



# ASSEMBLÉE NATIONALE

**COMMISSION de la DÉFENSE NATIONALE et des FORCES ARMÉES**

**COMPTE RENDU N° 22**  
*(Application de l'article 46 du Règlement)*

**Mercredi 1<sup>er</sup> février 2006**  
(Séance de 10 heures)

*Présidence de M. Guy Teissier, président*

## SOMMAIRE

	page
– Audition de M. Jean de Ponton d'Amécourt, directeur de la délégation aux affaires stratégiques du ministère de la défense .....	2

**Audition de M. Jean de Ponton d'Amécourt, directeur de la délégation aux affaires stratégiques du ministère de la défense.**

La commission de la défense nationale et des forces armées a entendu **M. Jean de Ponton d'Amécourt, directeur de la délégation aux affaires stratégiques du ministère de la défense.**

**Le président Guy Teissier** a rappelé que M. Jean de Ponton d'Amécourt n'avait pu être entendu lors de la préparation de la discussion budgétaire, alors qu'il gère le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense », quelque peu hétérogène mais important.

Il a demandé des éclaircissements sur les six actions du programme et, plus généralement, sur la gestion au jour le jour des nouveaux programmes de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), notamment en ce qui concerne la répartition des crédits. Le programme 144 est particulièrement intéressant de ce point de vue puisque ses six actions disposent de leurs propres responsables, en particulier l'action 3 « Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France ».

**M. Jean de Ponton d'Amécourt** a signalé qu'il avait été nommé à la direction de la délégation aux affaires stratégiques (DAS), le 1<sup>er</sup> juillet 2005 et qu'il avait apprécié d'avoir le temps de s'installer dans ses fonctions avant d'être entendu par la commission, d'autant que cela lui offrait l'occasion d'évoquer le dialogue de gestion mis en place au niveau central du ministère ainsi que les travaux d'élaboration des chartes de programme.

Parmi les quatre programmes de la mission « Défense », le programme 144 pèse moins de 4,9 % des autorisations d'engagement et de 4,6 % des crédits de paiement et il ne représente que 3 % du plafond d'emplois autorisé. Toutefois, la ministre de la défense a elle-même souhaité l'isoler en tant que politique publique spécifique. Il incombe désormais à la DAS de le gérer en termes d'emplois et de crédits, de veiller au maintien de la déclinaison de sa stratégie au niveau des actions et sous-actions et de démontrer sa cohérence au cours du temps.

De ce dernier point de vue, le premier test concerne peut-être la cohésion des acteurs du programme. En construction budgétaire comme en suivi de gestion, des décisions difficiles doivent être prises collectivement. Si elles ne sont prises qu'après un arbitrage de niveau supérieur, dont les termes sont présentés par le responsable de programme, le programme doit ensuite continuer à fonctionner sans heurts. L'organisation retenue est assez simple et les modalités de gestion tiennent compte, d'une part, des procédures et règles en vigueur pour la coordination inter-programmes et le dialogue de gestion central au sein du ministère et, d'autre part, des spécificités du programme.

L'organisation et le fonctionnement du programme sont fondés sur la structure de ce dernier, avec cinq budgets opérationnels de programme (BOP) recouvrant six actions et une structure de pilotage à trois niveaux. Les BOP, outre celui de la DAS, sont ceux de la délégation générale pour l'armement (DGA), de l'état-major des armées (EMA), de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et de la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD). Les six actions sont l'analyse stratégique, la prospective de

systèmes de force, la recherche et l'exploitation du renseignement, la capacité technologique et industrielle – qui fait l'objet d'une attention très particulière –, le soutien des exportations d'armement et la diplomatie de défense. Une cellule LOLF, placée sous l'autorité directe du directeur de la DAS, est composée d'un directeur de projet et de quatre personnels spécialisés respectivement sur les crédits, les emplois, la synthèse et le contrôle de gestion. Un groupe de travail, constitué des représentants des responsables de budget opérationnel de programme, et présidé par le responsable de la cellule LOLF, rédige les documents de construction budgétaire et de suivi de gestion et prépare les réunions du comité de pilotage. Enfin, un comité de pilotage, présidé par le directeur des affaires stratégiques, réunit trimestriellement tous les responsables de BOP pour examiner les documents budgétaires requis pour chaque phase de la construction budgétaire et du suivi de gestion, en particulier pour les comités de gestion ministériels. C'est au sein du comité de pilotage que sont discutées les questions nécessitant un arbitrage entre BOP ou, si celui-ci n'est pas trouvé, qu'est opéré le choix de les évoquer au niveau supérieur.

Les modalités de gestion s'inscrivent dans un schéma ministériel de coordination inter-programmes comprenant un comité financier, présidé par le directeur des affaires financières, un comité des ressources humaines, présidé par le directeur de la fonction militaire et du personnel civil, et, à l'échelon supérieur, un comité de gestion ministériel réunissant les responsables de programmes et les trois chefs d'état-major d'armée, placés sous l'autorité du chef d'état-major des armées (CEMA), et présidé par le ministre ou son représentant, en principe son directeur de cabinet. Ces instances se réunissent chaque trimestre afin, d'une part, d'établir la cohérence entre les programmes et, d'autre part, de préparer et rendre les arbitrages en gestion et en construction budgétaire. Leur fonctionnement s'appuie sur deux instructions ministérielles, la première relative aux procédures et aux règles de gestion des crédits, la seconde à l'organisation de la fonction ressources humaines.

M. Jean de Ponton d'Amécourt a ajouté que, dans ce cadre général, un projet de charte de programme était en préparation. Celle-ci décrira l'organisation du programme et définira la manière dont les responsables de BOP répondront au responsable du programme pour la préparation du budget, la présentation des états de situation en suivi de gestion et l'évaluation de la performance. En outre, pour permettre au responsable du programme de suivre mensuellement le déroulement de la gestion et afin de servir de support aux réunions du comité de pilotage, un tableau de bord du programme est en cours de rédaction.

La gestion des ressources humaines mérite une attention particulière. Le dialogue sur ces questions concerne, d'une part, le responsable du programme et les responsables de BOP, et, d'autre part, leurs fournisseurs de personnels, c'est-à-dire les états-majors, les directions ou les services. Une instruction ministérielle, en préparation, fixera les modalités d'organisation de cette fonction et le rôle des différents acteurs au sein du ministère. Un modèle de convention entre le responsable du programme et les fournisseurs de personnels est également en cours d'élaboration. Cette convention devrait déterminer les principes à respecter en matière d'expression des besoins et de leur satisfaction mais aussi fixer, dans une perspective pluriannuelle, les besoins du programme en emplois et compétences. La même convention pourrait décliner sous forme d'annexes particulières les besoins de chaque BOP dans un cadre annuel. M. Jean de Ponton d'Amécourt a fait part de sa préférence pour cette solution car elle permettrait de déléguer aux responsables de BOP l'expression de leurs

besoins et la recherche de leur satisfaction, sans empêcher pour autant une supervision d'ensemble de la part du responsable du programme et un pilotage à moyen terme.

Le périmètre du programme étant précisé depuis la présentation du projet de loi de finances pour 2006, son organisation et son fonctionnement définis et les instruments de sa gestion en voie d'achèvement, il reste à mettre en œuvre le dialogue de gestion. Un premier comité de pilotage s'est tenu le 30 novembre 2005 pour faire le point sur la préparation de la gestion 2006 et présenter le projet de charte de gestion. M. Jean de Ponton d'Amécourt a par ailleurs indiqué qu'il s'était entretenu avec chaque responsable de BOP en décembre, un dialogue de gestion efficace reposant sur la confiance entre le responsable du programme et les responsables de BOP, d'une part, et la transparence entre BOP au sein du comité de pilotage, d'autre part.

Dans le même esprit, des contacts réguliers seront entretenus avec chaque responsable de BOP et avec les services responsables de la mise en œuvre des actions ou sous-actions lorsqu'un BOP en recouvre plusieurs. C'est le cas du BOP DGA, pour lequel cette tâche est facilitée par la présence de la DAS dans des comités comme celui chargé de l'orientation et de l'évaluation des études amont, ou des BOP DGA et EMA, pour ce qui concerne l'action prospective des systèmes de forces, grâce à la présence de la DAS au sein du collège associant les architectes des systèmes de forces de la DGA et les officiers de cohérence opérationnelle de l'EMA ainsi qu'au comité des études technico-opérationnelles. En outre, au sein du comité de pilotage, la discussion à propos des états de situation des BOP sera encouragée, sur la base du tableau de bord, afin de faciliter le consensus sous l'égide du responsable du programme et d'éviter le plus possible la montée à l'arbitrage.

M. Jean de Ponton d'Amécourt a précisé qu'il devrait toutefois tenir compte, dans l'exercice de sa responsabilité, des contraintes tenant à la fois aux spécificités du programme 144, à l'imprécision qui affecte encore le rôle du responsable du programme et aux procédures et règles de gestion adoptées au ministère de la défense pour la mise en œuvre de la LOLF.

Le succès dépendra aussi de la manière dont seront progressivement surmontées trois difficultés. Premièrement, le DAS n'exerce pas de pouvoir hiérarchique sur les responsables de BOP, hormis celui du BOP DAS, puisqu'ils appartiennent à des structures organiques différentes, pour ce qui concerne l'EMA et la DGA, ou sont eux-mêmes constitués en structure organique propre, comme c'est le cas de la DGSE et de la DPSD. Deuxièmement, les BOP sont hétérogènes en terme de moyens, le BOP DGA représentant 63 % des crédits et le BOP DGSE 52 % des emplois, comme en termes de gestion ; les deux extrêmes étant le BOP DAS, qui ne gère pas ses crédits de masse salariale, et le BOP DGSE, qui possède une structure de gestion propre et recrute et gère lui-même ses personnels civils. Troisièmement, l'absence de véritable marge de manœuvre sera sans doute accentuée par l'alourdissement que la contrainte budgétaire fera peser en 2007 sur la masse salariale et le fonctionnement. Cela a déjà été sensible en 2005 lorsqu'il a fallu définir des mesures d'économie en construction budgétaire ou la réserve initiale associée à la loi de finances, alors que certaines dépenses sont inéluctables et doivent être sanctuarisées et que d'autres sont considérées comme prioritaires par le ministre, comme les études amont ou les besoins de recrutement de la DGSE, par exemple.

La densité du dialogue de gestion dépendra aussi de la nature de la responsabilité du pilote du programme. Pour certains BOP, celle-ci devrait être strictement budgétaire ou fonctionnelle. M. Jean de Ponton d'Amécourt a jugé que cette vision était restrictive et ne correspondait pas à l'esprit de la LOLF. Le responsable du programme, pourvu ou non de pouvoir hiérarchique, a une fonction managériale d'ensemble. Il veille à l'exécution par les BOP des tâches qui leur incombent ; il favorise l'émergence du consensus pour trouver des solutions internes au programme ; il porte les questions non réglées à l'arbitrage des niveaux supérieurs en indiquant les données du problème et les conséquences des solutions possibles ; il émet un jugement sur l'évolution du programme et ses déterminants lorsque son avis est sollicité par le ministre ou le Parlement. Cela ne signifie pas que le responsable du programme ne respecte pas les attributions des entités participant au programme telles que fixées par les textes réglementaires, mais il n'est pas uniquement une courroie de transmission des travaux budgétaires vis-à-vis de la direction des affaires financières (DAF) ou du comité ministériel de gestion. D'une certaine manière, il se trouve investi de la performance d'ensemble du programme.

Enfin, la portée du dialogue de gestion, au sein du programme 144, mais aussi des autres programmes, est nécessairement limitée par le respect de l'instruction ministérielle relative aux procédures et règles de gestion. Celle-ci pourra théoriquement être révisée au vu de l'expérience. En l'état actuel, elle donne de larges pouvoirs à la DAF. Cette dernière préside le comité financier et organise les suivis de gestion des programmes. En outre, elle porte l'avis du comité de gestion ministériel et propose à ce titre la définition des plafonds trimestriels de consommation des crédits par BOP, le déploiement de la réserve initiale entre programmes et la répartition d'éventuelles réserves de précaution internes au ministère. La DAF appose aussi son visa sur nombre de mouvements de crédits, et notamment ceux qui mettent en jeu la fongibilité asymétrique. C'est dans ce cadre étroit que le chef du programme 144 est invité par l'instruction ministérielle à assumer sa responsabilité, notamment en optimisant l'allocation des moyens budgétaires au sein du programme, en évaluant les risques financiers pour mettre en œuvre des politiques préventives et en fixant des directives aux responsables de BOP pour améliorer la gestion.

M. Jean de Ponton d'Amécourt a estimé que le succès du dialogue de gestion dépendait aussi de l'évolution des crédits du programme. La comparaison entre 2005 et 2006, en matière budgétaire, ne peut être effectuée que de manière parcellaire en raison des nombreuses modifications de périmètre intervenues à l'occasion du passage à la LOLF. Le budget 2006 constitue donc, pour le programme 144, le véritable point de départ. Il intègre la poursuite de l'augmentation de certains postes, conformément aux orientations de la ministre : les crédits de la loi de programmation militaire (LPM) représentent en 2006 80 % des crédits du programme hors titre 2 et plus de 85 % au sein du seul BOP DGA.

La construction du budget 2007 sera affectée d'une double contrainte, indiquée par le Premier ministre lors de la première conférence nationale des finances publiques du 11 janvier 2006 : la progression du budget de l'État inférieure d'un point au taux d'inflation et la recherche systématique d'économies structurelles dans les services. Il est possible, dans ces conditions, que le programme 144 voie ses crédits diminuer en volume, ce qui risquerait d'avoir des répercussions directes sur certains de ses domaines essentiels, comme les études amont, la couverture des différentes régions du monde jugées stratégiques par des postes

permanents d'attachés de défense et le recrutement par les services de renseignement de spécialistes dans les technologies indispensables à leurs activités.

**Le président Guy Teissier** a observé que la DAS, depuis le 10 janvier, était dotée d'une sous-direction du contrôle des transferts de technologie et s'est enquis des modalités de contrôle des exportations d'armements et des transferts de technologies militaires, civiles et duales.

**M. Jean de Ponton d'Amécourt** a expliqué que le contrôle des exportations d'armements était l'une des responsabilités du DAS, la DGA ne pouvant être juge et partie, et que les importations et les exportations d'armes et de technologies sensibles étaient soumises à un régime strict, le principe général étant l'interdiction sauf autorisation. La procédure interministérielle est menée par la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG), qui dépend du secrétariat général de la défense nationale (SGDN) et réunit les ministères de la défense, des affaires étrangères, des finances et éventuellement de l'intérieur. La DAS joue un rôle essentiel dans la procédure interne au ministère de la défense, qui prend en compte les dimensions technique, militaire et politique, avec la double mission de promouvoir les exportations – afin de financer la recherche et surtout d'abaisser les coûts de production – tout en les contrôlant, pour éviter que la sécurité de la France ou celle de nos forces en opération ne se trouve ensuite menacée par les armements ou technologies qui auraient été livrés. Un arbitrage interministériel est ensuite rendu par la CIEEMG et, en cas de désaccord persistant, le cabinet du Premier ministre tranche. Il s'agit donc d'un côté de faciliter le plus possible les exportations en limitant les procédures inutiles mais aussi, de l'autre, de rester extrêmement vigilant.

**Le président Guy Teissier** a regretté le chevauchement des services et la complexité des contrôles, qui n'aident pas à situer l'action de la DAS par rapport à celle de la DGA. Il a demandé si la DAS avait été consultée au sujet, d'une part, de la vente d'Airbus à la Chine et, d'autre part, de la vente d'hélicoptères militaires à la Corée.

**M. Jean de Ponton d'Amécourt** a précisé que, si les ventes d'hélicoptères militaires passaient devant la CIEEMG, ce n'était pas le cas des ventes d'Airbus. Toutefois, la DAS peut être amenée à avoir des échanges de nature politique avec ses homologues étrangers sur des questions d'exportation de technologies civiles.

**M. Yves Fromion** s'est interrogé sur les moyens dont dispose le Parlement pour juger de l'efficacité de la prospective de la défense, qu'il s'agisse de l'évolution de l'Europe de la défense, du glissement du concept de défense vers celui de défense et de sécurité, de la préparation de la prochaine loi de programmation militaire, du modèle d'armée ou de la dissuasion nucléaire. Comment évaluer concrètement le travail de la DAS en matière de prospective ? Qui oriente les études, quels sont les thèmes retenus, selon quelle méthode sont-ils traités et quels sont les résultats ? Quelle participation le Parlement peut-il attendre du ministère de la défense, et plus particulièrement de la DAS, pour la préparation de la prochaine loi de programmation militaire ?

**M. Jean de Ponton d'Amécourt** a répondu que l'activité conceptuelle de prospective et de réflexion doctrinale faisait partie des cinq tâches principales confiées au DAS par le Ministre dans sa lettre de mission, notamment en vue de préparer les lois de programmation. Les recherches de la délégation portent par exemple sur la dimension

européenne de la défense ou sur l'environnement de défense, c'est-à-dire les menaces. Elle travaille par ailleurs en permanence avec les états-majors et la DGA sur des scénarios destinés à imaginer ce qui pourrait se passer dans quinze, vingt ou trente ans. Très concrètement, la DAS collabore avec le collège des architectes des systèmes de forces et des officiers de cohérence opérationnelle, elle est impliquée dans le processus d'orientation et d'évaluation des études amont de la DGA et son directeur préside lui-même le comité des études à caractère politico-militaire, économique et social (EPMES), celles-ci représentant 4,5 millions d'euros de crédits. Le DAS est chargé de la mise en cohérence des actions menées par les différents organismes, la LOLF lui permettant de contrôler leur efficacité et de limiter les doubles emplois. Outre les autres missions assurées par le DAS, notamment auprès de l'Agence européenne de défense ou dans le cadre de la *Prolifération security initiative* (PSI), le rôle de directeur des relations internationales et de directeur politique du ministère de la défense occupe une très grande part de son emploi du temps. Un rééquilibrage au profit de cette dernière activité serait souhaitable, la ministre considérant d'ailleurs la prospective comme une mission de la DAS à développer.

**M. Yves Fromion** a insisté sur la nécessité d'organiser des échanges entre le ministère de la défense et le Parlement pour faciliter la tâche d'évaluation et de contrôle du législateur : les informations portées à sa connaissance ne devront pas se résumer au nombre d'études et à leur coût.

**M. Jean de Ponton d'Amécourt** a assuré que la DAS était elle-même intéressée par cette approche et se montrerait coopérative, compte tenu toutefois de la difficulté à trouver des critères objectifs et qualitatifs pour mesurer l'efficacité du travail de prospective.

**Le président Guy Teissier** s'est inquiété d'une éventuelle redondance entre la DAS et le centre interarmées de concepts de doctrine et d'expérimentation (CICDE).

**M. Jean de Ponton d'Amécourt** a concédé que la question pouvait se poser. Lors de la répartition des rôles opérée en mai 2005, il a fallu tenir compte des grands équilibres du ministère de la défense, qui est d'abord celui des armées, c'est-à-dire des forces. Le CEMA, à la fois responsable opérationnel et conseiller du Gouvernement, est avant tout chargé de la conduite des forces et, dans le cadre de la réorganisation en cours, il a légitimement souhaité se doter d'un instrument lui permettant de mener une réflexion doctrinale plus approfondie. Celui-ci doit évidemment travailler de concert avec la DGA et la DAS. Il n'existe pas vraiment d'obstacle à cela, mais le CICDE est un organisme encore en phase de consolidation et les échanges, jusqu'à présent, ont été rares.