

ARMEMENTS ET TECHNOLOGIES STRATÉGIQUES

La réforme des structures et des méthodes de la Délégation générale pour l'armement

par

Bertrand WARUSFEL

Maître de conférences à l'Université Paris V - René Descartes

Secrétaire général du Centre de recherches Droit et Défense

Le grand vent de la réforme qui souffle actuellement sur le ministère de la Défense se devait naturellement de toucher la Délégation générale pour l'armement (DGA) qui constitue par ses moyens techniques et industriels et par les tutelles qu'elle exerce un outil déterminant de l'appareil de défense nationale. Dans le passé déjà, la DGA avait connu plusieurs modifications de son organisation interne (réformes de 1984 et de 1995) et avait dû redéfinir le périmètre de ses activités industrielles (création en 1990 de GIAT Industries, en 1991 de DCN-International, séparation en juillet 1992 des parties industrielles et étatiques de la Direction des Constructions Navales - DCN).

Mais les modifications qu'apportent aux missions et à l'organisation de la DGA les décrets ¹ et arrêtés du 17 janvier 1997 sont beaucoup plus significatives et entraînent, plus qu'une adaptation, une véritable mutation de la DGA. Autant la réforme de 1995 restait encore - au moins dans les apparences - dans la continuité des organisations antérieures ², autant celle qu'a décidé - et imposé - Jean-Yves Helmer, le nouveau délégué général, rompt avec des traditions solides qui caractérisaient le système français de « *régulation administrée* » du secteur de

l'armement ³ et prépare la voie à des évolutions qui seront, sans doute plus radicales encore.

Trois orientations dominent cette réforme : tout d'abord, la rupture avec l'organisation verticale qui caractérisait les anciennes directions techniques de la DGA ; ensuite, l'accentuation de l'autonomie des entités industrielles et enfin, coiffant le tout, la recherche d'un haut niveau de performance dans la programmation et la gestion des programmes d'armement.

I. LA RUPTURE AVEC L'ORGANISATION VERTICALE DES DIRECTIONS TECHNIQUES

1.1. L'ancienne organisation verticale et ses vicissitudes

Lors de la constitution de la Délégation ministérielle pour l'armement (DMA) par le décret du 5 avril 1961, la volonté politique d'intégration des différents corps techniques des Armées au sein d'une entité unique avait été tempérée par la survivance au sein de celle-ci de différentes directions techniques spécialisées.

L'existence de ces directions techniques (armements terrestres, constructions navales, constructions aéronautiques, ...) avait une double fonction : une fonction technique qui reposait sur le fait que

1 Décret n°97-35 du 17 janvier 1997 fixant les attributions et l'organisation de la délégation générale pour l'armement, *J.O.R.F.* du 19 janvier 1997, pp. 965-968 ; Décret n°97-36 du 17 janvier 1997 modifiant le décret n°77-1343 du 6 décembre 1977 portant organisation de l'administration centrale du ministère de la Défense, *J.O.R.F.* du 19 janvier 1997, p. 969.

2 Cf. B. Warusfel, « La nouvelle organisation de la DGA », *Droit et Défense*, n° 95/1, p. 31.

3 Pour reprendre le concept utilisé dans sa thèse par Jean-Paul Hébert (J.-P. Hébert, *Production d'armement - Mutation du système français*, La documentation française, 1995).

chacune de ces directions « de milieu » traitant de l'ensemble des questions spécifiques à la conduite du combat dans un milieu donné (le milieu terrestre, le milieu marin, le milieu aérien) ; une fonction sociologique qui tenait à ce que les ingénieurs et techniciens intégrés au sein de la DMA provenaient, à l'époque, de corps jusqu'alors distincts qu'il s'agissait de fusionner progressivement et sans heurt (ce n'est, d'ailleurs, qu'en 1968 que le corps unique des ingénieurs de l'armement se substitua - avec plein effet en 1970 - aux corps antérieurs, tels que ceux des ingénieurs du génie maritime ou des études et fabrications d'armement, par exemple).

Ainsi l'existence de directions techniques verticales, qui décomposaient les responsabilités globales de la DGA et les programmes dont elle avait la charge en fonction du milieu, permit une transition douce qui ne remettait pas pratiquement en cause les habitudes propres de chacun des corps et de chacune des armées dont ils provenaient : la direction technique des armements terrestres regroupait les anciens ingénieurs des fabrications d'armement et travaillait exclusivement pour le compte de l'état-major de l'armée de terre, et il en allait de même pour les autres directions (à l'exception - limitée - de l'aéronavale, dont les matériels mis en oeuvre par la marine, étaient néanmoins commandés sous la responsabilité de la Direction des Constructions Aéronautiques - DCAe).

Cette organisation qui combinait, en apparence, intégration globale et différenciation verticale, fut progressivement perturbée par le développement de nouveaux domaines techniques moins verticaux qui prirent de l'importance au sein de l'organisation de la DGA. L'électronique et le spatial connurent, l'un et l'autre, la même évolution technico-institutionnelle : d'abord pris en compte sous la forme d'un service technique autonome, ils devinrent ensuite des directions techniques (la Direction des engins créée en 1965 - devenue ensuite Direction des missiles et de l'espace - DME - et la Direction de l'électronique et de l'informatique - DEI). Mais ces tentatives de « verticalisation » de ces deux domaines échouèrent car ils étaient l'un et l'autre d'une essence profondément interarmée (toutes les armées usent à la fois de missiles ou de moyens satellitaires et de systèmes de communication et de traitement de l'information). C'est pourquoi la précédente réforme de 1995 tenta une dernière refonte en supprimant la DEI (dont l'essentiel des compétences étaient absorbées par une direction des armements terrestres rebaptisée Direction des systèmes terrestres et d'information) et en réaménageant les activités de la DME par rapport à l'ancienne Direction des Armements Terrestres - DAT (qui possédait des

compétences en matière de missiles tactiques antichar) et à la DEI (qui intervenait dans le domaine des communications par satellite)⁴.

D'un point de vue de science administrative, si l'argument sociologique de la fusion des corps avait perdu toute réelle portée plus de vingt-cinq ans après la réforme de 1968, la subsistance des directions techniques de milieu encourageait le maintien d'un esprit féodal au sein de la DGA et contribuait à y transposer les querelles (notamment budgétaires) qui opposent régulièrement entre eux les différents États-majors d'armée.

1.2. Une nouvelle structure transversale des directions de programme

La voie choisie en 1995 par le nouveau délégué est, au contraire, très radicale. Peut-être influencé par le fait qu'il n'est pas membre du corps des ingénieurs de l'Armement (mais d'un autre corps, issu de Polytechnique, le puissant corps des Mines) et qu'il a fait l'essentiel de sa carrière dans le secteur privé, Jean-Yves Helmer a décidé la disparition complète des directions techniques de programme. Dans le nouvel organigramme de la DGA, en effet, la plupart des programmes d'armement vont être gérés par une direction unique, la **Direction des systèmes d'armes (DSA)** qui comprend quatre services techniques issus des anciennes directions de milieu : le service des programmes aéronautiques, celui des programmes navals, celui des programmes terrestres et celui des missiles tactiques.

Seuls échappent à cette direction commune, les programmes spécifiques typiquement interarmées tels que les programmes nucléaires et les programmes de télécommunications et de systèmes d'information, qui seront gérés par la **Direction des systèmes de forces et de la prospective (DSP)**, direction qui reprend par ailleurs l'essentiel des attributions de l'ancienne Direction des Recherches Études et Techniques (DRET) - et celles touchant la prospective des systèmes d'armes (qui avaient été détachées de la DRET en 1995 pour être confiées à une Direction de la stratégie industrielle et technologique, DSIT).

Ces deux directions s'appuient sur une troisième direction transversale, la **Direction des programmes, des méthodes d'acquisition et de la qualité (DPM)**, qui - à partir des compétences antérieurement détenues par la Direction aux programmes d'armement (ex-DPA) ou la Direction de la qualité (l'ex-DQA, à laquelle appartenait le

⁴ Idem, p. 32.

SIAR, service de la surveillance industrielle de l'armement) - aura en charge les aspects budgétaires des programmes, la constitution de la doctrine de la DGA en matière d'achats, de conduite des programmes et de qualité et qui - dans ces différents domaines - mettra à disposition des deux autres directions les spécialistes nécessaires pour chaque programme.

II. L'AUTONOMIE ACCRUE DES ENTITÉS INDUSTRIELLES DE LA DGA

2.1. La nouvelle organisation de la DCN

Une lecture peu attentive du nouvel organigramme pourrait faire penser que de toutes les directions techniques verticales, l'une d'elles a réussi à survivre : la **Direction des constructions navales**. Mais il n'en est rien. Si la dénomination de la DCN a subsisté dans la nouvelle organisation, elle ne recouvre plus aujourd'hui une direction technique (comme précédemment) mais une entité purement industrielle, organiquement distincte du service des programmes navals qui appartient à la nouvelle DSA. Derrière le maintien d'une prestigieuse dénomination, il s'agit donc bien de l'éclatement de ce qui constituait jusqu'à présent la DCN, à savoir, d'un côté les capacités de conception et de production des navires et des sous-marins, et de l'autre, les services ayant en charge de programmer, de commander et de réceptionner ces systèmes d'armes. Mais cette coupure définitive entre le fournisseur et le client ne fait que parachever une évolution entamée par deux arrêtés du 17 juillet 1992 qui avaient déjà séparé au sein de la DCN la partie industrielle (alors regroupée dans un « service industriel » qui coiffait les arsenaux et les bureaux d'études de DCN-Ingénierie) des services dits « étatiques » (à savoir le STSN, service technique des systèmes navals, une sous-direction des programmes et quelques moyens d'essais). De même, la nouvelle organisation de la DCN ne revient pas sur l'existence, sous la forme d'une société de droit privée à capitaux publics, d'une entité commerciale autonome à l'exportation, DCN International. Au contraire, la nouvelle DCN comprend (pour la première fois !) un service commercial (service des affaires commerciales et internationales) auquel DCN-I est fonctionnellement reliée.

Désormais, la DCN n'est plus qu'une entité autonome de production au sein de la DGA (comme le fut, en son temps, le groupement industriel des armements terrestres, avant de devenir en 1990 la société nationale GIAT Industries). En créant ainsi une césure organique accrue entre le client étatique et son fournisseur, il est clair que la nouvelle

organisation vise à la fois une plus grande transparence dans les coûts et la gestion des arsenaux (qui sont le dernier exemple de production industrielle directe par l'État) et à permettre au décideur politique d'engager ensuite le changement de statut de la DCN (vers, sans doute, une société nationale du type GIAT Industries)⁵.

2.2. Une volonté d'autonomie qui s'applique également en matière aéronautique et de moyens d'essai

Dans une moindre mesure, la constitution d'un **Service de la maintenance aéronautique (SMA)** participe à une logique similaire, à savoir profiter de la disparition de la DCAe pour donner une autonomie de gestion aux ateliers industriels de l'aéronautique (AIA) qui assurent la maintenance et la réparation des appareils de l'armée de l'air. La volonté affichée de la DGA pour ce service est, d'ailleurs de promouvoir, au-delà de la satisfaction des besoins propres des armées, des « *politiques de partenariat industriel, d'exportation de ses prestations et produits spécifiques et de diversification* »⁶. Pour ce faire, le SMA est doté d'une entité centrale, comprenant trois sous-directions (affaires opérationnelles et industrielles, affaires commerciales et internationales, ressources humaines et affaires administratives) et ayant autorité sur les AIA.

Suivant également la même approche mais au prix d'une réorganisation plus importante et plus complexe, la nouvelle organisation de la DGA crée une **Direction des centres d'expertise et d'essai (DCE)** qui regroupe l'essentiel des centres techniques ou d'essai jusqu'alors répartis entre les différentes directions de la DGA. Relèvent ainsi de la nouvelle DCE, des entités telles que, par exemple, le centre d'essai en vol (CEV), les centres d'essais des Landes (CEL) et de la Méditerranée (CEM) le centre d'essai des propulseurs, le Laboratoire de Recherches Balistiques Aérodynamiques (LRBA), le Centre électronique de l'Armement (CELAR), le centre d'essais du matériel terrestre de Bourges (ETBS) ou encore le fameux « bassin des carènes » (BEC). En prenant ainsi l'option de regrouper sous

5 Sur la "disparition prévisible des formes traditionnelles des établissements industriels de la DGA", cf. B. Warusfel, "Dimensions juridiques de la reconversion des industries de défense", in R. de Penanros (dir.) *Reconversion des industries d'armement- Crise, adaptation sectorielle et développement régional*, La documentation française, 1995, pp. 206-208. Dans le même sens, J.-P. Hébert, *op. cit.*, p. 145.

6 Art. 3 de l'arrêté du 17 janvier 1997 portant organisation du service de la maintenance aéronautique, *J.O.R.F.* du 19 janvier 1997, p. 976.

l'autorité d'une direction commune des entités techniques fort différentes, très éparpillées sur l'ensemble du territoire et qui vivaient jusqu'alors en osmose avec les directions techniques verticales auxquelles elles étaient rattachées, la nouvelle organisation cherche clairement à les transformer en centres de profit et à instaurer entre elles et les services de programme une relation de prestataires de service à clients. Et, du même coup, ces centres sont incités à chercher des débouchés commerciaux hors de la DGA (notamment auprès des industriels) et à l'étranger, tandis qu'à l'inverse, les services de programme de la DGA vont, plus facilement pouvoir mettre en concurrence les moyens d'essais de la DCE avec ceux d'autres prestataires.

III. LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU MODE DE GESTION DES PROGRAMMES D'ARMEMENT

La disparition des directions techniques traditionnelles et la séparation avec les activités industrielles ne peuvent constituer en eux-mêmes les objectifs ultimes de cette réorganisation. En réalité, comme l'ont souligné les différents responsables de la DGA depuis quelques mois, le but réel de toute cette mutation est d'instaurer un nouveau mode de programmation et de réalisation des programmes d'armement, afin de répondre aux exigences de réduction des coûts et des délais qu'impose la conjoncture économique et la contraction des ressources budgétaires du ministère de la Défense.

3.1. Préparation des programmes et architecture des « systèmes de force »

Classiquement les programmes d'armement comprenaient trois phases : la conception (qui couvrait les études de définition et de faisabilité), la réalisation (développement, industrialisation et production de série) et l'utilisation. Dans le cadre de la nouvelle organisation, il y aura désormais un quatrième stade : la préparation. Selon Jean-Yves Helmer lui-même, « *c'est à ce stade que sont menées les premières études opérationnelles, techniques et financières, et que sont lancés les programmes de recherches et d'études amont sur les nouvelles technologies nécessaires* »⁷. Ce n'est qu'à l'issue de cette première phase que la décision d'engager éventuellement les phases de faisabilité et de définition doit être prise.

⁷ Jean-Yves Helmer, « La rénovation du processus d'acquisition », *L'Armement*, décembre-janvier 1996, p. 69.

La responsabilité de cette préparation sera largement assurée par ceux que l'on appelle désormais les « architectes des systèmes de forces ». Il s'agit d'ingénieurs regroupés dans le service d'architecture des systèmes de forces qui appartient à la DSP. A partir d'une définition des systèmes de forces donnée par l'États-major des armées⁸, la DGA a défini dix systèmes de forces (soutien conventionnel à la dissuasion, appréciation de situation, commandement-contrôle-communications, gestion flexible des crises, prévention, protection, service public, mobilité, projection de puissance, soutien). Dans chacun de ces domaines - et en liaison avec l'EMA et la Délégation aux affaires stratégiques (DAS) du ministère de la Défense, les architectes de la DSP doivent concevoir et tenir à jour un plan prospectif à trente ans, à partir duquel seront effectués les travaux de préparation des programmes. Ce travail des architectes des systèmes de force doit se faire en liaison étroite avec les états-majors, chaque architecte ayant au sein des armées son *alter ego*.

Pour mettre en oeuvre cette fonction prospective technico-opérationnelle, l'organigramme de la nouvelle DSP a recréé (dans un contexte nouveau) la liaison qui existait à la DRET jusqu'en 1995 entre les études technologiques et l'activité d'orientation stratégique de la recherche (qui en avait alors été détachée pour être intégrée à la DSIT, en charge des stratégies industrielles). Et symboliquement, le terme de « prospective » a été ajouté, dans le décret sur l'organisation de la DGA, à la liste des travaux auxquels le délégué participe⁹.

3.2. L'intégration pluridisciplinaire des équipes de programme

La seconde modification qu'introduit la nouvelle organisation dans la conduite des programmes se situe en aval dans les stades de conception et de réalisation.

Dans chaque service de programme (qu'il s'agisse des quatre services de DSA ou des deux services de programme de la DSP, chargés respectivement du

⁸ Un système de force est un « ensemble composé d'hommes et d'équipements organisés et entraînés, employés selon une doctrine en vue d'une finalité principale, l'efficacité reposant sur la complémentarité de ces cinq constituants » (Laurent Collet-Billon & André Portalis, « Revoir la méthode et la démarche de conduite de programme », *L'Armement*, décembre-janvier 1996, p.23).

⁹ Le délégué « participe aux travaux de prospective, de planification et de programmation, notamment en fournissant les éléments techniques et industriels ainsi que les éléments financiers s'y rapportant. » (art. 1er-2 du décret n° 97-35 du 17 janvier 1997).

nucléaire et des télécommunications), se constitue - par programme d'armement - une direction de programme spécifique, dirigée par un directeur de programme et regroupant des spécialistes (soit des aspects techniques, soit des aspects de gestion) mis à disposition par les services centraux de la DSA, de la DSP ou par les services de la DPM¹⁰.

Cette organisation matricielle des directions de programme vise à rationaliser l'utilisation des compétences au sein de la DGA (en évitant que chaque service technique constitue ses propres équipes permanentes dans des domaines qui sont souvent communs : achat, qualité, sécurité, normalisation, renseignement, ...) et recherche la cohérence maximale en faisant en sorte que les différents spécialistes d'une discipline dépendent fonctionnellement d'une même autorité chargée de définir la doctrine commune. Mais la rançon de ce système risque d'être sa complexité en termes de gestion des personnels concernés. D'ores et déjà, la présentation qu'en fait la DGA montre des cas de triple dépendance opérationnelle, fonctionnelle et organique¹¹ : un spécialiste pouvant être, par exemple, organiquement rattaché à la DPM ou la DSP, être fonctionnellement placé au sein d'une division d'un des services centraux de programme de la DSA et se trouver opérationnellement affecté au sein de l'équipe de direction d'un programme déterminé.

3.3. La réorganisation des services d'administration et de gestion

Bien que l'accent essentiel de la réforme soit mis sur l'organisation des programmes, elle n'a pas oublié de revoir l'organisation des différents services d'administration et de gestion.

D'un côté, un rapprochement et une redistribution des rôles ont été effectués entre deux directions, issues de services jusqu'alors très séparés. La **Direction de la coopération et des affaires industrielles (DCI)** constituée à partir de l'ancienne DSIT à laquelle l'on retire la prospective technologique (rendue à la DSP) effectue la liaison entre les questions de stratégie industrielle nationale (notamment en direction des PME-PMI) et tout ce qui concerne le suivi des coopérations en Europe et hors d'Europe. La DGA veut y voir un signe fort du

fait que, désormais, « *la restructuration des industries d'armement se fera dans le cadre européen* »¹². Pour sa part, la **Direction des relations internationales (DRI)**, se concentre sur les seules questions d'exportation (avec toujours leur ambivalence intrinsèque : d'un côté, leur promotion et de l'autre, leur contrôle).

Par ailleurs, la **Direction des ressources humaines (DRH)** regroupe l'ensemble des services ayant en charge les questions de gestion des hommes et des compétences (alors que, précédemment, les questions de personnel étaient mêlées à d'autres questions juridiques et administratives et que certaines directions possédaient leur propre service du personnel) tandis qu'une nouvelle **Direction de la gestion et de l'organisation (DGO)** prend en charge, outre les questions budgétaires et juridiques¹³, le pilotage central pour l'ensemble de la DGA de la politique informatique et du contrôle de gestion.

A tous les niveaux de la DGA, cette réforme cherche à renouveler l'institution et à y introduire des modes d'organisation et des habitudes de travail renouvelés. Mais ces transformations des structures et des méthodes n'affecteront pas seulement la performance des services de la DGA. Elles engagent cette grande administration - typique du volontarisme industriel et technologique des débuts de la Vème République - dans un mouvement irréversible de désengagement de l'État, de libéralisation du secteur de l'armement et d'"européanisation" des politiques industrielles de défense. Dans ce nouveau contexte, ce sont désormais l'ensemble des instruments juridiques (règles des marchés, contrôle des exportations, protection du secret, tutelle des entreprises) sur lesquels s'appuyait la puissance de la DGA qui vont être à revoir et à moderniser.

B. W.

¹⁰ Pour une description et une représentation de cette organisation « matricielle » des directions de programme, cf. Jacques Sandeau, « La nouvelle organisation de la DGA », *L'Armement*, décembre-janvier 1996, pp. 90-91.

¹¹ Sur les différentes définitions de ces trois types de rattachement, telles que les conçoit la DGA, cf. J. Sandeau, *op. cit.*, p. 91.

¹² *Idem*, p. 92.

¹³ Qui ne font toujours pas l'objet d'un service autonome, mais simplement font partie du périmètre d'une sous-direction de l'administration, des moyens et des affaires générales, à laquelle s'ajoute un simple « conseiller juridique ».