



Au coeur du complexe militaro-industriel

Dossier G2S n° 25

GCA (2S) Jean-Tristan VERNA

publié le 08/05/2020

Défense & management

Abstract : En dépit des efforts des ministres successifs, les rapports entre la puissance étatique et les industriels de la défense restent plus difficiles que ne le laissent entendre les commentaires sur leur prétendue connivence. Les officiers sont partie prenante à ces relations compliquées. En poste dans les états-majors, comme au sein de l'industrie, prioritairement soucieux de la satisfaction des besoins opérationnels, ils s'attachent à y promouvoir le réalisme, la mesure et la compréhension mutuelle.

Sans doute ai-je employé une formule délibérément provocante pour intituler ce texte. Dans une novlangue plus politiquement correcte, j'aurai dû évoquer la « synergie des parties prenantes à la réalisation de l'autonomie stratégique ». Mais la vingtaine d'années passées dans la « chaîne plans-programmes » n'ont pas suffi à me convertir à la langue de bois !

L'appellation « complexe militaro-industriel » a le mérite de la clarté. Pour développer en toute autonomie des capacités propres à contrer les menaces identifiées dans le Livre blanc, il faut disposer d'un système national bien organisé et coordonné. Un complexe au sens stalinien du terme, même si c'est un Président des États-Unis d'Amérique qui en inventa le concept, pour imaginer, concevoir, développer, produire, entretenir et faire évoluer les systèmes d'armes physiques ou numériques nécessaires à l'équipement des forces. L'actualité des cessions d'entreprises de défense françaises vient de le rappeler.

Organisation et coordination se concrétisent d'ailleurs par des actions et des procédures dûment codifiées et officielles :

- Existence d'un Comité de politique industrielle présidée par le ou la ministre, parfois abusivement assimilé aux comités de filière des domaines civils.

- Responsabilité donnée à la direction générale pour l'armement (DGA) en matière de politique industrielle.
- Diffusion périodique d'un document d'orientation « science et technologie », devenu récemment « document d'orientation de l'innovation de défense », qui guide les activités de recherche étatique et privée.
- Procédure de conduite des opérations d'armement, tout aussi récemment refondue.
- Volonté politique de transférer à l'industrie privée une part croissante des activités de maintien en conditions opérationnelles...

Le sujet étant fortement ancré dans l'activité économique et les débats sociétaux, il ne me paraît pas aberrant de rattacher à ce dossier du G2S l'action des militaires au sein du « complexe ».

Il est un paradoxe ignoré du grand public — ce qui est normal —, mais aussi de nombreux relais d'opinion — ce qui l'est moins — : le complexe militaro-industriel n'est en rien homogène ; sa solidarité n'est qu'épisodique et fragile, ce qui, au passage, tempère le caractère de lobby que lui attribuent volontiers ses détracteurs ; il fonctionne essentiellement par le rapport de force.

En rien homogène, car il met en relation deux mondes dont les problématiques sont très rarement convergentes.

L'analyse capacitaire de long terme, objet d'un compromis toujours laborieux au sein des armées, rejoint désormais l'exigence d'efficacité opérationnelle immédiate. Le « client final », c'est-à-dire le combattant sur le terrain, place cette efficacité au premier rang de son appréciation du système de production des moyens. Cette priorité devient de plus en plus également celle de la DGA, souvent critiquée par le passé pour sa déconnexion vis-à-vis des besoins opérationnels de courts et moyens termes.

Le « client défense » veut donc un système de production possédant la palette complète des compétences, mais extrêmement réactif, au plus près de ses besoins techniques du moment, et pratiquant des prix maîtrisés, terme au demeurant très subjectif.

De leur côté, les « industriels de défense »³⁷ sont le fruit des évolutions des trente dernières années. Ils fonctionnent tous dans le cadre de l'économie de marché régulée par l'Union européenne, même lorsque leur capital est détenu en partie ou totalement par l'État. Ils subissent les pressions et contraintes du temps présent (responsabilité sociale et raison d'être d'entreprise, impact sur l'environnement, sensibilité des exportations) qu'elles viennent de l'opinion publique, des ONG, de leurs investisseurs ou, plus prosaïquement pour les moins puissants, de leurs banquiers. Ils sont -à de rares exceptions - des industriels « duaux », dont les activités liées à la défense peuvent être minoritaires dans leur chiffre d'affaires et en discussion fréquente dans leur vision stratégique à moyen et long terme.

Ces fournisseurs doivent donc veiller à l'équilibre global de leur modèle d'affaires dual, avoir toujours en tête la robustesse à long terme de ce modèle en regard des évolutions technologiques et sociétales, tout en affrontant une concurrence exacerbée, souvent sur le marché français, toujours à l'export. Ces facteurs induisent par ailleurs des

restructurations et des fusions quasi permanentes, qui brouillent la perception du « paysage industriel ».

La solidarité au sein du complexe militaro-industriel est au demeurant fragile et souvent épisodique.

Chacune des deux parties est certes structurée pour faire valoir ses intérêts et si possible réussir à les faire converger.

Du côté du « client défense », ce sont les procédures et la comitologie des exercices de planification et de programmation, avec leur concrétisation finale sous la forme de Livre blanc et de loi de programmation militaire.

Côté industrie, les syndicats professionnels jouent un rôle de rassembleur et mettent en forme des positions ou des argumentaires communs, souvent au rythme des travaux étatiques cités plus hauts. Mais autant le consensus est-il relativement acquis sur les grands principes et les visions à long terme, autant le « chacun pour soi » reprend le dessus dès que l'on se rapproche des affaires concrètes...

Quant à la cohésion globale, elle reste la plupart du temps un vœu pieu, au-delà des discours d'ouverture des colloques ou des salons.

Le « comité de politique industrielle », dont le nom varie au gré de ses réapparitions, reste très formel, sans nier l'intérêt qu'il présente pour porter au niveau ministériel des sujets que l'administration conserverait volontiers pour elle (comme, récemment, les difficultés pour obtenir des habilitations pour les personnels de l'industrie travaillant sur les programmes militaires).

À l'autre extrémité du spectre des responsabilités, le « travail en plateau » tant vanté, reste encore souvent plus une solution d'ultime recours pour traiter les blocages qu'une pratique préalable pour les éviter, comme le recherche la nouvelle instruction sur les opérations d'armement.

Cela s'explique par la prééminence du rapport de force dans le fonctionnement du complexe !

Il n'y a en effet aucune connivence entre les deux parties. Les relations d'affaires passent exclusivement par des contrats conclus dans le cadre du code des marchés publics et de ses dispositions spécifiques aux marchés de défense, encadrées par la directive européenne les concernant.

Ce droit des marchés publics donne toute liberté au client pour déterminer la forme des contrats, le déroulement de leur négociation et la façon dont ils seront exécutés.

Le client choisit ainsi s'il a ou non recours à la concurrence, nationale ou européenne, s'il préfère le dialogue compétitif, voire s'il opte pour un partenariat de l'État (« partenariat public-privé »). Il choisit aussi à sa guise le périmètre du contrat sur le spectre « développement, industrialisation, production, maintien en conditions opérationnelles ». Et il renonce rarement à un prix ferme « au forfait », qu'il assoit volontiers sur des enquêtes de coûts rarement consensuelles avec les fournisseurs.

La responsabilité pénale de l'acheteur, pouvoir adjudicateur, lui donne finalement un poids prééminent dans l'équipe étatique.

Face à lui, dans l'industrie, les équipes technico-commerciales des "business-lines", conduisent les discussions initiales avec les opérationnels des armées, laissent rapidement la place aux comités d'évaluation (des devis, des contrats...) où la dimension financière est d'emblée prépondérante : tel hésitera à s'engager dans une compétition dont la forme, la durée et les incertitudes imposent un budget de compétition élevé, tel refusera de mobiliser un capital important pour un retour sur investissement à long terme, tel autre n'acceptera qu'un contrat dégageant « du cash » dès le premier jour d'exécution, tous imposeront de provisionner une liste impressionnante de risques, avec un effet dévastateur sur les prix !

Déjà sensible à froid lors des discussions sur la méthodologie des enquêtes de coûts, du calcul des marges ou des formules de pénalités, ou sur la rédaction des répertoires génériques de clauses administratives et techniques, le rapport de force est systématique à chaud pour chaque contrat. Fin 2019, la ministre des Armées a porté à la connaissance du Parlement qu'elle avait su restituer au budget général 70 millions d'euro issus « de gains en négociation et de pénalités aux industriels ». Moins que le montant —dérisoire en regard du budget d'équipement annuel — c'est la publicité donnée à ce fait qui démontre la nature du rapport sur lequel le client défense construit sa relation avec ses fournisseurs.

Au bilan, tout est en place — hausse des coûts de production, aléas de la coopération, concurrence étrangère, tensions et arbitrages sur les budgets, nouveaux besoins — pour que les parties prenantes du complexe militaro-industriel, suivant chacune de bonne foi une approche parfaitement légitime dans son contexte, mais contraintes d'avancer de concert, ne le fassent qu'à coup de retards, de blocages, de procès d'intention, sous le regard d'observateurs et commentateurs extérieurs prompts à mettre de l'entropie supplémentaire dans le système !

Assez étonnamment, c'est aux militaires, les vrais, les « pratiquants » comme les nomment de façon ironique les ingénieurs de l'armement, qu'il revient d'insuffler de la fluidité dans le fonctionnement compliqué des relations entre le « client défense » et ses fournisseurs privés.

Qu'ils soient en activité dans ce que l'on désigne sous le terme de chaîne « plans-programmes » des états-majors parisiens ou dans des fonctions de conseiller de l'industrie de défense, un certain nombre d'officiers supérieurs ou généraux ont ce rôle de conciliateur à tenir, souvent —à leurs débuts — de façon inconsciente (et donc un peu naïve), puis en toute connaissance de cause lorsque leur maîtrise du « complexe » s'est affirmée.

Soucieux, par nature et d'expérience, des exigences d'emploi opérationnel des forces, lucides sur les limites des moyens que les armées peuvent se voir allouer, même dans la période actuelle d'effort budgétaire, les officiers de la chaîne « plans-programmes » doivent trouver et faire admettre la martingale qui permette de répondre à ces exigences dans le cadre de ces limites. Or, le choix d'un modèle d'armées complet, assis sur la dissuasion nucléaire et jouant la double partition de l'engagement lointain autonome et de la capacité à intégrer et diriger une coalition fait rapidement exploser le compteur budgétaire !

Dissuasion mise à part (et encore !), c'est la polyvalence des équipements et des systèmes, la capacité à les utiliser de façon intensive, donc à les soutenir de façon très efficace, celle de les faire évoluer rapidement et - dans un contexte d'emploi permanent - le souci de les approvisionner correctement en munitions, qui constituent la voie sur laquelle les activités du « complexe » doivent être orientées.

Au sein du trinôme « officier, acheteur public, industriel », seul l'officier a la vision d'ensemble des contraintes, ou du moins, a la vision du poids que les besoins opérationnels ont sur les contraintes de ses partenaires. Lui seul peut argumenter pour adapter telle exigence technique d'un équipement, pour équilibrer le volume des parcs achetés avec la capacité à les soutenir correctement, pour ne pas perdre de vue que des canons sans obus sont ou deviennent rapidement inutiles... Lui seul également sait mesurer la capacité du système d'hommes que sont les armées, à s'approprier telle ou telle évolution technologique, et à concevoir la façon de le faire évoluer au rythme lent de tous les processus de ressources humaines.

C'est la raison pour laquelle la chaîne « plans-programmes » est souvent perçue comme un « chien de garde » exigeant, qui contrarie tantôt des stratégies industrielles, tantôt des ambitions technologiques, et qui, presque toujours, fait valoir la complétude des capacités au détriment de la seule acquisition d'équipements. Force est également de constater que c'est bien souvent d'elle que viennent les incitations à améliorer les pratiques en vigueur, comme l'ont montré récemment les travaux sur la prévision des besoins militaires et la refonte de l'instruction sur les opérations d'armement.

Pour tenir ce rôle, ses officiers doivent disposer d'une double légitimité.

Légitimité opérationnelle, qu'attendent d'eux leurs partenaires du « complexe », mais qui assoit également leur position auprès de leurs camarades des forces, « de l'autre côté du périphérique » !

Légitimité technique, acquise d'abord au cours de leur cursus de formation, dans les domaines spécifiques des techniques d'armement, de la conduite de projet complexe, de la recherche opérationnelle ou encore des finances publiques et d'entreprise, puis dans la succession de postes « plans-programmes » en alternance avec leurs engagements opérationnels.

Cette double légitimité est un défi pour les directions des ressources humaines de chaque armée, tant il est plus facile de « fabriquer » un colonel chef d'état-major d'un commandement opérationnel, qu'un chef de bureau « plans » reconnu par ses pairs, la DGA et les industriels, de « trouver » un commandant de brigade qu'un sous-chef d'état-major « plans-programmes » tout aussi reconnu, donc efficace.

Autre ambiance, autre vie, mais même finalité pour les officiers qui, une fois le képi ou la casquette posés dans l'armoire aux souvenirs, vont poursuivre leur chemin pour quelques années au sein de cette industrie dont ils ont tant attendu et souvent pesté dans leur vie en activité.

Je ne parle pas des officiers qui, assez rapidement, viennent réaliser dans l'industrie la carrière qu'ils n'ont pas eu ou pas voulu avoir dans les armées. Ceux-là se fondent vite dans l'activité opérationnelle de leur entreprise. Ils passent de l'autre côté du miroir et deviennent « des industriels » à part entière, même si leurs qualités, leur savoir-être, leur sens des relations humaines en font des ambassadeurs précieux de leur « corporation » d'origine.

Je veux parler ici des experts opérationnels, le plus souvent des colonels, et des conseillers militaires, pour la plupart des généraux plus ou moins étoilés. Les premiers sont insérés dans les équipes chargées d'identifier et de répondre aux besoins des armées. Les seconds, plus proches, voire attachés à des niveaux hiérarchiques élevés des entreprises, sont un lien entre deux mondes. J'y ajoute volontiers ceux qui rejoignent les syndicats professionnels dont ils sont en fait les chevilles ouvrières. Tous doivent

conjuguer les exigences de deux loyautés.

Loyauté vis-à-vis des armées, qui les ont comblés sur le plan professionnel et au sein desquelles ils ont eu des responsabilités et pris des décisions qui les rendent solidaires de leurs camarades toujours en activité et « aux commandes ».

Loyauté vis-à-vis de l'entreprise qui les a recrutés, les rémunère et attend d'eux qu'ils adhèrent à ses objectifs, à ses contraintes, à sa logique économique.

À chacun de savoir trouver le bon équilibre entre ces deux loyautés, de tracer les lignes rouges personnelles qu'ils ne franchiront pas pour ne pas trahir l'une ou l'autre.

À un niveau souvent très technique pour les experts opérationnels, dans une vision surtout politique pour les conseillers, leur mission reste avant tout de maintenir un lien fluide et humanisé entre ces deux mondes dont j'ai développé plus haut combien la poursuite d'objectifs communs suit des chemins et des logiques naturellement différentes et facilement antagonistes.

Une autre contribution à ce dossier décrit parfaitement comment un officier général, conseiller militaire, s'intègre dans son entreprise et y apporte ce que lui seul peut lui apporter. Mais ce rôle vaut aussi vis-à-vis des armées, qui doivent savoir en quoi leur désormais « ancien » en costume foncé, peut les aider dans une relation avec l'industrie que leur conteste souvent l'administration civile du ministère et la DGA.

Le conseiller militaire sait parler deux langages. Il a, avec ses camarades d'active, une facilité de compréhension, une perception des enjeux globaux des armées, que l'IHEDN ne donnera jamais à un manager civil de l'industrie. Dans un sens comme dans l'autre, il facilite les perceptions, et sans empiéter sur les responsabilités des décideurs militaires et industriels, permet d'anticiper les incompréhensions, les contresens, voire les simples fautes de goût qui, plus souvent qu'on ne le pense, perturbent des relations qu'on voudrait rationnelles et équilibrées.

J'espère avoir convaincu qu'au sein des armées comme de l'industrie, les officiers apportent au complexe militaro-industriel la part de réalisme, de mesure et compréhension mutuelle que les impératifs budgétaires, procéduriers ou économiques viennent souvent occulter dans les relations entre le « client défense » et ses fournisseurs. J'ai souligné plus haut l'intérêt qu'ont les armées de construire des déroulements de carrière harmonieux pour ces officiers. J'insiste aussi sur le risque que ferait peser sur les transferts des armées vers l'industrie une vision restrictive de la déontologie — côté de l'État — ou de la « compliance » — côté de l'Industrie —. Le récent dossier du G2S sur l'éthique dans le métier des armes de mars 2019 peut servir de référence aux plus frileux...

Le principal réside dans le fait que ces officiers sont et doivent rester reconnus comme des opérationnels aguerris, porte-parole des soldats qu'ils ont commandés en opérations, et soucieux avant tout de l'intérêt général, pour le succès des armes de la France et la réussite de son industrie de défense, à un moment de notre histoire où l'impératif de coopération européenne élargit la problématique au-delà du seul « complexe militaro-industriel » national.

[37] Terme générique qui recouvre de multiples positionnements productifs.

Titre : GCA (2S) Jean-Tristan VERNA
Auteur(s) : GCA (2S) Jean-Tristan VERNA
Date de parution 27/04/2020

EN SAVOIR PLUS
