
LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

Jean-Robert REBMEISTER

*Contrôleur général des armées
Chef du contrôle général des armées (ministère de la Défense)*

L'expression « réforme de la gouvernance du ministère de la Défense », souvent utilisée, peut recouvrir différentes significations selon le contexte, voire le milieu, dans lequel elle est employée. À l'extérieur du ministère, elle fait plutôt référence à la modification par le décret du 12 septembre 2013 des articles R. 1142-1, R. 3111-1 et R. 3121-1 du code de la défense, relatifs aux attributions du ministre de la Défense et du chef d'état-major des armées, précisant notamment les compétences du ministre en matière de préparation et d'emploi des forces. Généralement présentée comme la traduction juridique de la volonté d'affirmer la « primauté du politique sur le militaire » au sein du ministère, elle a au demeurant été évoquée au cours de ce colloque¹.

Au sein de la Défense, elle fait plutôt référence à la fois aux trois grandes réformes qui ont affecté la gouvernance du ministère depuis ces dix dernières années : celle de la répartition des compétences entre les grands acteurs du ministère (entre ce qu'il est convenu d'appeler les « trois grands subordonnés » du ministre²), celle de la répartition des attributions au sein de la sphère de compétence du chef d'état-major des armées (entre ce dernier et les chefs d'état-major des trois armées) et celle des procédures mises en place pour coordonner l'action de ces différents acteurs.

Cet aspect de la réforme de la gouvernance du ministère étant sans doute moins connue, c'est celle que j'aborderai. Avant d'évoquer ces trois grandes réformes, il me paraît tout d'abord utile de les mettre en perspective, en les situant dans l'évolution sur le long terme de l'organisation et du fonctionnement du ministère depuis la fin de la guerre d'Algérie.

¹ V. not. Naudé F. « Les aspects normatifs de la loi relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale », *supra* p. 165 et Durand F., « Les rapports entre le chef d'état-major des armées et le ministre de la Défense : subordination ou dyarchie ? », *supra* p. 135.

² Le chef d'état-major des armées (CEMA), le délégué général pour l'armement (DGA) et le secrétaire général pour l'administration (SGA).

I. Une évolution marquée depuis 50 ans par une tendance lourde à l'« interarmisation », voire à la « ministérialisation » des fonctions et des organismes

Sans remonter à l'époque antérieure à 1961, où il existait un ministre de la guerre, un ministre de la marine et un ministre de l'air, puis des délégations ministérielles « terre », « marine » et « air », les cinquante dernières années ont été marquées par une tendance lourde à l'« interarmisation », voire à la « ministérialisation³ » des fonctions et des organismes.

Alors que la loi sur l'administration de l'armée du 16 mars 1882 avait consacré le principe de la « subordination des services au commandement », et que chacune des trois armées disposait de ses propres services, s'agissant notamment des services chargés de l'administration, de l'entretien du matériel, de l'infrastructure ou des télécommunications (on parlait alors de « transmissions »), les fonctions puis les services ont été progressivement « interarmisés ».

De la même façon que les trois corps de contrôle avaient fusionné en 1966 pour donner naissance au contrôle général des armées, les services de soutien propres à chacune des armées ont progressivement harmonisé leurs pratiques et coordonné leurs interventions, puis ont donné naissance à des organismes « interarmées » (ne relevant d'aucune des trois armées et placés sous l'autorité du chef d'état-major des armées) ou « à vocation interarmées » (relevant d'une armée, mais opérant au profit des trois armées, voire le plus souvent de l'ensemble des composantes du ministère).

Toutes les fonctions sont aujourd'hui concernées, qu'il s'agisse de l'administration générale et du soutien commun (confiés au service du commissariat des armées, SCA), du soutien sanitaire (confié au service de santé des armées, SSA), de la réalisation et de l'entretien de l'infrastructure (confiés au service d'infrastructure de la défense, SID), de la réalisation et de la mise en œuvre des systèmes d'information et de communication (confiées à la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense, DIRISI), de l'approvisionnement en produits pétroliers (confié au service des essences des armées, SEA) ou en munitions (confié au service interarmées des munitions, SIMU), enfin du maintien en condition opérationnelle des matériels (confié à trois structures organisées par milieu, la structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres, SIMMT, la structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense, SIMMAD, et le service de soutien de la flotte, SSF).

Parallèlement à la poursuite de ce mouvement de fond d'« interarmisation » ou de « ministérialisation » des fonctions et des organismes, les dix dernières années

³ Parce que les fonctions ou les organismes concernés ne concernent pas seulement les armées, mais l'ensemble des composantes du ministère, il paraît en effet plus juste de parler de « ministérialisation » que d'« interarmisation », au risque de remplacer un barbarisme peu élégant par un autre bien pire encore !

ont été marquées par l'effacement des chefs d'état-major d'armée et le rôle grandissant du secrétaire général pour l'administration.

II. L'effacement des chefs d'état-major d'armée

Alors que le chef d'état-major des armées était traditionnellement considéré selon la formule alors en vigueur comme le *primus inter pares*, et disposait essentiellement de compétences en matière d'emploi des forces, le décret du 21 mai 2005 a marqué une véritable rupture, en posant d'emblée dès son article 2, le principe suivant lequel « le chef d'état-major des armées a autorité sur les chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air ».

Avec près de 10 ans de recul, il est aujourd'hui possible de mesurer à quel point cette réforme a totalement bouleversé les équilibres internes du ministère, ne laissant plus de fait aux trois chefs d'état-major d'armée, qui disposaient d'une compétence générale⁴, que des compétences d'attribution portant principalement sur la gestion des ressources humaines, la discipline et la condition militaire, sans pour autant disposer de tous les leviers dont ils usaient auparavant pour agir en ces domaines.

Cet effacement de fait a encore été accru quelques années plus tard par la création des bases de défense (BdD), relevant de l'autorité du chef d'état-major des armées et le transfert aux groupements de soutien des bases de défense (GSBdD) de l'essentiel des compétences dont disposaient jusqu'alors les chefs de corps puis les commandants de formation administrative⁵ en matière d'administration générale et de soutien commun.

III. Le rôle grandissant du secrétaire général pour l'administration

Cet effacement des chefs d'état-major d'armée au profit du chef d'état-major des armées s'est enfin plus récemment accompagné d'un accroissement du rôle du secrétaire général pour l'administration, dont relève notamment le service d'infrastructure de la défense (SID) et le service parisien de soutien de l'administration centrale (SPAC) aux très larges attributions, et qui dispose également du programme 212 (« soutien de la politique de la défense ») dont il assure la responsabilité des crédits destinés à la réalisation et à l'entretien de l'infrastructure.

Un nouveau cap est en train d'être franchi, avec le regroupement au sein de ce programme à compter du 1^{er} janvier 2015 de l'ensemble des crédits de rémunérations et de charges sociales (dits de titre 2) du ministère, ainsi que par l'affirmation (par un décret en cours de signature) de l'« autorité fonctionnelle renforcée » du directeur des ressources humaines et du directeur des affaires financières du ministère, placés sous l'autorité du secrétaire général pour l'administration, sur

⁴ Hors domaine opérationnel.

⁵ La notion de « commandant de formation administrative » s'étant substituée à celle de « chef de corps » à partir de la mise en œuvre, par plusieurs décrets en date du 17 juillet 1991, d'une réforme d'envergure dite « plan Armées 2000 », consacrant notamment la distinction entre « commandement organique » et « commandement opérationnel ».

l'ensemble des acteurs des fonctions ressources humaines et finances-comptabilité du ministère, quel que soit le grand subordonné dont ils relèvent.

IV. L'organisation mise en place pour coordonner l'action des différents acteurs

L'organisation atypique du ministère de la Défense, caractérisée par l'existence des trois grands subordonnés, les particularités qui en découlent quant aux attributions du secrétaire général « pour l'administration », ainsi que l'association à la décision du contrôle général des armées⁶, ont conduit à la mise en place d'un mode de gouvernance original, notamment caractérisé par l'existence d'un comité exécutif ministériel (COMEX), d'un comité ministériel d'investissement (CMI), d'un comité des ressources humaines et d'un comité ministériel des soutiens (en cours de création), réunissant régulièrement autour du ministre les acteurs concernés du ministère.

Dans le même esprit, l'ouverture en 2013 par l'actuel ministre de la Défense d'une trentaine de chantiers de rénovation couvrant à peu près tous les domaines de l'organisation et du fonctionnement du ministère, a entraîné la mise en place, par une instruction ministérielle du 4 octobre 2013, d'un « dispositif ministériel de pilotage et de suivi de la rénovation », impliquant à la fois des organes existant déjà, tels que le comité exécutif ministériel déjà cité, ou la mission d'aide au pilotage (MAP) du ministère, et des structures créées à cette occasion, telles que le comité de cohérence pour la conduite du changement (C4) ou la mission d'appui à la transformation (MAT).

Enfin, le regroupement au printemps 2015 sur le site de Balard dans un Pentagone à la française de la quasi-totalité des autorités et des organismes d'administration centrale actuellement répartis sur une pluralité de sites de la région parisienne marquera une nouvelle étape dans cette évolution de la gouvernance. La construction de nouveaux locaux pour le ministère de la Défense est en effet bien plus qu'un projet immobilier, et poursuit un objectif de rationalisation des processus de travail et de prise de décisions, ainsi qu'en témoigne notamment la stratégie qui sous-tend la future répartition des locaux en visant à regrouper géographiquement les acteurs d'une même fonction, quel que soit le grand subordonné dont ils relèvent par ailleurs.

Un chantier spécifique baptisé « optimisation du fonctionnement du ministère à Balard » (OFMB) a d'ailleurs été initié très en amont, aux fins de revoir les processus de décisions et la comitologie du ministère et tirer le meilleur parti de la proximité géographique de tous les acteurs. Un demi-siècle après la création d'un ministère unifié de la Défense, l'ensemble de ses autorités et de ses organismes d'administration centrale seront pour la première fois réunis sur un seul site spécialement conçu pour cette fonction, selon une répartition géographique imaginée

⁶ Dont l'art. D. 3123-1 du code de la défense précise « qu'il assiste le ministre de la Défense dans la direction de son ministère », attribution que l'on ne retrouve pas dans les autres inspections générales ministérielles.

pour favoriser le travail collaboratif, et mettront en œuvre des processus de prise de décision pensés pour tirer le meilleur profit de cette nouvelle situation.

En définitive, la réforme de la gouvernance du ministère revêt des formes très diverses et se poursuit de fait sans discontinuer depuis plus de cinquante ans, faisant du ministère de la Défense un laboratoire permanent de la réforme de l'État, sous ses appellations successives.
