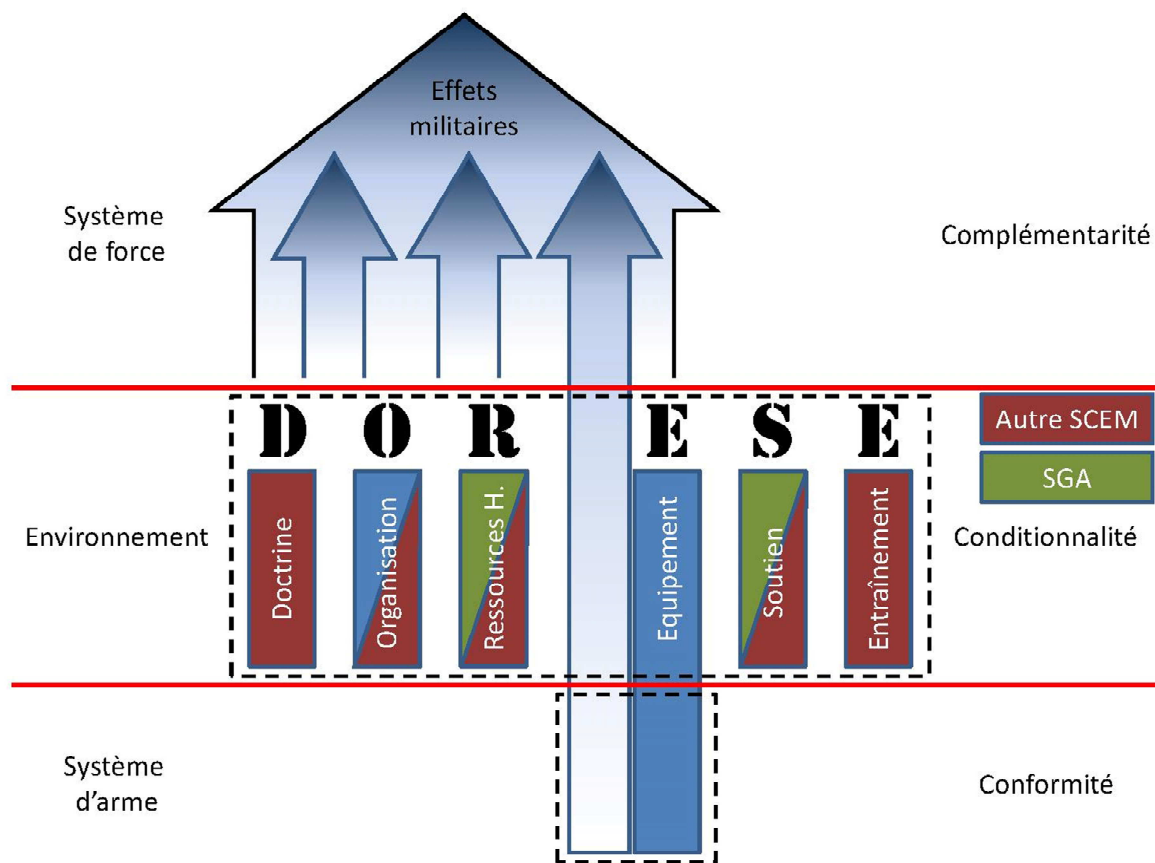


Schéma 4 : les trois niveaux de la cohérence et les compétences requises hors sous-chefferie Plan

Schéma de l'auteur

En effet, la plupart des domaines ressortissent à l'autorité d'autres sous-chefs d'état-major (SCEM) et, plus problématique encore, au SGA qui est pourtant un grand subordonné direct du ministre. Le SGA est par exemple responsable du programme (RPROG) 212 auquel sont subordonnées notamment les actions 04, politique immobilière, et 06, politique des ressources humaines. De surcroît, le service d'infrastructure de la défense (SID), le service interarmées responsable de l'infrastructure, qui est un des domaines majeurs de soutien d'un système d'arme, est subordonné au SGA et n'est donc pas dans la chaîne de commandement de l'EMA. On trouve sans doute là un des

défauts de conception de ce comité des capacités. Et lorsque le CGA LE GUEN déclare :

*Il fallait donc que l'EMA s'organise pour s'assurer de la cohérence capacitaire d'un dispositif et donc a priori, c'est pour cela que le comité des capacités n'est pas coprésidé.*

*C'est l'EMA qui se retrouve avec ses armées et les services dans une enceinte fermée pour voir si véritablement la cohérence capacitaire est atteinte. C'est l'EMA qui doit élargir le débat s'il y a des interférences avec un autre domaine. »<sup>41</sup>*

C'est tout à fait juste mais le fonctionnement de l'institution militaire, hiérarchisée, est peu compatible avec ce besoin de transcender les organisations. Cela signifierait en effet que le SCPL, président du comité des capacités, devrait avoir une autorité fonctionnelle sur des membres d'une organisation dont il n'a pas l'autorité hiérarchique.

En pratique, cela fonctionne dans une certaine mesure grâce à la bonne volonté des individus et à leur habitude du travail en commun mais on peut percevoir comment cet équilibre est fragile. Ce constat est d'ailleurs partagé par l'IGA MESTRE :

*«La capacité regroupe globalement six composantes : doctrine, organisation, ressources, équipement, soutien, entraînement. Le comité des capacités, devrait analyser ces six composantes et ce rôle devrait incomber aux officiers de cohérence opérationnelle (OCO), mais ils se concentrent uniquement sur l'équipement, parce qu'en effet, le reste des*

---

<sup>41</sup> Entretien oral libre de Franck LE GUEN, contrôleur général des armées, réalisé le 5 décembre 2016 au siège du contrôle général des armées, Paris 15ème

*problématiques est traité ailleurs au sein de l'état-major des armées ou directement via des services différents. »<sup>42</sup>*

Cela pose en outre des problèmes tout à fait pratiques. Par exemple, si durant le stade d'élaboration, voire d'orientation, un regard est porté sur l'environnement du système d'arme, ce n'est que très rarement le cas au stade de l'initialisation. Or, comme cela a été expliqué précédemment, l'analyse DORESE dans les stades amont est une nécessité pour faire émerger des contraintes qui pourraient s'imposer au système. Autre avantage, cela permettrait également d'informer suffisamment tôt les autres RPROG (ex 212 ou 178) afin d'inscrire en programmation pluriannuelle une ébauche de financement associé.

Le comité des capacités on le voit, peine à s'appropriier l'analyse DORESE, apparaissant pourtant comme indispensable pour vérifier la cohérence capacitaire. Cette difficulté s'explique par la complexité de l'organisation du ministère et par le mode de fonctionnement hiérarchisé de notre institution qui ne favorise pas le fonctionnement transversal.

\* \* \*

### **Dissocier cohérence capacitaire et validation des programmes ?**

Mais le champ de compétence du comité des capacités, qui s'étend au niveau du processus d'acquisition du système d'arme, constitue peut être également une autre difficulté. En effet, le comité des capacités intervient dans la procédure comme un lieu d'approbation de documents et de

---

<sup>42</sup> Entretien oral libre de François MESTRE, ingénieur général de l'armement, réalisé le 7 octobre au siège de la délégation générale pour l'armement, bâtiment Auguste Perret, Paris 15ème

franchissement de stades relatifs aux programmes, sous la seule autorité du CEMA.

Or si l'autorité du CEMA n'est pas contestable sur la cohérence capacitaire, le fait d'être une autorité de décision sur la conduite d'un programme d'investissement ne va pas nécessairement de soi.

En effet, cette position rend le CEMA quelque peu juge et partie, exprimant le besoin et validant ensuite la réponse à celui-ci. Ce n'est donc pas un dispositif propice à la vertu comme le rappelle le CGA Mattiucci :

*« Ce n'est pas une instance véritablement de challenge et de discussion (...) Or nous savons bien que les programmes d'armement nécessitent un échange itératif quelques fois d'ailleurs assez musclé entre celui qui tient les finances et qui dirige les opérations, c'est-à-dire la DGA, et celui qui a des exigences, à savoir l'EMA. Par conséquent, le fait que le comité des capacités soit d'emblée une instance mono-pilotée, ou plutôt très exactement mono-dirigée, a pu avoir un effet limitatif dans les échanges. »<sup>43</sup>*

L'IGA Mestre quant à lui considère effectivement, qu'en tant qu'autorité de décision pour le suivi des programmes d'armement, le comité des capacités est « une instance qui ne fonctionne pas parce qu'elle n'est pas collégiale »<sup>44</sup>.

Ce n'est pas tant en fait un problème de collégialité qu'un problème de responsabilité. Il est en effet tout à fait légitime que le comité des capacités soit présidé par le seul CEMA puisque la validation de la cohérence capacitaire relève bel et bien de son autorité. En revanche, ce n'est peut-

---

<sup>43</sup> Entretien oral libre de Sylvain MATTIUCCI, contrôleur général des armées, réalisé le 21 octobre 2016 au siège du contrôle général des armées, Paris 15ème

<sup>44</sup> Entretien oral libre de François MESTRE, ingénieur général de l'armement, réalisé le 7 octobre au siège de la délégation générale pour l'armement, bâtiment Auguste Perret, Paris 15ème

être pas au comité des capacités d'être le lieu de validation de jalons des programmes d'investissement.

\* \* \*

## L'exemple américain

Si de nouveau on observe le fonctionnement du système d'acquisition du ministère de la défense américain (*Department of Defense, DoD*), on constate un mode de fonctionnement sensiblement différent et qui respecte cette distinction.

Certes on y retrouve un triptyque similaire à celui observé en CMI où les trois grands subordonnés du ministre sont, en grossissant le trait, responsables respectivement de l'aspect opérationnel, industriel et financier. Mais à la différence du modèle français, il n'existe pas une instance en amont qui soit mono-présidée sous la seule coupe du CEMA, comme peut l'être le comité des capacités.

Aux États-Unis, en effet, les responsabilités sont bien distinctes et le système est divisé en trois processus, à la fois indépendants et interdépendants avec les autres :

- le processus de planification, de programme, de budget et d'exécution (PPBE).
- le processus d'acquisition de la défense,
- le système de développement de l'intégration des capacités communes (JCIDS),

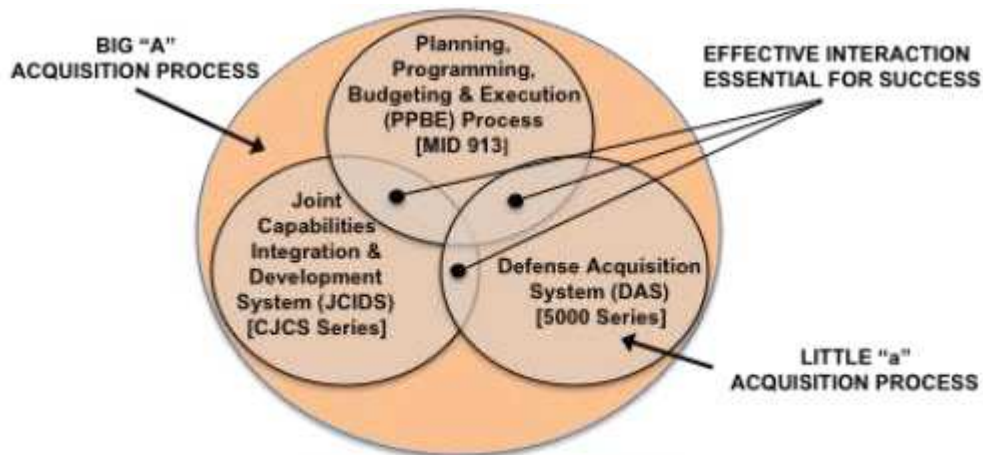


Figure 3.3 – DoD Decision Support System.

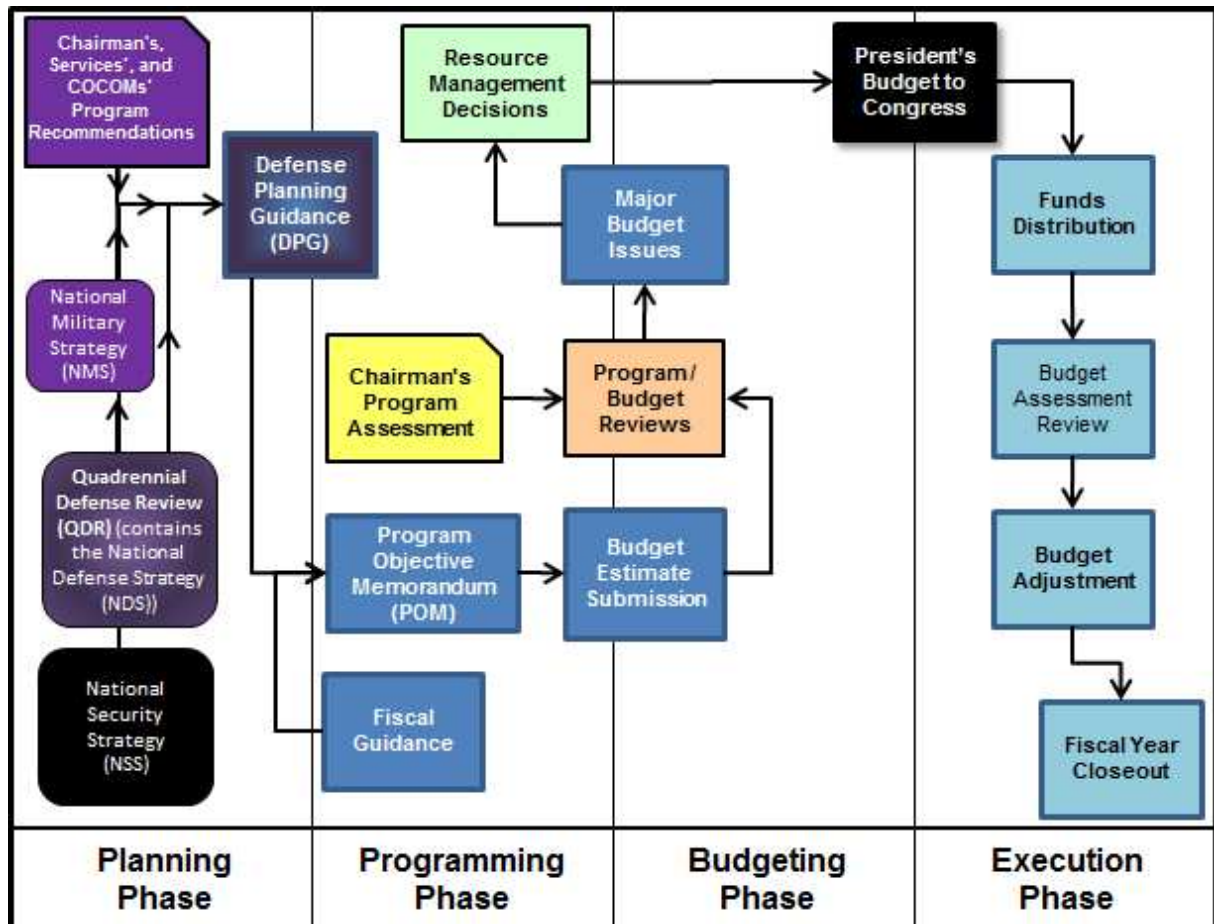
### Schéma 5 : DoD Decision Support System (PPBE, JCIDS, DAS)

Source : §3.3.1 de l' *Operational Guidebook for the Weapon System Support Manager* (V1.2, 15 juillet 2013)

Chacun de ces processus joue un rôle crucial dans le développement et l'acquisition de la capacité militaire du DoD et forme le système global d'acquisition de la défense.

Les trois processus sont les suivants :

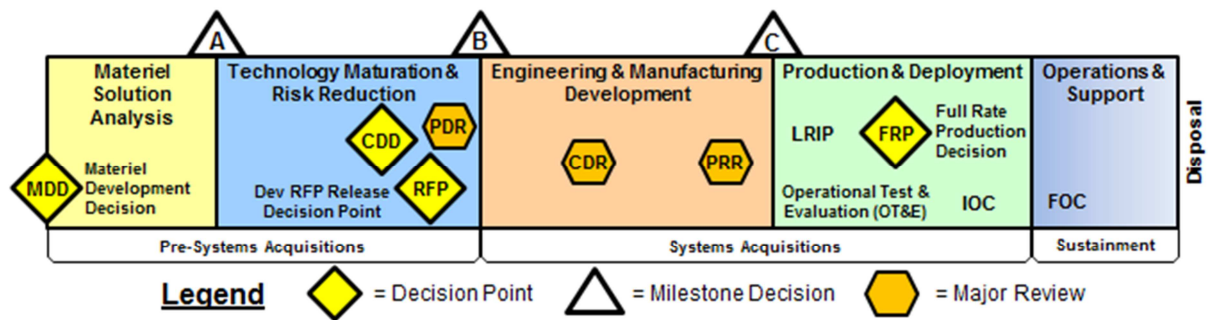
- Le processus du PPBE est axé sur la gestion financière et l'allocation des ressources pour les programmes d'acquisition actuels et futurs du DoD. Le processus est établi par le secrétaire à la Défense (SecDef) qui définit les priorités et les buts en vertu des directives principales du DoD.



**Schéma 6 : Schéma d'ensemble du processus PPBE du DoD**

**Source :** <http://www.acqnotes.com/acqnote/acquisitions/ppbe-overview>

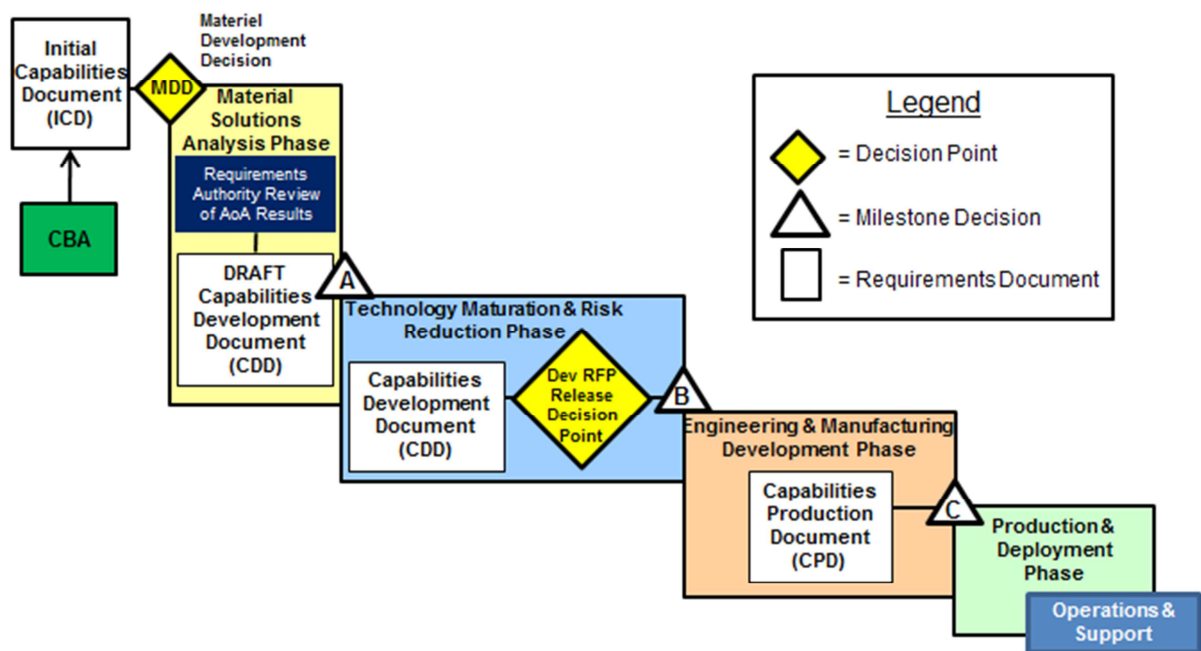
- Le processus d'acquisition est un processus où chaque programme, du début à la fin, passe par une série de procédures, de jalons et d'examen. Chaque étape est le point culminant d'une phase où il est déterminé si un programme passera à la phase suivante. La technique de gestion qui intègre toutes ces activités essentielles d'acquisition est appelée développement intégré des produits et des procédés (*Integrated Product and Process Development, IPPD*).



**Schéma 7 : Processus d'acquisition du DoD**

**Source : <http://www.acqnotes.com/acqnote/acquisitions/acquisition-process-overview>**

- le processus d'intégration et de développement des capacités conjointes (JCIDS) est destiné à appuyer la responsabilité du conseil conjoint de surveillance des exigences (*Joint Requirements Oversight Council, JROC*) pour valider les exigences communes militaires. Il joue un rôle clé dans l'identification des capacités requises par le besoin opérationnel pour se conformer à la stratégie nationale (*National Defense Strategy (NDS), the National Military Strategy (NMS), et la National Strategy for Homeland Defense*). L'objectif principal du JCIDS est de s'assurer que les capacités militaires requises sont identifiées, ainsi que leurs critères de performance opérationnelle (exigences), afin d'exécuter avec succès les missions assignées. Cela se fait par le biais d'un processus ouvert qui fournit au JROC les informations nécessaires et appuie le processus PPBE. Ce processus intègre la production de documents d'ordre capacitaire à chaque étape du processus d'acquisition.



**Schéma 8 : Processus JCIDS et insertion des documents capacitaires dans le processus d'acquisition**

**Source : <http://www.acqnotes.com/acqnote/acquisitions/jcids-overview>**

L'instruction 5000-2 du 7 janvier 2015 du DoD précise le fonctionnement conjoint de ces trois processus simultanés :

« L'acquisition, les exigences et la budgétisation sont étroitement liés et doivent fonctionner simultanément avec une pleine coopération et en étroite coordination. Les « exigences de capacité » validées fournissent la base pour définir les produits qui seront acquis au moyen du système d'acquisition et le processus de budgétisation détermine les priorités du Ministère et l'affectation des ressources, et fournit les fonds nécessaires pour exécuter les programmes prévus. Tout au long du cycle de vie d'un produit, des ajustements peuvent être nécessaires pour maintenir les trois processus alignés. Les besoins en matière de capacités peuvent devoir être ajustés pour se conformer à la réalité technique et fiscale. Les programmes d'acquisition peuvent devoir s'adapter à l'évolution des besoins et à la disponibilité des fonds. Les fonds

budgetés devront peut-être être ajustés pour rendre les programmes exécutables ou s'adapter à l'évolution des exigences et des priorités de capacité validées. Les exigences de capacité stables et le financement sont importants pour l'exécution réussie du programme. Les responsables des trois processus au niveau du DoD et au sein des Composants DoD doivent travailler en étroite collaboration pour s'adapter à l'évolution des circonstances au besoin et identifier et résoudre les problèmes le plus tôt possible. »<sup>45</sup>

Ce mode de fonctionnement, qui pourrait aisément se transposer en France au regard des trois grands subordonnés du ministre qui se partagent déjà ces trois prérogatives (opérationnel, industriel, financier), est beaucoup plus simultané et matriciel et moins séquentiel et hiérarchique que le nôtre. Le comité des capacités, qui serait l'équivalent du JROC, serait moins absorbé par le suivi du programme d'armement et pourrait ainsi développer davantage l'analyse de l'environnement du système.

Cela rejoint d'ailleurs tout à fait le souhait de l'IGA Mestre lorsqu'il évoque le processus actuel dont il estime qu'il « a une logique de fonctionnement par étapes successives très linéaire et je pense qu'il faut passer dans quelque chose de beaucoup plus simultané, beaucoup plus vivant. »<sup>46</sup>:

\* \* \*

---

<sup>45</sup> Department of Defense, Instruction n°5000-2, January 7, 2015, *Operation of the Defense Acquisition System*, p. 4

<sup>46</sup> *Entretien oral libre de François MESTRE, ingénieur général de l'armement, réalisé le 7 octobre au siège de la délégation générale pour l'armement, bâtiment Auguste Perret, Paris 15ème*

## Retrouver une instance préalable au CC

Sans nécessairement reproduire ce mode de fonctionnement américain, une option serait de retrouver une instance de challenge telle que pouvait être le CASF, en tant qu'instance préalable au CC spécialisée dans la nature de l'investissement considérée

Cet échelon intermédiaire, focalisé sur la supervision des programmes d'investissements, permettrait tout d'abord au comité des capacités de resserrer son champ de responsabilités sur la cohérence capacitaire, en élargissant ainsi son analyse suivant la grille DORESE, et de moins se focaliser sur le suivi du programme d'armement.

Cette instance préparatoire au comité des capacités, pour chaque type d'investissement, serait co-présidée par l'EMA et par le RPROG concerné. Elle procéderait aux arbitrages, au minimum pour les stades amont, des programmes d'investissement<sup>47</sup>.

\* \* \*

## Une évolution nécessaire des textes

Comme évoqué précédemment, le second frein après l'organisation réside dans la nécessité d'adapter le corpus réglementaire qui régit le fonctionnement de cette comitologie.

L'instruction n°29/DEF/EMA/PLANS/SP-CSF relative au fonctionnement du comité des capacités du 26 mars 2010 (« Elle fera l'objet d'une actualisation, de manière à prendre en compte l'évolution des organisations et le retour

---

<sup>47</sup> Accessoirement, cela permettrait aux programmes d'investissement d'avoir son planning propre sans attendre nécessairement le calendrier de tenue des comités des capacités, eux même dépendant de la tenue des CMI et donc de l'agenda du ministre.

d'expérience») prévoyait explicitement cette nécessaire évolution et il conviendrait d'entamer ce travail de correction des différents textes.

Sans rechercher nécessairement une modification radicale de notre organisation, à l'instar de l'organisation américaine, il apparaîtrait toutefois nécessaire de faire évoluer les textes régissant l'organisation actuelle de la comitologie afin de permettre au comité des capacités d'évoluer favorablement.

En évitant par exemple la focalisation du comité des capacités sur les programmes d'armement (ou les autres programmes d'investissement), on rejoint en définitif le souhait de l'IGA Mestre qui souhaite une évolution des processus :

*« Actuellement on se limite au programme d'armement et il faudrait fortement faire évoluer l'instruction 1516 (...) et l'instruction 1516 est un frein à cette évolution-là. »<sup>48</sup>*

Il conviendrait en effet qu'il existe une instruction « chapeau » reliant le CMI au comité des capacités, sans préjuger de la nature de l'investissement considéré. Ainsi, le rôle du comité des capacités serait recentré sur son objectif de démonstration de la cohérence capacitaire élargie.

L'instruction 125-1516 deviendrait donc une instruction subordonnée, focalisée sur la seule conduite du programme d'armement. Dans le même esprit, il pourrait aisément exister en parallèle une autre instruction subordonnée, relative aux programmes d'infrastructure. C'est d'ailleurs dans cet esprit que pourrait être conduite la mise à jour tant attendue de

---

<sup>48</sup> Entretien oral libre de François MESTRE, ingénieur général de l'armement, réalisé le 7 octobre au siège de la délégation générale pour l'armement, bâtiment Auguste Perret, Paris 15ème

l'instruction n°19065 relative au déroulement des programmes d'infrastructure du 10 mai 1995<sup>49</sup>.

Il conviendrait également de procéder à la correction des principales omissions. Par exemple le SGA, dans tous les textes régissant le fonctionnement du CMI et du comité des capacités, est vu uniquement sous l'angle financier, au travers de la DAF notamment. Dans une approche DORESE, son avis devrait être recherché sous l'angle de la politique immobilière avec la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA), du soutien infrastructure avec le SID, mais également sous l'angle des ressources humaines avec la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD).

Il est par exemple écrit dans le paragraphe 2.3 de l'instruction générale n°22912 DEF/SGA/DAJ/D2P relative à la gouvernance des investissements du ministère de la défense du 26 mars 2010 :

« Le CMI facilite le partage d'informations et l'échange de points de vue entre les grands subordonnés. Le ministre statue après avoir entendu chaque membre permanent au titre de ses responsabilités et plus généralement, le CEMA sur la cohérence capacitaire au regard des missions des armées, le DGA sur la faisabilité technologique et industrielle et **le SGA sur la soutenabilité financière de l'opération d'investissement** ».

Il conviendrait donc de prendre en compte les attributions effectives<sup>50</sup> du SGA dans les textes.

---

<sup>49</sup> Cette instruction a fait l'objet d'un projet de mise à jour envoyé au secrétaire général pour l'administration par lettre n°001647 du 1 décembre 2014 et qui n'a jamais été approuvé. Les problèmes de corpus réglementaire omettant les compétences du SGA en matière de politique immobilière et d'infrastructure évoqués dans le présent mémoire n'y sont sans doute pas étrangers

<sup>50</sup> Cette prise en compte pourrait d'ailleurs sans doute mettre en lumière la pertinence d'une autre instance préparatoire au CMI en parallèle du comité des capacités et permettant au

Les instructions régissant la gouvernance des investissements mériteraient d'évoluer pour y intégrer également la nécessité d'effectuer l'analyse DORESE et requérir la participation des organismes ad hoc au sein des différentes instances.

Par exemple, dans l'actuelle instruction n°29/DEF/EMA/PLANS/SP-CSF relative au fonctionnement du comité des capacités du 26 mars 2010, l'examen des moyens affectés au soutien n'est prévu qu'au stade d'utilisation (annexe I, § 7.). De même la liste des participants au comité des capacités n'intègre pas de représentant de la sous-chefferie performance ou du SGA hormis la DAF.

Comme évoqué précédemment, il ne s'agit pas de rédiger des processus extrêmement contraints mais plutôt de favoriser la prise en compte des sujets transverses au moyen de « pense-bête ». A cet égard, le tome II de l'instruction 125-1516, le recueil des documents-types, pourrait être modifié pour que chaque document de chaque stade soit enrichi d'items obligeant le rédacteur à aborder les sujets relatifs au concept DORESE par exemple, mais également une liste de sujets issus du retour d'expérience.

Le comité des capacités a acquis une maturité remarquable mais se heurte désormais à un ensemble de freins qu'il conviendrait de lever afin d'améliorer encore son fonctionnement. Il serait ainsi tout d'abord souhaitable de réaffirmer l'importance de l'analyse systémique de l'environnement d'un investissement afin de maîtriser l'ensemble des composantes de la cohérence capacitaire. Une évolution des organisations est sans doute également souhaitable afin de bien discriminer ce qui relève de la cohérence capacitaire et ce qui relève du suivi des différents programmes majeurs d'investissement (armement et infra). Enfin, et au minimum, des évolutions des textes de référence sont absolument indispensables, au moins

---

SGA de vérifier la prise en compte de ses domaines de responsabilité propre (finances, infrastructure, RH).

pour y effectuer les corrections nécessaires et au mieux pour y introduire des aides à l'élaboration d'une analyse exhaustive.

# Conclusion

---

L'histoire du comité des capacités nous montre qu'il existe une constante, un domaine où le comité des capacités trouve toute sa légitimité et tout son sens : le domaine de la capacité militaire. Et tout le rôle du comité des capacités va être de démontrer que cette capacité est atteignable et cohérente. Comme le dit son président, le GCA CARRE, « le cœur du comité des capacités, c'est bien l'expression de besoin des armées [...] et c'est ça qui est le plus important probablement »<sup>51</sup> ; c'est d'ailleurs pour cela que la présidence par un représentant du CEMA est essentielle.

C'était un des points fondamentaux de la réforme qui a suivi le *Livre blanc sur la sécurité et la défense nationale* de 2008 et qui a permis au comité d'atteindre une pleine maturité, inscrivant dans les mœurs son fonctionnement actuel.

Pour autant, la recherche de la cohérence ne repose pas que sur la capacité d'un système d'arme. D'ailleurs, la rédaction des textes relatifs à la gouvernance des investissements ne fait pas la distinction entre les différents types de programmes. Cela étant, les programmes d'armement restent la colonne vertébrale de cette comitologie et ce tropisme nuit à l'élargissement du champ de vision vers les sujets d'environnement. Ces sujets connexes sont pourtant de nature à obérer significativement l'efficacité opérationnelle du produit recherché.

Pire, ce rapprochement, au sein du comité des capacités, d'une logique capacitaire et d'une logique de programme, sous la seule présidence du CEMA peut potentiellement nuire à la recherche d'un optimum.

Aussi, afin de gommer ces défauts, il conviendrait au minimum de toiletter les textes existants afin d'institutionnaliser la nécessaire recherche d'une cohérence capacitaire couvrant l'ensemble des aspects de l'analyse

---

<sup>51</sup> Entretien oral libre de Vincent CARRE, général de corps d'armée aérienne, réalisé le 21 octobre 2016 au siège de l'état-major des armées, Paris 15ème

DORESE et de corriger les omissions organisationnelles qui nuisent au bon fonctionnement de cette instance.

Dans un deuxième temps, il conviendrait vraisemblablement de réintroduire des instances préparatoires pour le suivi des opérations d'investissement, en vue de permettre au comité des capacités de se recentrer sur la seule cohérence opérationnelle. En effet, capacité ne rime pas nécessairement avec système d'arme et il existe des opérations d'investissement présentées au ministre qui ne traitent pas d'armement (des contrats de maintenance ou des opérations d'infrastructure par exemple). Pour autant, il s'agit bien de capacité militaire, comme le projet du service de santé des armées pour 2020 ou la force opérationnelle terrestre par exemple.

Enfin, et sans aller nécessairement jusqu'au concept américain, il faudrait sans doute également repenser l'architecture globale de cette comitologie de gouvernance des investissements.

On a pu le voir dans ce mémoire, le comité des capacités a été créé pour donner au CEMA le pouvoir de proposer au ministre des investissements dont la cohérence capacitaire est acquise et qui s'inscrivent dans une logique d'emploi, permettant aux armées de tenir ses engagements opérationnels et à la France de tenir sa place sur l'échiquier politique international.

Au fil des années, il a fait la démonstration de sa pertinence et a su élargir son champ d'action pour assurer aux systèmes attendus une pleine capacité opérationnelle. Cette maturité, acquise grâce à la qualité intrinsèque de ses acteurs, mériterait désormais d'être pérennisée dans un système organisationnel et documentaire renouvelé afin de parfaire encore la performance de cette instance.

Dans le *Livre blanc de la sécurité et de la défense nationale* de 2008, le paragraphe intitulé « Des responsabilités ministérielles clarifiées et une gouvernance améliorée » et qui introduisait la création du comité ministériel d'investissement, se terminait par le paragraphe suivant :

« Enfin, ce mouvement de réorganisation se matérialisera par le regroupement de l'ensemble de l'administration centrale, aujourd'hui dispersée, dans un format resserré, sur un site parisien unique. »

On ne peut que constater en effet l'« effet Balard » lié au regroupement des services et la proximité désormais quotidienne de services autrefois implantés sur des sites éloignés (DGA, SGA, EMA) a déjà permis de consacrer des modes de fonctionnement plus transverses. Le moment est sans doute venu de faire rentrer le comité des capacités dans cette nouvelle ère.

# Documentation

---

- Jean-Louis BERNARD et Antoine CARRÉ, *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission de la défense nationale et des forces armées de l'assemblée nationale sur les conditions d'exécution des grands programmes de défense*, ASSEMBLÉE NATIONALE, 17 novembre 2004.
- *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, La documentation française, 2008.
- Cour des comptes, « *La conduite des programmes d'armement* », in *Rapport public annuel 2010*, février 2010.
- Instruction générale N° 1514 du 7 mai 1988 sur le déroulement des opérations d'armement, 4<sup>e</sup> édition, 17 septembre 2004 (1<sup>e</sup> édition du ... DATE)
- Instruction n°29/DEF/EMA/PLANS/SP-CSF relative au fonctionnement du comité des capacités, 26 mars 2010.
- Instruction générale n°22912 DEF/SGA/DAJ/D2P relative à la gouvernance des investissements du ministère de la défense, 26 mars 2010.
- Instruction générale N° 125/DEF/EMA/PLANS/COCA – N° 1516/DEF/DGA/DP/SDM relative au déroulement et la conduite des opérations d'armement, 26 mars 2010.
- Projet de refonte de l'instruction n°19065 relative au déroulement des programmes d'infrastructure du 10 mai 1995 envoyé au secrétaire général pour l'administration par lettre n°001647, 1 décembre 2014.
- Department of Defense américain, Instruction n°5000-2, , *Operation of the Defense Acquisition System* 7 janvier 2015
- *Manual for the operation of the joint capabilities integration and development system (JCIDS)*, 12 février 2015

- Arrêté du 20 mars 2015 portant organisation de l'état-major des armées et fixant la liste des commandements, services et organismes relevant du chef d'état-major des armées ou de l'état-major des armées

Instruction N° 600/DEF/EMA/ESMG/CDA relative à l'organisation et au fonctionnement de l'état-major des armées, 22 avril 2015

# Entretiens réalisés

---

- BOUQUIN Alain (général de corps d'armée en 2ème section), conseiller militaire chez Thalès®. Entretien oral libre réalisé le 17 octobre 2016 au salon Euronaval, Villepinte
- BOYER Jean-Yves (ingénieur en chef de 1ère classe), contrôle général des armées. Entretien oral libre réalisé le 3 octobre 2016 au siège du contrôle général des armées, Paris 15ème
- CARRE Vincent (général de corps aérien), sous-chef plan de l'état-major des armées. Entretien oral libre réalisé le 21 octobre 2016 au siège de l'état-major des armées, Paris 15ème
- COURAL Stephen (colonel), sous-directeur opérationnel et technique de la direction centrale du service d'infrastructure de la défense. Entretien oral libre réalisé le 4 octobre 2016 au siège de la direction centrale du service d'infrastructure de la défense, caserne Carnot à Versailles
- DUPONT DE DINECHIN Pierre (ingénieur en chef de 1ère classe), direction de la mémoire du patrimoine et des archives. Entretien oral libre réalisé le 25 octobre au siège de la direction de la mémoire du patrimoine et des archives à Paris 15ème
- LE GUEN Franck (contrôleur général des armées), contrôle général des armées. Entretien oral libre réalisé le 05 décembre au siège du contrôle général des armées à Paris 15ème
- MATTIUCCI Sylvain (contrôleur général des armées), contrôle général des armées. Entretien oral libre réalisé le 21 octobre 2016 au siège du contrôle général des armées, Paris 15ème
- MESTRE François (ingénieur général de l'armement), délégation générale pour l'armement. Entretien oral libre réalisé le 7 octobre au siège de la délégation générale pour l'armement, bâtiment Auguste Perret à Paris 15ème

- PLOMION Franck (ingénieur en chef de 1ère classe), chef du bureau Infrastructure de l'état-major des armées. Entretien oral libre réalisé le 25 octobre au siège de l'état-major des armées, Paris 15ème
- PROPHETE Pascal (ingénieur général de l'armement), adjoint au directeur des affaires financières et GERMOND Emmanuel (ingénieur en chef de l'armement) chef du secrétariat permanent du CMI, du secrétariat général pour l'administration. Entretien oral libre réalisé le 25 octobre au siège du secrétariat général pour l'administration à Paris 15ème
- ROLLAND Jean-Philippe (contre-amiral), chef de la division cohérence capacitaire de l'état-major des armées. Entretien oral libre réalisé le 3 octobre 2016 au siège de l'état-major des armées, Paris 15ème

# Liste des abréviations

---

APS : architecte de préparation des systèmes

ASF : architecte des systèmes de forces

CA : contre-amiral

CASF : comité d'architecture des systèmes de forces

CEMA : chef d'état-major des armées

CEP : commission exécutive permanente

CESF : collège exécutif des systèmes de forces

CGA : contrôle général des armées ou contrôleur général des armées

CICDE : centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations

COCA : cohérence-capacitaire

CSF : conseil des systèmes de forces

DAF : direction des affaires financières ou directeur des affaires financières

DGA : délégation générale pour l'armement (la) ou délégué général pour l'armement (le)

DLR : dossier de lancement de la réalisation

DMPA : direction de la mémoire, du patrimoine et des archives

DoD : Department of Defense

DOR : dossier d'orientation

DORESE : doctrine, organisation, ressources, équipement, soutien, entraînement

DP : directeur de programme

DRH-MD : direction des ressources humaines du ministère de la défense

EDPI : équipe de programme intégrée

EMA : état-major des armées

FCM : fiche de caractéristique militaire

FCMr : fiche de caractéristique militaire de référence

GCA : général de corps aérien

GDI : général de division

IGA : ingénieur général de l'armement

JCIDS : Joint Capabilities Integration and Development System

JROC : Joint Requirements Oversight Council

LRU : Lance-roquettes unitaire

MASD : maîtrise de l'architecture des systèmes de défense

OCO : officier de cohérence opérationnelle

OP : officier de programme

PPBE : Planning, Programing, Budget and Execution

RPROG : responsable de programme

RTC : réduction temporaire capacitaire

SCALP-EG : système de croisière conventionnel autonome à longue portée et d'emploi général

SCEM : sous-chef d'état-major

SCPL : sous-chef plan

SGA : secrétariat général pour l'administration ou secrétaire général pour l'administration

SID : service d'infrastructure de la défense

SNA : sous-marin nucléaire d'attaque

SNLE : sous-marin nucléaire lanceur d'engins

SP CSF : secrétariat permanent du conseil des systèmes de forces

