

UNE NOUVELLE POLITIQUE D'ARMEMENT

Jean-Yves HELMER (65),
délégué général pour l'armement

LA FRANCE est engagée dans un vaste mouvement de réforme de son dispositif de défense. Les transformations en cours, avec notamment celle qui touche la délégation générale pour l'armement, veulent apporter des réponses aux nouveaux défis auxquels la sécurité de notre pays est confrontée. Ces défis sont d'ordre stratégique, dans un contexte géopolitique fondamentalement transformé et marqué par des menaces nouvelles, incertaines et variées. Ils sont aussi d'ordre économique, car les États, confrontés à des difficultés budgétaires croissantes, veulent tirer ce que l'on a appelé "les dividendes de la paix" en réduisant les budgets militaires.

Les défis stratégiques

Un potentiel militaire nucléaire formidable est issu des arsenaux de la guerre froide. En 2003, dans le cadre des accords Start 2, il devrait rester entre 3 000 et 3 500 têtes nucléaires stratégiques du côté américain comme du côté russe, sans oublier les armes tactiques (missiles, roquettes, bombes, obus d'artillerie, torpilles sous-marines) dont le devenir n'est régi par aucun accord international juridiquement contraignant. La persistance d'un tel ensemble d'armements entretient, à elle seule, le risque nucléaire.

Par ailleurs, il existe dans le monde de nombreux foyers de violences et de confrontations armées. Des haines locales trouvent leur substance dans les contestations de frontières, dans les rivalités ethniques ou religieuses, ainsi que dans les ambitions de supériorité voire de conquête régionale. Celles qui avaient été contenues par la rivalité Est-Ouest ont pu, depuis 1989, s'exprimer plus ouvertement et, dans certains cas, ont dégénéré en conflits armés. Le premier en date fut celui du Golfe. Plus près de nous, il y eut celui de l'ex-Yougoslavie.

La prolifération constitue un autre risque majeur. Actuellement, et à l'exception de certains domaines très spécifiques, ce ne sont plus les besoins militaires qui tirent le progrès des technologies, mais bien les besoins civils. Cette constatation est évidente dans des domaines aussi fondamentaux pour la défense que les moyens de télécommunications, l'électronique, les matériels informatiques. L'explosion de l'offre de technologies civiles s'accompagne d'une diffusion sans précédent et presque sans limites, avec comme conséquence l'aggravation du risque de prolifération.

Le développement d'un missile balistique ou d'un drone doté, grâce au GPS, de performances de grande précision de localisation ou de navigation est à la portée de

nombreux États. Cette capacité, conjuguée à celle de développer des armes chimiques ou biologiques, voire nucléaires, donne toute la mesure des risques liés à ce phénomène de diffusion des technologies.

Comment répondre à ces nouveaux défis? La réponse apportée par la France est triple.

Il est d'abord impératif de conserver un dispositif de dissuasion nucléaire, seule protection contre toute résurgence d'une menace, de quelque nature qu'elle soit, contre nos intérêts vitaux.

Nous devons ensuite nous doter des moyens de contribuer à la prévention et à la résolution des crises. Il s'agit certes des crises qui pourraient mettre en cause la stabilité et la sécurité du monde ou porter atteinte au droit international. Mais, il s'agit aussi, bien sûr, de celles qui pourraient toucher nos ressortissants vivant dans des pays de grande instabilité ou affecter nos intérêts économiques ou politiques.

Deux grandes catégories de conflits conventionnels peuvent être imaginées dans le futur. Ce sont d'abord les affrontements dont l'enjeu sera clairement la neutralisation ou la destruction d'un agresseur régional. L'exemple type est celui de la guerre du Golfe qui a montré toute l'importance de la

puissance de feu, de la mobilité, de la protection. Ce sont ensuite des opérations où l'action militaire ne sera pas prédominante ; elles viseront par exemple à créer les conditions de stabilité nécessaires à un règlement politico-diplomatique des conflits ou encore à assurer les conditions de sécurité requises par une intervention humanitaire. Les facteurs clés du succès seront la surveillance des accès, le quadrillage du terrain, la manifestation constante d'une force militaire mesurée. De telles opérations, dissuasives par essence, qui veulent prévenir, gérer ou maîtriser des crises d'intensité variable, divergeront dans certains cas en confrontations armées.

La troisième réponse est celle qui s'attache à la prévention des risques de prolifération. Le renforcement du régime international de non-prolifération et de maîtrise des armements est indispensable. L'entrée en vigueur, le 29 avril dernier, de la convention d'interdiction des armes chimiques a constitué une étape significative. Mais les contrôles internationaux, même très rigoureux, ont leurs limites. La France doit se doter des outils de renseignement et d'information qui permettent de détecter des activités de développement d'armes de destruction massive, ces outils pouvant aller des systèmes de satellite aux moyens classiques de renseignement. Notre pays doit aussi avoir, avec ses alliés, les capacités de persuasion ou d'action montrant une détermination à ne pas laisser se constituer des armes susceptibles de représenter à terme une menace majeure.

Une telle analyse de risques et de conflits potentiels ne doit pourtant pas faire illusion. La réalité est que nous sommes plongés dans un monde incertain, marqué par la diversité. Nous sortons d'un monde où la menace était claire, identifiée et connue, pour entrer dans un univers de risques et d'incertitudes.

Malgré ces caractéristiques qui appellent à de grandes flexibilité et adaptabilité, il est possible de dégager des orientations pour guider nos choix sur les armements futurs.

Une première orientation s'attache au caractère interallié et interarmées de la plupart des interventions que nos forces auront à mener. L'interopérabilité ou mieux la communauté d'équipements, notamment entre les Européens, sera un facteur fort d'efficacité.

Une deuxième orientation repose sur l'importance fondamentale du système de renseignement et de commandement. La suprématie se jouera dans la capacité d'apprécier les situations, d'anticiper les événements et de prendre, au bon moment, les bonnes initiatives. Les moyens d'aide à la décision prendront une importance capitale, dans des situations où, de plus en plus, le temps sera compté et où il faudra décider vite. Cette suprématie dans l'information et le traitement de l'information doit se manifester au niveau stratégique, aussi bien pour prévenir un conflit que pour lutter contre la prolifération, mais également au niveau tactique : il s'agit, là aussi, de maintenir l'ascendant sur l'adversaire désigné, de manœuvrer plus vite que lui.

Tout État qui se veut souverain doit conserver les moyens de pouvoir porter sa propre appréciation des situations ; il n'en sera également que mieux armé pour gagner cette forme particulière de guerre, mais qui prend toujours plus d'importance et qu'on appelle la guerre de l'information.

Une troisième orientation porte sur la capacité de projection et de déploiement des forces. Celles-ci devront intervenir dans des délais tels qu'effectivement leur présence dissuasive permettra d'étouffer le conflit dans l'œuf ou, à défaut, de ramener le calme et de rendre pos-

sibles les actions humanitaires. L'enjeu sera de limiter les pertes humaines et d'éviter le risque d'un engagement militaire prolongé.

Une quatrième orientation est relative à la capacité de neutralisation. Les actions correspondantes relèveront de la guerre électronique ou de la projection de puissance en profondeur ; la mise en œuvre de raids ou de missiles de croisière tirés à distance de sécurité avec une très grande précision contribuera à signifier la détermination politique vis-à-vis de tel ou tel perturbateur et à donner ainsi un coup d'arrêt au développement d'un conflit potentiel. Ce seront aussi des actions sur le terrain, adaptées au type de conflit, au théâtre d'opérations, à des menaces aussi diverses que le missile balistique ou le sniper, où il faudra graduer la riposte, limiter les effets collatéraux, épargner le maximum de vies humaines.

Une cinquième orientation est le nécessaire développement des moyens de simulation, comme outils de développement ou comme moyens d'analyse des conflits potentiels et d'entraînement des forces.

En quoi la réorganisation de la DGA aidera-t-elle à mieux relever ces défis stratégiques ?

L'un des volets fondamentaux de la réorganisation de la DGA a consisté à développer, au sein même de la délégation, une capacité de réflexion prospective sur nos armes futures.

Cette réflexion est étayée par une approche système, interarmées, au plus près de l'utilisation opérationnelle : elle se réfère aux systèmes de forces. Un système de forces est constitué par l'ensemble des systèmes d'armes concourant à la satisfaction d'une même grande fonction opérationnelle. La dissuasion nucléaire, la projection de forces, la frappe en profondeur ou

tout ce qui s'attache à l'information, au renseignement et au commandement constituent des systèmes de forces.

Une fonction nouvelle a été créée à la DGA : celle d'architectes de systèmes de forces. Les architectes de systèmes de forces sont au nombre de huit. Une organisation analogue a été mise en place à l'état-major des armées avec la nomination de huit officiers de concept opérationnel.

Ces architectes vont élargir le champ des analyses qui fondent nos décisions sur les armes futures, avec l'élaboration d'un plan prospectif à trente ans. Cet horizon est celui de la durée de vie des grands programmes d'armement (sous-marin nucléaire lanceur d'engins, avion de combat, char, etc.) depuis la conception jusqu'au retrait de service. Une projection à une telle échelle de temps permet d'aborder dans les meilleures conditions la question du renouvellement des matériels et du maintien des compétences et savoir-faire industriels. Elle permet aussi d'envisager les évolutions technologiques, celles qui peuvent donner naissance à des armes nouvelles auxquelles il faudra faire face, celles qui peuvent faire apparaître des défenses et des dispositifs affectant l'efficacité de nos armements, celles qui, au contraire, peuvent nous apporter une supériorité dans la prévention ou l'action. Le plan prospectif aborde principalement les aspects liés aux menaces identifiées ou nouvelles, aux capacités opérationnelles à acquérir et aux équipements, c'est-à-dire à la technologie qui les détermine et aux outils industriels qui les réalisent.

Notre effort de recherche sera réorienté. Le plan prospectif est l'instrument principal d'orientation des études amont. Celles-ci seront lancées de manière plus sélective, tirée par les besoins, selon une approche résolument

top down, en concentrant les moyens sur les enjeux prioritaires. Les études seront, chaque fois que possible, regroupées en projets fédérateurs de recherche, dont chaque action intégrée correspondra à un objectif technique et économique. L'organisation de ces projets devra privilégier l'acquisition des savoir-faire par les entreprises. Alors que les contraintes budgétaires se répercutent sur les crédits de recherche et qu'elles obligent à une sélectivité toujours plus grande, c'est le souci de l'efficacité qui doit prévaloir.

Le lancement des nouveaux programmes est désormais organisé par référence aux systèmes de forces. Les architectes de systèmes de forces sont chargés de préparer les décisions sur les nouveaux programmes d'armement. Ils sont également chargés d'assurer la cohérence technique, financière et calendaire des programmes existant au sein de chacun des systèmes de forces.

Les défis économiques

De fortes contraintes pèsent sur nos budgets d'équipement de défense. Elles sont bien connues.

L'indispensable maîtrise des dépenses publiques a induit une réduction forte et durable de nos budgets de défense. Cette réduction est intervenue alors qu'augmentaient les besoins financiers de très nombreux programmes de renouvellement de nos équipements de défense. Ce sont les programmes qui ont été lancés dans la période 1985-1990 (portavions *Charles de Gaulle*, sous-marin nucléaire lanceur d'engins de nouvelle génération, char *Leclerc*, hélicoptère *Tigre*, avion *Rafale*, missiles futurs, systèmes de commandement, etc.) et qui, pour la plupart, entrent actuellement en phase de production.

Le défi économique qui se présente au ministère de la Défense consiste clairement à mener de front la modernisation de nos équipements de défense et la professionnalisation des armées. Il rend plus impérative que jamais la nécessité de réduire le coût de nos programmes d'armement et d'avoir des objectifs très ambitieux dans ce domaine.

Il nous faut aussi assurer l'avenir de notre industrie d'armement. Celle-ci est une industrie forte, la première d'Europe. Partie intégrante de notre dispositif de défense, elle a été dimensionnée en conséquence; elle est née du formidable effort technologique décrété au début des années 60 pour assurer l'indépendance du pays.

Notre industrie d'armement a, bien évidemment, été directement affectée par la réduction des budgets nationaux d'équipement de nos armées. Elle a aussi été touchée à l'exportation par l'offensive commerciale et politique des États-Unis qui ont doublé leur part, entre 1990 et 1996, sur un marché mondial réduit de moitié dans la même période.

Elle doit se redimensionner. Le mouvement correspondant a été largement engagé, puisque près de 100 000 emplois ont été supprimés en dix ans. Elle doit aussi se restructurer et elle doit le faire dans un cadre européen.

Là encore, en quoi la réorganisation de la DGA aidera-t-elle à mieux relever ces défis économiques?

La DGA veut jouer un rôle moteur dans la construction de l'Europe de l'armement.

Ce grand chantier constitue une priorité politique pour notre pays. Il répond à des besoins opérationnels liés à la nécessaire interopérabilité des équipements. Il répond aussi à des intérêts économiques, puisque

© SIRPA/ECFA



© SIRPA/ECFA



En haut : *Rafale*.

Ci-dessus : porte-avions *Charles de Gaulle*.

la coopération permet théoriquement de partager les coûts de développement et d'industrialisation, ainsi qu'à des nécessités industrielles : des entreprises transnationales, bénéficiant de programmes communs à plusieurs pays européens, peuvent ainsi disposer d'un marché intérieur suffisant pour asseoir leur compétitivité.

C'est bien en agissant à la fois sur la demande et sur l'offre que la coopération européenne pourra donner, en pratique, tous les effets escomptés. La rationalisation de la

demande passe par une expression commune de besoins par les états-majors et par une amélioration de l'efficacité de la conduite des programmes en coopération. Une conduite intégrée de ces programmes est précisément l'un des objectifs principaux de l'OCCAR, l'organisme conjoint pour la coopération en matière d'armement, créé en novembre 1996 par la France, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni. La rationalisation de l'offre implique, quant à elle, la constitution d'entreprises transnationales également véritablement

intégrées. Pour la France, cette restructuration passe, dans certains secteurs, d'abord par une étape nationale, à l'instar de ce qu'ont fait le Royaume-Uni, avec BAe et GEC, et l'Allemagne avec DASA.

Le processus de conduite des programmes d'armement a été résolument orienté vers la réduction des coûts et des délais. Ce processus se caractérise désormais par la généralisation de nouvelles méthodes de travail, inspirées par celles qui ont fait leurs preuves dans l'industrie pour la conduite de projets complexes : la conception à coût objectif, l'analyse fonctionnelle, la spécification au juste nécessaire, le travail en équipe intégrée (DGA/états-majors/industrie) pluridisciplinaire.

Il devient également nécessaire de recourir de manière plus volontariste à des normes ou équipements civils. C'est particulièrement vrai pour les télécommunications et l'espace. Ne pas le faire reviendrait à se priver des avantages, technologiques et économiques des systèmes civils ; certes, il restera des systèmes spatiaux spécifiquement militaires de télécommunications et d'observation de la Terre, mais leur efficacité pourra être considérablement renforcée par la recherche d'une complémentarité avec les systèmes commerciaux.

Une nouvelle politique d'acquisition, donnant toute l'efficacité nécessaire, a été mise en place. Elle se fonde sur une exigence de compétitivité formulée auprès de l'industrie à un niveau identique à celui des autres secteurs industriels comparables. Elle privilégie la mise en concurrence, facteur d'émulation et de progrès. Elle se traduit aussi par l'établissement d'un nouveau partenariat avec les entreprises. Des commandes pluriannuelles globales veulent donner aux entreprises la visibilité de plan de charge et la garantie

d'enchaînement des travaux qui leur permettent de s'organiser, en contrepartie d'une baisse substantielle des prix. L'allègement des contraintes techniques et administratives et l'optimisation des interfaces entre la DGA et l'industrie vont dans le même sens.

La rénovation de la conduite des programmes et la nouvelle politique d'acquisition commencent à porter leurs fruits. Avec la mise sous contrôle de gestion de tous les programmes d'armement, effective dès cette année, des économies considérables, dépassant 27 milliards de francs, ont déjà été acquises.

La DGA doit également renforcer le soutien de nos entreprises à l'exportation. Le succès est indispensable pour soutenir leur activité et bien les positionner dans les restructurations européennes. Les actions d'exportation sont désormais menées dans le cadre d'un plan stratégique qui comprend plusieurs volets. Le premier est constitué par la détermination des marchés prioritaires. Le deuxième est le renforcement de notre organisation pour mener des actions offensives et beaucoup mieux organisées ; ces actions passent par une mobilisation politique, par une démarche de coopération militaire et par une organisation plus cohérente et mieux coordonnée de la "maison France", s'appuyant sur la direction des relations internationales de la DGA. Le troisième volet s'attache à l'amélioration des mesures de soutien financier des entreprises. Le quatrième et dernier volet porte sur la procédure de contrôle des exportations ; dans le respect de nos engagements internationaux, l'aménagement de cette



© SIRPA/ECPA

Récupération d'un drone.

procédure doit donner plus de souplesse à nos industriels dans l'approche des marchés.

La nouvelle organisation retenue pour la DGA a pour vocation de faciliter la mise en œuvre de ces politiques et la pratique de ces nouvelles méthodes.

La DGA a été fondamentalement transformée et décloisonnée. Au lieu d'être organisée par directions de milieu (terre, mer, air, espace), la nouvelle DGA est organisée non seulement par activités (conduite des programmes, activités industrielles, responsabilités d'essais) mais aussi par métiers, dont certains sont identifiés en tant que tels : achat, contrôle de gestion, soutien logistique, etc. Une séparation très claire a été instaurée entre les régulateurs, par exemple les services de programmes, et les opérateurs : la

direction des centres d'expertise et d'essais, la direction des constructions navales et le service de la maintenance aéronautique. Le mode de fonctionnement matriciel a été généralisé dans les services de programmes pour assurer la cohésion de leurs actions. Le mode de management retenu se fonde sur des méthodes modernes de contrôle de gestion et sur une gestion des ressources humaines qui se veut motivante.

La DGA sera d'autant plus forte et convaincante pour faire valoir ses positions sur la réduction des coûts qu'elle aura elle-même donné l'exemple. Elle réduira ses propres dépenses de fonctionnement d'un tiers d'ici 2002.

C'est bien d'une transformation profonde dont il s'agit. Elle touche un des grands organismes de l'administration dans son organisation, dans ses modes de fonctionnement, dans ses méthodes de travail.



La réorganisation de la DGA et la rénovation de la politique et du processus d'acquisition ont été résolument engagées. Elles constituent, avec la professionnalisation et les réductions de format des armées, et la restructuration de l'industrie de défense, les trois piliers de la réforme de notre système de défense.

Seul, le succès de ces actions permettra, dans des budgets réduits, à la fois d'assurer un équipement des forces conforme aux besoins de notre défense et de conserver une industrie d'armement compétitive, garante de la souveraineté de notre pays. ■