

**CENTRE D'ETUDES EN SCIENCES SOCIALES  
DE LA DEFENSE**

***LA PRATIQUE DE LA CULTURE***

***DE LA PERFORMANCE***

***ETUDE COMPARATIVE DE QUELQUES PAYS ALLIES***

**Maxime JACOB  
Anne DE BEER  
Gérard BLANC**

**2007**

*Ce document constitue le rapport final de l'étude commanditée à la société Maxime Jacob Conseil par le C2SD.  
CCEP 135/SOC/2005 Marché DEF/C2SD/2005-74*

Anne de Beer, Gérard Blanc, Maxime Jacob

# SOMMAIRE

Remerciements.....	11
Glossaire.....	13
Résumé .....	17
Introduction.....	21
1. le contexte français actuel.....	22
2. objectifs et enjeux de l'étude.....	23
3. méthodologie.....	25
4. plan de l'ouvrage.....	28
Première partie : monographies par pays.....	31
Chapitre 1 : Allemagne .....	33
Personnes rencontrées .....	33
1.1. contexte politique allemand.....	33
1.2. Objectifs de la réforme de l'armée.....	34
1.3. Mise en œuvre de la réforme .....	36
1.4. Évaluation de la performance.....	39
Chapitre 2 : Belgique.....	45
Personne rencontrée.....	45
2.1. Le contexte politique.....	45
2.2. La nouvelle structure de l'armée belge.....	46
2.3. La gestion de la réforme .....	47
2.4. La mise en œuvre de la réforme.....	47
2.5. Évaluation de la performance.....	49
Chapitre 3 : Canada .....	51
Personnes rencontrées .....	51
3.1. Le contexte politique.....	51
3.2. La réforme de l'armée.....	52
3.3. Gestion de la réforme .....	55
3.4. Tableau de bord équilibré et indicateurs.....	60
3.5. Évaluation de la performance.....	65
Chapitre 4 : Pays-Bas .....	69
Personnes rencontrées .....	69

4.1. Le contexte politique.....	70
4.2. La réforme de l'armée.....	71
4.3. Mise en œuvre de la réforme .....	74
4.4. Évaluation de la performance.....	76
Chapitre 5 : Royaume-Uni .....	83
Personnes rencontrées .....	83
5.1. Le contexte politique.....	83
5.2. La réforme de l'armée.....	84
5.3. Gestion de la réforme .....	88
5.4. Mise en œuvre de la culture de performance .....	91
5.5. Tableau de bord équilibré et indicateurs.....	95
5.6. Communication des résultats au Parlement.....	99
Deuxième partie : Analyse comparée des pays .....	101
CHAPITRE 1 : Origines des réformes.....	103
1.1. Un espace géopolitique commun.....	103
1.2. Des spécificités nationales.....	112
Traits marquants des origines de la culture de la performance .....	116
CHAPITRE 2 : Les organismes et procédures mis en place .....	117
2.1. Organisation des administrations centrales .....	117
2.2. Diffusion des réformes aux échelons et à la périphérie .....	120
Traits marquants des organismes et procédures mis en place .....	124
CHAPITRE 3 : La mise en œuvre des réformes.....	127
3.1. La connaissance, moteur des réformes .....	127
3.2. Les compétences requises .....	129
3.3. Les actions d'information et de formation.....	129
3.4. Les incitations à la motivation.....	130
3.5. La négociation collective .....	132
3.6. La mesure de l'opinion militaire.....	132
3.7. La pérennisation des réformes .....	133
Trait marquant de la mise en œuvre des réformes : le facteur temps....	134
CHAPITRE 4 : La mesure de la performance .....	137
4.1. Définir la performance .....	137
4.2. Les procédures mises en place .....	138
4.3. Mesurer la performance.....	141
4.4. Le rôle des parlementaires.....	149
Traits marquants de la mesure de la performance .....	150
Bibliographie.....	153

LA PRATIQUE DE LA CULTURE DE LA PERFORMANCE

Annexes .....	159
Cadres théoriques .....	161
Les indicateurs au Royaume-Uni .....	177
Guide d'entretien.....	191

Anne de Beer, Gérard Blanc, Maxime Jacob

## LISTE DES TABLEAUX

1	Effectifs du ministère de la Défense allemand	34
2	Budget du ministère de la Défense allemand (milliards d'eus)	34
3	Liste des décideurs clés du premier niveau au Canada	56
4	Éléments constitutifs de la gouvernance aux Pays-Bas	69
5	Budget du ministère de la Défense des Pays-Bas (milliards d'euros)	72
6	Présentation de la situation opérationnelle des forces aériennes	77
7	Présentation de la situation opérationnelle des forces navales	78
8	Les sociétés d'exploitation commerciale en 2006	90
9	Les agences en 2006	94
10	Pourcentage de forces britanniques déployables rapidement	94
11	Chronologie des principales réformes de l'administration publique	102
12	Chronologie des transformations structurelles des ministères	103
13	Chronologie des principales réformes financières	104
14	Missions assignées aux armées	110
15	Formules résumant l'esprit des réformes	112
16	Caractéristiques des réformes des ministères de la Défense	113
17	Quelques caractéristiques des administrations de la Défense	117
18	Principes de l'externalisation	123
19	Procédés mis en œuvre pour la réforme	127
20	Domaines de formation	129
21	Incitations à la motivation	131
22	Définitions de la performance dans les pays	135
23	Type d'audit et communication des résultats	137
24	Évolutions de la présentation budgétaire	138
25	Comparaison des tableaux de bord équilibrés Canada/ Royaume-Uni	140
26	Classement des indicateurs britanniques selon deux critères	143
27	Valeurs des indicateurs d'avancement (Canada et Royaume-Uni)	145

Anne de Beer, Gérard Blanc, Maxime Jacob

## LISTE DES FIGURES

1	Budget de la Défense du Canada depuis 1990 (milliards de \$ canadiens)	52
2	Le tableau de bord équilibré au Canada	61
3	Les hauts dirigeants du ministère de la Défense britannique	83
4	Évolution du budget de la Défense britannique depuis 1980	85
5	Le tableau de bord équilibré au Royaume-Uni	93
6	Évolution des effectifs dans trois pays européens	105
7	Évolution du budget de la Défense de trois pays européens (en milliards d'euros)	106
8	Élaboration d'un indicateur par les forces canadiennes	144

Anne de Beer, Gérard Blanc, Maxime Jacob

## REMERCIEMENTS

Nous remercions le lieutenant-colonel Bertrand Droguet de l'État Major des Armées, cellule contrôle de gestion, pour son aide dans la conduite de cette étude.

Nous remercions pour l'aide qu'ils nous ont apportée dans la préparation, l'organisation et le succès de nos entretiens à l'étranger :

- En Allemagne, le général Daniel, chef de la mission militaire près l'ambassade de France à Berlin, le colonel Pfimlin, adjoint Terre au chef de la mission, l'ingénieur en chef de l'armement Jean-Marc Rebert, attaché d'armement et M. Goetschy, stagiaire.
- Au Canada, le capitaine de vaisseau Olivier Casenave-Péré, attaché militaire à l'ambassade de France à Ottawa et le lieutenant-colonel Jean-Pierre Duran, attaché de Défense adjoint.
- Aux Pays-Bas, le colonel Olivier de Becdelièvre, attaché militaire à l'ambassade de France à La Haye, et Mlle Barbara Schenk, traducteur à la mission militaire. Pour le Royaume-Uni, le Wing Commander Graham August, de la mission militaire de l'ambassade britannique à Paris.

Anne de Beer, Gérard Blanc, Maxime Jacob

## GLOSSAIRE

- ABCA America, Brittany, Canada, Australia
- AGAB Arbeitsgruppe Aufwandsbegrenzung und Rationalisierung im Betrieb (Groupe de travail sur la limitation et la rationalisation des dépenses de fonctionnement)
- BSC Balanced Score Card (Tableau de bord équilibré)
- CDS Chief of the Defence Staff (Chef d'état-major)
- DDSM Directorate of Defence Strategy Management (Direction de la gestion du changement stratégique)
- DMB Defence Management Board (Conseil de gestion de la Défense)
- DMC Defence Management Committee (Comité de gestion de la Défense)
- DPA Directorate of Performance & Analysis (Direction de la performance et de l'analyse)
- DPR Defence Performance Report (Rapport sur la performance de la Défense)
- EFQM European Foundation for Quality Management (Fondation européenne pour le management par la qualité)
- GEBB Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb (Entreprise de développement, d'achats et d'exploitation)
- KLR Kosten-Leistungs-Rechnung (Comptabilité analytique)
- KLV Kosten und Leistung Verantwortung (Principe de responsabilité pour les coûts et les prestations)
- KVP Kontinuierliches Verbesserungsprogramm (Programme d'amélioration continue)
- MAF Management Accountability Framework (Cadre de gestion de la responsabilité)
- MBA Master of Business Administration
- MRRS Management, Resources, and Results Structure (Structure de gestion des ressources et des résultats)
- NAO National Audit Office (Cour des comptes britannique)
- NORAD North American Aerospace Defense Command
- OCCAR Organisation conjointe de coopération en matière d'armement
- OCDE Organisation de Coopération et de Développement économiques
- OTAN Organisation du traité de l'Atlantique Nord
- PFI Private Finance Initiative (Initiative de financement par le privé)
- PFP Partenariat pour la Paix
- PPA Public Performance Agreement (Accord de performance publique)

PRAS Planning, Reporting and Accountability Structure (Structure de planification, de rapport et de responsabilisation)  
PSA Public Service Agreements (Accords de service public)  
PUS Permanent Under Secretary (Sous-secrétaire permanent)  
RAF Royal Air Force  
RPP Rapport sur les plans et les priorités  
SOWI Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr (Institut de sciences sociales de l'armée fédérale)  
SPF Services publics fédéraux  
TBE Tableau de bord équilibré  
TLB Top Level Budgets (Budgets de haut niveau)  
VCDS Vice-chef d'état-major de la Défense

### **Allemagne**

AGAB Arbeitsgruppe Aufwandsbegrenzung und Rationalisierung im Betrieb (Groupe de travail sur la limitation et la rationalisation des dépenses de fonctionnement)  
GEBB Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb (Entreprise de développement, d'achats et d'exploitation)  
KLR Kosten-Leistungs-Rechnung (Comptabilité analytique)  
KLV Kosten und Leistung Verantwortung (Principe de responsabilité pour les coûts et les prestations)  
KVP Kontinuierliches Verbesserungsprogramm (Programme d'amélioration continue)  
SOWI Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr (Institut de sciences sociales de l'armée fédérale)

### **Belgique**

SPF Services publics fédéraux

### **Canada et Royaume-Uni**

ABCA America, Britanny, Canada, Australia  
CDS Chief of the Defence Staff (Chef d'état-major)

### **Canada**

DDSM Directorate of Defence Strategy Management (Direction de la gestion du changement stratégique)  
DMC Defence Management Committee (Comité de gestion de la Défense)  
DPR Defence Performance Report (Rapport sur la performance de la Défense)  
MAF Management Accountability Framework (Cadre de gestion de la responsabilité)

## LA PRATIQUE DE LA CULTURE DE LA PERFORMANCE

MRRS Management, Resources, and Results Structure (Structure de gestion des ressources et des résultats)

NORAD North American Aerospace Defense Command

PRAS Planning, Reporting and Accountability Structure (Structure de planification, de rapport et de responsabilisation)

RPP Rapport sur les plans et les priorités

VCDS Vice-chef d'état-major de la Défense

### **Royaume-Uni**

DMB Defence Management Board (Conseil de gestion de la Défense)

DPA Directorate of Performance & Analysis (Direction de la performance et de l'analyse)

NAO National Audit Office (Cour des comptes)

PFI Private Finance Initiative (Initiative de financement par le privé)

PPA Public Performance Agreement (Accord de performance publique)

PSA Public Service Agreements (Accords de service public)

PUS Permanent Under Secretary (Sous-secrétaire permanent)

RAF Royal Air Force

TLB Top Level Budgets (Budgets de haut niveau)

Anne de Beer, Gérard Blanc, Maxime Jacob

## RESUME

Cet ouvrage présente les conclusions d'une étude sur la culture de la performance dans les ministères de la Défense de quatre pays occidentaux : Allemagne, Canada, Pays-Bas, Royaume Uni ; quelques aperçus sont ajoutés sur la Belgique.

La performance introduite dans les administrations publiques entraîne un véritable changement de culture. L'introduction de la performance modifie en profondeur les modes de fonctionnement administratifs jusqu'alors basés sur les procédures constitutives de l'État de droit, qui sont désormais orientés vers des objectifs à atteindre préalablement désignés et, si possible, quantifiés.

Les quatre points suivants ont été examinés en se concentrant principalement, mais non exclusivement, sur les ministères de la Défense. Quelles ont été les origines des réformes ? Quels organismes et procédures ont été mis en place ? Comment s'est effectuée leur mise en œuvre ? Comment la performance est-elle mesurée ?

### Les origines des réformes

Dans les cinq pays, des programmes visant à la fois à la modernisation de l'administration publique et à la maîtrise des finances publiques ont été lancés au cours des dix ou 20 dernières années.

Les ministères de la Défense et les armées ont été profondément transformés par la chute du mur de Berlin et l'avènement d'un monde multipolaire, qui se sont traduits par des changements considérables des objectifs des armées et par des modifications notables de leur structure.

Changements d'objectifs puisqu'aux objectifs traditionnels et essentiels de défense du territoire national s'ajoute l'objectif d'être capable de participer ou de mener des opérations extérieures.

Changements de structure caractérisés simultanément par l'abandon de la conscription là où elle existait encore (sauf en Allemagne), par la réduction du format des armées et leur capacité à se projeter à l'extérieur.

Il semble que les deux pays anglo-saxons, qui avaient déjà une pratique de la culture de la performance et étaient engagés dans des réformes bien avant la fin de la guerre froide, se sont trouvés dans une position plus avantageuse pour s'adapter au nouveau contexte international.

Dans tous les pays, le *leadership* joue un rôle déterminant, les réformes sont incarnées par une personnalité, un « *champion* », qui formule la réforme.

## **les organismes et procédures mis en place**

Trois axes ont été retenus pour présenter les organismes et procédures mis en place : l'organisation des administrations centrales de la défense, les relations avec les échelons déconcentrés et la création d'agences et de sociétés de service.

Quatre logiques complémentaires sont ici à l'œuvre. La responsabilisation des échelons centraux est renforcée, notamment par le biais de budgets négociés avec le ministre de la Défense ou ses représentants. Il a été procédé à l'interarmisation des fonctions de soutien, voire d'état-major, à l'œuvre aux Pays-Bas, en Belgique et au Canada. L'armée s'est recentrée sur le cœur de métier militaire, visible au Royaume-Uni et en Allemagne. Nombre de fonctions et de prestations sont externalisées sous des formes variées.

Les armées se sont donc posé la question essentielle que se pose toute entreprise. Quel cœur de métier ? jusqu'où faire ? à partir de quelle limite faire ?

## **La mise en œuvre des réformes**

La réforme est un processus continu qui avance avec des remises en cause. Elle participe du management du changement. Elle requiert, semble-t-il, les mêmes qualités stratégiques et tactiques que la manœuvre militaire : savoir reculer pour avancer ensuite, savoir faire un détour pour arriver à l'objectif.

Des conditions de fond doivent être remplies pour que la réforme s'accomplisse pleinement, notamment l'implication des dirigeants mais aussi des acteurs à tous les niveaux, l'appropriation des instruments de la réforme par les acteurs, la prise en compte de la durée pour établir la réforme sur des bases solides. La réussite suppose d'accorder une grande attention à la préparation de la réforme, aux formations dispensées, à l'appel à la motivation individuelle pour améliorer la gestion dans une démarche de productivité et d'innovation, ou aux négociations collectives à caractère social, comme cela a été le cas en Allemagne et aux Pays-Bas.

## **La mesure de la performance**

Dans tous les pays, un grand nombre d'indicateurs sont introduits dans le système de gestion. Les services ont tendance à mesurer tout ce qui est mesurable sans s'interroger sur la pertinence des indicateurs ainsi dégagés. Certains indicateurs qui seraient conceptuellement utiles et nécessaires, ne sont pas disponibles car il faudrait investir pour les faire apparaître. Le défi est de

## LA PRATIQUE DE LA CULTURE DE LA PERFORMANCE

définir des indicateurs donnant des orientations sur le proche avenir et permettant de faire des prévisions.

Les Britanniques sont les seuls à afficher des indicateurs purement financiers de gain en trésorerie (*cash*) : non seulement les services sont incités à réduire leur coûts de fonctionnement mais encore il faut que l'économie se traduise concrètement et à court terme en gains de trésorerie.

Dans la plupart des cas, en fait de performance, sont mesurés des coûts, des niveaux d'activité, des éléments descriptifs des matériels, selon le schéma du professeur de management britannique Colin Talbot, c'est-à-dire des *outputs* des résultats mais rarement des *outcomes*, des effets en termes d'impact global sur la société.

Les armées créent des valeurs immatérielles, ou virtuelles, telles que la paix ou la sécurité qui sont mal mesurées par des indicateurs habituels de performance établis sur des critères de gestion et des résultats nets d'exploitation.

### **En guise de conclusion...**

Tous les pays entendent mettre en œuvre une logique de la performance mais chacun avec une signification distincte.

En Allemagne, les responsables de la réforme travaillent à moyen terme et font confiance aux changements de structure pour dégager la performance à terme.

Au Canada, le changement cherche à atteindre une certaine qualité, la valeur n'est pas seulement financière, c'est une valeur de service rendu aux citoyens, avec pragmatisme.

Aux Pays-Bas, le gouvernement et le Parlement attendent des armées, à budget fixé, le respect d'objectifs globaux de disponibilité opérationnelle.

Au Royaume-Uni, l'un des buts fondamentaux des réformes est de réaliser des gains de productivité dans les services publics, par conséquent la logique financière s'avère prépondérante.

Anne de Beer, Gérard Blanc, Maxime Jacob

## INTRODUCTION

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF<sup>1</sup>) mise en application à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006, a pour ambition, au delà du changement de cadre comptable qu'elle entraîne, d'insuffler une véritable culture de management dans l'administration publique française et, en particulier, de substituer à une culture de moyens une culture d'objectifs et de missions, de résultats ou de performances.

Ce mouvement de rénovation de la gestion publique, qui s'étend bien au-delà de la France, s'échelonne depuis plus d'un quart de siècle dans les pays européens et en Amérique du Nord. Il concerne de nombreux pays développés comme le montre un rapport parlementaire du Sénat<sup>2</sup> en 2001 qui cite les exemples britanniques, canadiens, néerlandais, entre autres. L'initiative de ces réformes du management public procède d'une démarche générale de réforme de l'État et s'applique aux ministères de la Défense comme à l'ensemble des administrations publiques.

Cette étude consacrée à la culture de la performance dans les forces armées s'est donné comme objectifs principaux de présenter l'expérience de plusieurs pays alliés, comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Canada et l'Allemagne, qui bénéficient d'une certaine expérience en la matière, et de mener une analyse comparative afin d'en tirer des enseignements pour la France.

Trois séries de questions sont évoquées. La première s'intéresse à la gestion organisationnelle et humaine de ce processus. La deuxième concerne la mise en œuvre technique de la culture de performance au sein du ministère de la Défense. Enfin un troisième groupe de questions porte sur l'évaluation de la performance

L'étude a mobilisé différents cadres et grilles d'analyse en sciences sociales pour comprendre, dans une perspective humaine, professionnelle et organisationnelle, les dynamiques de la rationalisation des actions publiques et leurs effets sur les ministères de Défense et leurs personnels ainsi que sur l'image de l'armée auprès des citoyens.

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

<sup>2</sup> BRAUN Gérard. Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat sur une étude comparative portant sur la réforme de l'État à l'étranger. Paris : Sénat, rapport n° 338 du 31 mai 2001.

## 1. LE CONTEXTE FRANÇAIS ACTUEL

La LOLF qui se place dans le cadre général de la réforme de l'État, a été commencée depuis plusieurs années. La culture de la performance s'inscrit au cœur de cette évolution.

Durant la majeure partie du XX<sup>e</sup> siècle les entreprises ont assimilé la performance aux résultats financiers, à une augmentation de la production accompagnée d'une diminution des coûts. Cette vision s'inscrivait dans un environnement de croissance économique continue au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. La gestion était alors axée sur la planification et les procédures. Les administrations publiques se trouvaient dans une situation similaire. Elles voulaient également obtenir des résultats et s'étaient donné des outils dans ce but.

Les activités évoluent désormais dans un contexte plus instable, souvent imprévisible, ce qui oblige les organisations — entreprises et administrations — à s'adapter en permanence, dans une démarche plus dynamique et réactive. Pour les entreprises, la performance doit aller au-delà des seuls résultats financiers et être envisagée sous l'angle de leur survie. La LOLF entend orienter et concrétiser cette évolution pour les administrations publiques.

La mise en place et les premiers effets de la LOLF dans les services déconcentrés du ministère de l'Intérieur (Préfectures de région et de département) et de la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (Trésorerie générale départementale) ont fait l'objet d'une analyse par Bernard Brunhes Consultants, cabinet spécialisé dans l'analyse des changements sociaux liés aux mutations économiques actuelles<sup>3</sup>. Ils en ont tiré des « *bonnes pratiques* », telles qu'impliquer activement les acteurs à tous les niveaux — des décideurs à l'ensemble des agents — dans une collaboration étroite avec les managers intermédiaires ou de proximité tout en établissant des structures pour faciliter l'apprentissage.

Par ailleurs, deux parlementaires, le sénateur Alain Lambert et le député Didier Migaud, ont présenté en septembre 2005 un rapport au gouvernement sur la mise en œuvre de la LOLF<sup>4</sup>. Leurs remarques montrent que le ministère de la Défense commence à tirer profit des dispositions nouvelles permises par cette loi organique. Ainsi, le ministère a utilisé la LOLF comme levier d'une réforme interne, le développement de la logique interarmes, et il a affirmé la

---

<sup>3</sup> GEORGEAULT Valérie, MONNIN Pierre, NIGET Gildas. Les impacts de la LOLF sur la Gestion des Ressources Humaines. *Cahiers Bernard Brunhes*, Mai 2005 N°14.

<sup>4</sup> La mise en œuvre de la LOLF. Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace. Rapport au Gouvernement, septembre 2005.

prééminence du chef d'état-major des armées<sup>5</sup>. Il a aussi confié à son secrétaire général pour l'administration la conduite du programme opérationnel « *Mémoire, reconnaissance et réparation* » en faveur du monde combattant.

Les travaux menés actuellement en France au ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, à la Direction de la réforme budgétaire (DRB), définissent la performance comme la « *capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés, exprimés en termes d'efficacité socio-économique, de qualité de service ou d'efficience de la gestion* ». La DRB distingue le citoyen de l'utilisateur et du contribuable, selon les objectifs qui les concernent. Le citoyen est concerné par l'intérêt général, par des résultats d'ordre socio-économique. Tandis que l'utilisateur est sensible à la qualité d'un service et que le contribuable a une optique d'efficience financière.

L'action publique, en tout état de cause, ne se mesure pas selon les seuls critères économiques, notamment parce que cette activité non marchande est certes quelquefois facturée à des clients mais surtout parce qu'elle répond à des objectifs et à des préoccupations plus générales touchant l'ensemble du pays.

La LOLF impose la fixation d'objectifs de gestion pour toutes les structures du ministère de la Défense. Le commentaire du commissaire lieutenant-colonel Jean-Marie Maysonave commente dans un article récent « *cette obligation nécessite de mettre en place un contrôle de gestion apte à mesurer le sens et le restant du chemin annuel à parcourir pour atteindre lesdits objectifs*<sup>6</sup> ».

## 2. OBJECTIFS ET ENJEUX DE L'ETUDE

Dans ce rapport la performance est définie comme « *le meilleur usage des ressources* ». Cette définition couvre tous les cas de figure des pays étudiés.

L'étude se propose d'observer et analyser en quoi l'émergence de la notion de performance, comme pierre angulaire de la gestion publique, est susceptible d'entraîner de profondes transformations dans une administration telle que le ministère de la Défense. En définitive, comment elle est perçue, ressentie, vécue par les acteurs et les parties prenantes de la réforme.

À la demande du C2SD, les comparaisons sont faites sur quatre pays : le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Canada et l'Allemagne, auxquels est ajoutée la Belgique, choisis parce qu'ils ont mis en œuvre depuis longtemps ou appliquent plus récemment des réformes budgétaires et parce qu'ils sont européens et/ ou alliés de la France.

---

<sup>5</sup> Responsable du programme « Préparation et emploi des forces » et co-responsable du programme « Équipement des forces ».

<sup>6</sup> MAYSONNAVE Jean-Marie. « Génération LOLF ». *PLAF* n°6, juin 2005.

## **Les questions posées**

Un ensemble de questions se posent. Elles peuvent être réparties dans les cinq catégories ci-dessous en fonction de leur champ d'application : mise en place de la réforme, changements structurels et culturels liés à la réforme, attitudes face au changement, amélioration de l'efficacité et comparaison avec d'autres administrations.

### **1) Mise en place de la réforme**

Comment la réforme a-t-elle été conçue et préparée, par qui et avec qui ? Comment le changement a-t-il été accompagné et conduit ? Comment a été instaurée une culture de résultats ? Quelles sont les premières étapes : la réforme de l'organisation ou la mise en place de la culture de résultats ?

### **2) Changements structurels et culturels liés à la réforme**

Quels sont les changements dans les modes de fonctionnement et l'organisation des ministères de la Défense ? Comment les structures se sont-elles adaptées à cette réorganisation ? La structure hiérarchique a-t-elle dû s'adapter pour permettre davantage de responsabilisation des gestionnaires ? Quelle formation et quelle implication pour les décideurs ? Ont-ils été formés dans ce but ? À quel niveau ? La nouvelle pratique budgétaire a-t-elle un rôle structurant ?

### **3) Attitudes face au changement**

Quelles ont été les difficultés et les consensus rencontrés ? Comment la culture de la gestion par objectifs, compte tenu de ses exigences de souplesse et de transparence, s'est-elle confrontée à une institution réputée structurellement hiérarchisée orientée vers un objectif ? Quelle a été la posture des civils des ministères de la Défense dans l'introduction de la culture de la performance ? Ont-ils considéré la contrainte extérieure comme une opportunité ou comme une menace ? Les résultats dégagés par les nouvelles méthodes budgétaires ont-ils été pris en compte dans l'appréciation des militaires pour le déroulement de leur carrière ? Quels sont les changements dans l'image des ministères de la Défense auprès du public ?

### **4) Amélioration de l'efficacité**

Le contrôle de gestion est-il le point d'ancrage de la recherche de la performance ? Comment les acteurs concernés ont-ils appris à utiliser les nouveaux procédés et se les sont-ils appropriés ? Les nouvelles pratiques de comptabilité et de contrôle de gestion sont-elles des mesures de contrôle ou d'efficacité ? Des réseaux de performance ou de pilotage ont-ils été constitués ?

Peut-on, en améliorant le degré de liberté économique des militaires, c'est-à-dire leur capacité d'arbitrage, améliorer leur capacité opérationnelle ?

#### **5) Comparaison avec d'autres administrations**

Finalement, en terme d'aptitude au changement, les armées, ont-elles été en général les « *bons élèves* » en matière de conduite des réformes ? ou simultanément préservent-elles certains de leurs attributs et procédures traditionnels ?

#### **Choix et acquisition de nouveaux matériels**

Ce thème est mentionné pour mémoire bien qu'il soit très important sur le plan budgétaire et que les programmes d'armement aient un caractère politique très fort. Cette question a déjà fait l'objet de nombreuses études. L'achat de matériel et d'équipement d'armement constitue le domaine dans lequel les ministères de la Défense ont fait le plus d'efforts pour rationaliser leur gestion dans tous les pays étudiés. Mais comme ce sujet se situe à la limite du champ de cette étude, il est abordé seulement dans la mesure où il fournit des points de comparaison utiles.

### **3. METHODOLOGIE**

L'étude a été menée en plusieurs phases, d'abord documentaire, puis une phase d'enquête qui a connu deux étapes, la première en France avec une série d'entretiens avec des responsables du ministère de la Défense, et ensuite hors de France dans quatre pays européens et le Canada. À l'étranger, une enquête de terrain a été effectuée auprès de responsables civils, militaires ou politiques, impliqués dans les réformes de leurs pays respectifs.

#### **La phase documentaire**

La recherche documentaire a recensé les ouvrages et les études qui ont déjà traité le sujet de la culture de la performance dans les ministères de la Défense. Elle a commencé dès mai 2005 et s'est poursuivie tout au long de l'étude. Au cours de l'enquête de terrain, dans plusieurs pays, nos interlocuteurs nous ont communiqué des documents, généralement en anglais, qui certainement n'auraient pas été portés à notre connaissance sans cette rencontre.

La préparation des entretiens réclame une connaissance préalable du contexte des armées concernées et de l'organisation de leur ministère de la Défense. Dans ce cadre, nous avons recherché plus spécialement les informations portant sur les réformes budgétaires dans le pays (textes de lois, arrêtés de mise en œuvre, rapports d'évaluation, études internes si elles existent, préalables ou a

*posteriori* rapports du Parlement ou d'organismes extérieurs), les instructions communiquées pour appliquer les réformes dans les armées, rapports sur les réactions du terrain, schémas de réorganisation communiqués, les informations concernant des montages financiers innovants (sous-traitance, externalisation, *leasing*, délégations, etc.), les documents sur l'évaluation (instructions pour la mener, pratiques du contrôle de la gestion des fonds publics, guides méthodologiques, valeurs publiées), les rapports ou études sur la culture du résultat et de la performance et enfin les rapports concernant la crédibilité de l'armée auprès des élus, du public national ou dans d'autres pays.

L'ouvrage collectif *The Postmodern Military. Armed Forces after the Cold War*<sup>7</sup> apporte des éclairages sur le contexte actuel et futur du travail des militaires de l'Allemagne, du Canada, des Pays-Bas et du Royaume-Uni. Les études de l'OCDE sur la réforme de l'État fournissent des monographies par pays qui font le point sur les transformations de leurs administrations publiques.

## Les entretiens en France

Afin de mieux percevoir les attentes des commanditaires de l'étude, des réunions de travail ont eu lieu avec l'état-major des Armées, à divers niveaux de l'administration centrale de la Défense (EMM, MAP, CFMD, OED) ainsi qu'au cabinet du ministre.

Il en est ressorti un grand intérêt et une grande ouverture aux expériences étrangères. Les personnes rencontrées ont exprimé le souhait d'apprendre comment la performance est perçue dans les autres pays, de découvrir le lien que les responsables font entre celle-ci et le contrôle de gestion, la manière dont ils utilisent certains outils comme le tableau de bord équilibré. Tout ceci se situe dans une perspective d'identification des bonnes pratiques et ultérieurement de *benchmarking*. De plus, nombre de ces interlocuteurs recherchent d'autres sources d'informations que les fournisseurs de matériel et de logiciels pour le nouveau système de contrôle de gestion mis en place au sein de l'état-major français.

## L'enquête de terrain à l'étranger

Une enquête de terrain a été réalisée dans les quatre pays, plus un, de l'étude,

---

<sup>7</sup> MOSKOS Charles C., WILLIAMS John Allen, SEGAL David R. (sous la dir. de). *The Postmodern Military. Armed Forces after the Cold War*. Oxford : Oxford University Press, 2000. Le plan imposé pour chaque pays décrit le rôle de la défense, la définition des missions de l'armée, l'évolution historique des forces armées depuis 1945 et l'attitude du public vis-à-vis des militaires.

Allemagne, Canada, Pays-Bas et Royaume-Uni, plus Belgique, de type qualitatif. Des entretiens en face-à-face ont été menés avec un guide d'entretien semi-directif et ouvert. Ce guide figure en français et en anglais en annexe. Plusieurs entretiens se sont déroulés en anglais ou en allemand.

### **Un travail en binôme**

Nos expériences précédentes ont montré l'intérêt qu'il y avait à mener les enquêtes à deux consultants, afin de croiser les regards et d'avoir une vision approfondie et une mise en perspective de l'entretien.

### **Les interlocuteurs**

Afin d'avoir une vision de l'ensemble du processus, de sa conception à l'évaluation de ses effets, nous avons cherché à rencontrer dans chacun des pays des interlocuteurs à divers niveaux de la structure militaire :

Au ministère de la Défense :

- représentants des états-majors et des directions concernées par la conception et la mise en œuvre des réformes : direction des finances, direction des relations humaines, instances spécifiques créées pour mettre en œuvre les changements,
- évaluateurs, militaires et civils, internes au ministère de la Défense,
- représentants des militaires, syndicats ou associations s'il y a lieu. Chargés de discuter des modalités de mise en œuvre, ils connaissent la mise en place des changements et comment ceux-ci ont été acceptés par ceux qui ont dû les appliquer,

En dehors du ministère de la Défense : nous avons eu des entretiens avec des membres de la commission de la Défense du Parlement et/ou du ministère des Finances. Des organismes de recherche ou de réflexion spécialisés dans la défense ont aussi été consultés, comme le RUSI britannique à Londres ou le SOWI en Allemagne.

## **La phase de synthèse**

Le sujet traité a nécessité de suivre une approche différente de la méthode hypothético-déductive généralement utilisée dans les sciences sociales dans laquelle une théorie est choisie pour tester comment elle s'applique à répondre à une problématique éclairée par le recueil d'éléments sur le terrain. En effet, le phénomène étudié et les changements dus à la mise en place de la réforme dans les ministères de la Défense, s'avèrent multiples en raison du nombre de pays pris en compte, des différentes logiques qui y ont présidé, du grand nombre de facteurs portant sur des aspects très variés de l'organisation, du management, de la mise en œuvre de réformes, de la comptabilité publique.

Il s'agit d'examiner les conditions qui ont permis l'introduction de nouvelles réglementations financières analogues à la LOLF et leurs conséquences au niveau des personnels civils et militaires concernés. La comparaison des démarches des pays étudiés permet de dégager un certain nombre de tendances générales qui peuvent avoir valeur d'enseignement pour la mise en œuvre de la LOLF au sein du ministère de la Défense français.

## Les limites de l'étude

Force a été de recueillir les informations issues du terrain à partir de ce que les acteurs étrangers ont accepté de nous dire. Les pays eux-mêmes ont rarement procédé à des études ou enquêtes pour connaître comment la mise en place des réformes était ressentie. Autant que possible nous avons essayé de recouper et de vérifier les affirmations. Nous avons surtout entendu les acteurs qui organisent la réforme, sauf aux Pays-Bas où nous avons recueillis d'autres points de vue. Il n'entrait pas dans le cadre de ce travail d'étudier ceux qui doivent s'y adapter.

Nous rappelons ici combien ardue est la rencontre et la prise de rendez-vous avec des responsables des ministères de Défense étrangers. Une fois la rencontre organisée et les rendez-vous obtenus, les contacts se déroulent avec une grande ouverture et un fort désir de communiquer. Les conseillers militaires des ambassades de France nous ont fourni un aide précieuse et indispensable sans laquelle cette enquête n'aurait pas pu avoir lieu.

Enfin, rappelons que l'analyse des changements qui se sont produits au sein des ministères de la Défense réclame d'aller au-delà des apparences, comme le rappellent Niels Brunnsen et Johan Olsen, pour tout type d'organisation<sup>8</sup>.

Cette recherche des événements et motivations sous-jacents s'avère encore plus nécessaire pour étudier les ministères de la Défense qui, en raison même de leur type d'activité, réclament une protection de l'information, et à tout le moins, une réserve.

## 4. PLAN DE L'OUVRAGE

Une première partie est consacrée aux cinq pays examinés — Allemagne, Belgique, Canada, Pays-Bas et Royaume-Uni — sous une forme monographique afin d'avoir une vue d'ensemble de la culture de la performance de chaque pays. Les matériaux recueillis sont présentés de la manière la plus harmonisée possible, compte tenu de leur diversité, tant en qualité qu'en quantité.

---

<sup>8</sup> OLSEN Johan, BRUNNSEN Niels. *The Reforming Organisation*. Londres : Routledge, 1993.

## LA PRATIQUE DE LA CULTURE DE LA PERFORMANCE

Puis, dans une deuxième partie, les informations recueillies sont analysées transversalement et par thèmes. La comparaison favorise la mesure des facteurs de convergence, en identifiant leurs raisons (on vient d'en citer quelques-unes possibles), mais aussi des facteurs de divergence (ou de non-convergence), lorsque de tels facteurs sont observés. Cette partie souligne les éléments les plus significatifs qui assurent le succès de la réforme effectuée dans un pays. Chaque chapitre fait l'objet d'une courte conclusion qui résume les « *traits marquants* », les interrogations et les bonnes pratiques.

Anne de Beer, Gérard Blanc, Maxime Jacob

## **PREMIERE PARTIE : MONOGRAPHIES PAR PAYS**

La présentation des principales modalités de la mise en œuvre d'une culture de la performance dans les ministères de la Défense ainsi que les conséquences produites par l'introduction de cette logique figurent parmi les objectifs de cette étude.

Dans cette première partie sont exposées de courtes monographies sur les cinq pays étudiés, quatre européens en raison de leurs différentes expériences en matière de réformes et de culture de la performance, Allemagne, Belgique, Pays-Bas et Royaume-Uni et un en Amérique du Nord, le Canada dont la tradition bi-culturelle franco-anglaise et l'expérience nord-américaine et anglo-saxonne fournit une matière originale.

Ces monographies suivent le même plan tout en tenant compte de la diversité des situations sur le terrain et de l'hétérogénéité des matériaux recueillis. Elles présentent des éléments du contexte, les objectifs visés organisationnels et financiers dans chaque pays. Puis elles abordent la gestion organisationnelle et humaine des réformes : comment l'armée nationale a-t-elle réagi ? Quelles ont été les résistances au changement ? Dans quels secteurs ? chez quelles catégories de personnels ? Mais aussi quels facteurs de consensus ont été réunis ? Sont ensuite évoquées une série de questions concernant la mise en œuvre technique de la culture de performance au sein du ministère de la Défense : quelles solutions concrètes sont adoptées pour atteindre les objectifs de performance ? quels sont les apports des montages innovants sur l'organisation du travail et l'efficacité de l'institution ? Enfin est examinée l'évaluation de la performance : quels sont les indicateurs retenus dans les pays étudiés pour évaluer l'ajustement des *inputs* aux *outputs* ? quels sont les acteurs institutionnels ou privés en charge du contrôle des résultats ? la transparence qui en résulte bénéficie-t-elle à la crédibilité du ministère de la Défense ?

Les pays sont présentés par ordre alphabétique. Les éléments fournis dans ces monographies sont issus, en plus du contexte, des entretiens ou de documents fournis lors de l'enquête de terrain.

Anne de Beer, Gérard Blanc, Maxime Jacob

## CHAPITRE 1 : ALLEMAGNE

Le mouvement de réforme de l'État et des procédures budgétaires a touché l'Allemagne dès les années 1992-1994, lorsqu'un groupe de travail interne au ministère de la Défense a préconisé une orientation vers le chiffrage des coûts et des résultats. En 1999 le chancelier Schröder a lancé le programme de modernisation de l'État. Des éléments de comptabilité analytique sont appliqués dans l'administration fédérale ainsi qu'une orientation vers les résultats. Plus spécifiquement, au ministère de la Défense des solutions d'externalisation des soutiens sont mises en place à travers une société *ad hoc*.

Par ailleurs, le SOWI a inclus parmi ses thèmes de recherche (2003-2006) la conciliation entre les objectifs d'économie budgétaire et les modes de commandement militaire.

### Personnes rencontrées

#### Autorités allemandes

Le général Günter Schwarz et M. Matthias Damm, Centre de compétences pour la modernisation, ministère de la Défense

Les membres dirigeants de la division Plans du ministère de la Défense

M. Gregor Richter, analyste, SOWI (Centre de sociologie de la Bundeswehr)

Mme Petra Hess, députée SPD d'Arnstadt (Thuringe), membre de la Commission de la Défense

M. Ernst-Reinhard Beck, député CDU de Reutlingen (Bade-Wurtemberg), membre de la Commission de la Défense

#### Ambassade de France

Le général Daniel, chef de la mission militaire près l'ambassade

Le colonel Pfimlin, adjoint terre au chef de la mission

L'ingénieur en chef de l'armement Jean-Marc Rebert, attaché d'armement

M. Goetschy, stagiaire

### 1.1. contexte politique allemand

À partir de la fin des années 1990, dans le cadre de sa réunification, l'Allemagne lance un train de réformes. Dans les années 1992-1994 un groupe de travail du

ministère allemand de la Défense dit AGAB<sup>9</sup> — en liaison avec des consultants extérieurs — introduit des méthodes de management économique et fixe les principes qui devraient désormais inspirer le ministère dans la conduite économique de ses affaires.

Le cabinet fédéral entame en décembre 1999 le programme *Modernier Staat, moderne Verwaltung* (un État moderne, une administration moderne), conduit par le ministre de l'Intérieur et dont la coordination est confiée à une cellule administrative. Ce programme stipule qu'« *une administration moderne doit être efficace et rendre le meilleur service possible. La qualité des services publics est un facteur décisif dans la compétition globale pour des investissements et l'emploi, et un élément essentiel de l'identification des citoyens avec leur État... Ceci implique la détermination et la mise en place d'objectifs clairs pour toutes les organisations publiques.* »

Dans le cadre de la deuxième phase du programme de réforme allemande lancée en 2004, l'État doit rendre son administration plus transparente pour mieux répondre aux exigences des citoyens. Parmi les mesures préconisées figurent la centralisation de missions, qui se voient confiées à des services centraux (prestations maladie, gestion des déplacements, sélection du personnel...) et la création d'agences chargées de missions particulières comme la gestion des propriétés de l'État. Les réformes lancées en 2004 sont axées sur la recherche d'économies, l'efficacité et la réduction de la bureaucratie. Leur mise en place demande une planification, gestion et évaluation permanentes des processus de modernisation. Parmi les mesures préconisées figurent le développement de l'analyse coûts-bénéfices et l'introduction d'outils et de méthodes de gestion modernes utilisés dans le secteur privé. La nécessité de la réduction des coûts du personnel s'inscrit dans une volonté plus générale de supprimer des emplois dans la fonction publique existante dans le cadre de la modernisation de l'emploi public.

## 1.2. Objectifs de la réforme de l'armée

Les changements intervenus dans l'organisation et le management de l'armée allemande proviennent de deux origines différentes mais complémentaires, produisant les mêmes effets.

En premier lieu, la fin des blocs et de la guerre froide entraîne la nécessaire réduction des effectifs et du format de l'armée allemande, la contrainte budgétaire exprimée selon la formule dite des « *dividendes de la paix* ». Ces

---

<sup>9</sup> Arbeitsgruppe Aufwandsbegrenzung und Rationalisierung im Betrieb, Groupe de travail sur la limitation et la rationalisation des dépenses de fonctionnement.

événements engagent la Bundeswehr dans « *la réforme la plus vaste de son histoire* <sup>10</sup> » selon le professeur Bernhard Fleckenstein, ancien directeur du SOWI. Celui-ci estime que cet événement historique « *a été bénéfique à l'Allemagne plus qu'à tout autre pays* ».

La première tâche a consisté à construire l'armée de l'Allemagne réunifiée. Pour ce faire il a fallu démanteler l'armée nationale du peuple de l'ex- RDA (République démocratique allemande), ce qui s'est concrétisé par le départ, plus ou moins volontaire, de la majorité des soldats et de pratiquement tous les officiers. Sur les 50 000 militaires de carrière ou engagés volontaires qui servaient dans l'armée de la RDA, la Bundeswehr en a repris environ 1 sur 5. Il fallait en même temps installer la Bundeswehr dans les nouveaux États de la fédération.

Les questions de personnels tiennent donc une part prépondérante dans le management du changement. La réforme de la nouvelle armée allemande s'est ainsi d'abord concrétisée par la réduction de plus d'un tiers de ses effectifs, puis par la volonté d'avoir une armée capable de mener des OPEX, dotée de matériels modernes. La Bundeswehr est un membre engagé du Partenariat pour la Paix (PFP) de l'OTAN. En 1997 et 1998 les forces armées allemandes participent à plus de la moitié des exercices du PFP et sont engagées sur le terrain dans les Balkans et en Afghanistan.

Le ministre de la Défense, Rudolf Scharping, ministre SPD (Sozialdemokratischen Partei Deutschlands) du gouvernement Schröder, a souvent été mentionné comme l'artisan des réformes. Il a pris en 1999 deux décisions capitales, la première d'« *interarmiser* » tout ce qui pouvait l'être et la seconde d'« *externaliser* » ce qui n'était pas le cœur de métier de l'armée. Cette dernière décision s'est traduite par la création de sociétés à vocation commerciale ou industrielle pour assurer un certain nombre de fonctions de soutien logistique.

Mais l'initiative des réformes en revient au Parlement, selon Mme Petra Hess, députée SPD d'Arnstadt et membre de la commission de la Défense, avec deux objectifs, restructurer la Bundeswehr pour de nouvelles missions, notamment les OPEX et limiter ses dépenses budgétaires.

### **La situation actuelle et les objectifs pour 2010**

Le Tableau 1 ci-dessous précise les effectifs du ministère de la Défense après la réunification et les objectifs à 2010.

TABLEAU 1 – EFFECTIFS DU MINISTERE DE LA DEFENSE ALLEMAND

ANNEE	1994	2006	OBJECTIF 2010
-------	------	------	---------------

<sup>10</sup> FLECKENSTEIN Bernhard. « Germany: A Forerunner of a Postnational Military? » in MOSKOS Charles C., WILLIAMS John Allen, SEGAL David R. (sous la dir. de). *The Postmodern Military. Armed Forces after the Cold War*. Oxford : Oxford University Press, 2000.

Militaires	370 000	277 000	250 000
Civils	140 000	120 000	75 000

Le Tableau 2 indique le montant du budget de la Défense et ses évolutions au cours des 15 dernières années.

TABLEAU 2 – BUDGET DU MINISTERE DE LA DEFENSE ALLEMAND  
(MILLIARDS D'EUROS)

1992	1995	1998	2001	2005	2006
31,0	28,8	29,6	31,1	26,0	27,9

Source : SORIN Katia, PORTERET Vincent, FAMECHON-KOUDJIL Christelle, PIOTET Françoise. Les conditions de vie des militaires en Europe. Convergences et divergences (Allemagne, Belgique, Espagne, France; Pays-Bas, Italie et Royaume-Uni). Paris : C2SD, 2003.

Les objectifs fixés à l'horizon 2010 sont les suivants :

- l'armée allemande doit compter 250 000 militaires et 75 000 civils (actuellement 120 000 civils),
- le nombre de soldats disponibles pour les OPEX devrait atteindre 147 000 sur le total de 250 000,
- les coûts du personnel devraient baisser en dessous de 50 % du budget, contre 54 % actuellement,
- la proportion des investissements dans le budget devrait atteindre 30 % (actuellement 20 %),
- le budget annuel alloué aux sociétés d'externalisation devrait atteindre un milliard d'euros.
- 

### 1.3. Mise en œuvre de la réforme

Le Kompetenzzentrum Modernisierung ou KompZMod (Centre de compétences pour la modernisation du ministère de la Défense) est l'organe chargé de la réforme et en tant que tel en constitue l'élément moteur. Le général Schwarz, en poste depuis 2004, directement sous l'autorité du ministre, le dirige ; il est également à la tête du secrétariat du Modernisierungsboard, Modboard (Comité de modernisation du ministère). La Direction de la planification, composée d'officiers supérieurs est chargée d'intégrer les directives de la réforme dans ses travaux.

Le général Schwarz et les officiers chargés de la Direction de la planification s'accordent sur le fait que la réforme relève du *change management* qui requiert les mêmes qualités stratégiques et tactiques que la manœuvre militaire, savoir reculer pour avancer ensuite, savoir faire un détour pour arriver à l'objectif, etc.

La mise en œuvre des réformes s'est faite selon deux axes principaux : l'introduction de méthodes modernes de gestion et l'externalisation de certaines fonctions, qui ont nécessité des mesures particulières pour la gestion du personnel.

### 1.3.1. Introduction de méthodes modernes de gestion

La réforme a introduit, au sein de l'administration et des forces armées, des méthodes modernes de gestion comme la comptabilité analytique (KLR, *Kosten-Leistungs-Rechnung*), la motivation des salariés avec le *Kontinuierliches Verbesserungsprogramm* (KVP, programme d'amélioration continue) et enfin le *controlling*, management stratégique à tous les niveaux.

Le programme KVP d'amélioration continue fait appel à l'esprit d'initiative des membres civils et militaires de la Bundeswehr en les incitant à mettre en œuvre leur créativité et à faire des suggestions pour l'amélioration de la gestion quotidienne. Des primes, soumises à l'approbation des commandants de compagnie, sont attribuées pour récompenser les initiatives et propositions intéressantes.

### 1.3.2. Externalisation de certaines fonctions

Le second axe de réformes a consisté à externaliser un certain nombre de fonctions qui ne font pas partie du cœur de métier de l'armée comme :

- les véhicules de la gamme commerciale pour les déplacements du personnel, en créant en juin 2002 la société BWFFuhrparkService (BwFPS),
- l'habillement des militaires, société LH Bundeswehr Bekleidungs-gesellschaft (LHBw) créée en août 2002,
- la maintenance des matériels de l'armée de terre, société Heeres Instandsetzung Logistik (HIL)
- la gestion des pièces de rechange des trois armées, contrat ZEBEL.

La société créée en août 2000 sous le nom de GEBB (Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb, Entreprise de développement, d'achats et d'exploitation) agit comme l'instrument de ces externalisations mais pas dans tous les cas. Le ministère de la Défense détient des participations variables dans le capital des sociétés créées pour l'externalisation. Des partenaires privés ont été introduits dans des proportions différentes, dans FuhrparkService la Deutschebahn a une participation de 25 % et dans la société spécialisée dans l'habillement, LH Bekleidungs-gesellschaft mbH, le consortium composé de Lion et HellmannDeutsche a une participation à hauteur de 75 %.

Deux externalisations sont actuellement en cours de discussion, la gestion des réseaux informatiques (projet HERCULES de 7 milliards d'euros sur 10 ans) et la maintenance immobilière.

Il semble que la création d'entreprises en partie publiques, à capital privé et public, où des représentants militaires siègent au conseil d'administration, ait été un moyen de faire accepter les réformes. C'est une manière de garder un certain contrôle sur un fournisseur dans une activité stratégique. De plus, le recours à une entreprise extérieure pour acheter des biens nécessiterait de lancer un appel d'offre au niveau européen, alors que ce n'est pas obligatoire si l'armée fait appel à une entreprise qu'elle a créée et dans laquelle l'État se trouve majoritaire (sous réserve de l'évolution de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes sur ce point).

### **1.3.3. La gestion du personnel**

Les nouvelles sociétés mentionnées ci-dessus ont été chargées de reprendre les personnels de la Défense précédemment affectés à ces fonctions. Les personnels civils du ministère allemand de la Défense se rangent en trois catégories : employés, ouvriers, fonctionnaires. Mais quelle que soit leur catégorie, ces personnels sont très protégés, et la loi fait obligation au ministère de réunir et de prendre l'avis des conseils du personnel et des délégués du personnel lorsqu'il y a changement dans l'organisation. Grâce à des négociations entre l'État et les syndicats ces réformes n'ont pas entraîné de licenciements. Les fonctionnaires semblent, aux dires des officiers rencontrés, préférer travailler dans une société d'économie mixte plutôt que dans une société privée. Cependant, le fait de garder des personnels dont les fonctions sont transférées aux sociétés créées, empêche l'armée allemande de tirer toutes les économies possibles des réorganisations.

Par ailleurs, le ministère a introduit des innovations dans la gestion des changements d'affectation en cours de carrière, obligatoires pour les militaires. Ils peuvent désormais rester dans le même lieu lorsqu'ils avancent en grade. Les changements d'affectation s'accompagnent généralement d'un suivi social. Cependant, la députée membre de la Commission de la Défense mentionne les problèmes de mobilité du personnel suscités par les réformes. Ceux-ci se traduisent parfois par des obligations d'accepter des mutations, par exemple de Berlin à Leipzig, soit environ 150 km, faute de quoi le militaire risque d'être licencié. Or, ces changements d'affectation posent des problèmes de transport difficiles à résoudre.

## 1.4. Évaluation de la performance

L'évaluation de la performance est censée être faite à tous les niveaux à travers le système de *controlling*. Dans ce but, 700 personnes dans l'administration militaire ont, à titre accessoire ou à titre principal, une fonction de contrôleur. Il se présente sous trois formes d'applications : 1) la comptabilité et la connaissance des coûts ; 2) la diffusion d'informations de toute nature au-delà de la connaissance des coûts ; 3) la direction des organisations et la coordination (cohérence) de leurs diverses entités.

En fait, évaluer le *controlling* apparaît un exercice difficile, car aucune information n'est disponible sur l'utilité et l'utilisation des résultats de cette fonction.

### 1.4.1. L'enquête du SOWI

En 2003, le ministre de la Défense a demandé au SOWI de réaliser une enquête sur la perception de la mise en œuvre des méthodes modernes de management. Ce sondage a été réalisé sur un échantillon représentatif d'environ 1500 militaires de tous grades dans les trois armées mais ne concerne pas les services administratifs du ministère de la Défense allemand.

Le questionnaire était ordonné autour des trois thèmes suivants :

- les compétences (*Können*) : les connaissances, les compétences et l'information disponibles sur la réforme ; les principaux indicateurs sont l'information donnée sur le processus et la formation dispensée pour mettre en œuvre les procédures ;
- la motivation (*Wollen*) : la volonté et la disponibilité au changement, la motivation pour mettre en œuvre la réforme ; les indicateurs pris en compte ici seront ceux qui influencent la motivation tels que la perception d'ensemble, la compréhension du métier, le climat social, les incitations ;
- les degrés de liberté (*Dürfen*) : les marges de manœuvre laissées pour le changement ; la perception des degrés de liberté, le jugement sur l'emprise de la bureaucratie dans le processus et l'implication dans le processus de décision sont les principaux indicateurs de cette dimension de l'étude.

Les résultats figurent dans un document de travail du SOWI publié en décembre 2004 <sup>11</sup>.

À la question, « *est-ce que globalement le processus de management économique aide la Bundeswehr à remplir ses missions ?* » 38 % des militaires répondent positivement sans différences sensibles sur ce point entre les grades.

En ce qui concerne le processus de décisions, seulement 8 % des officiers et sous-officiers ont l'impression que leur espace de décision a augmenté ; 42 % des sondés pensent que l'introduction du management économique a rallongé le processus de décision. Le SOWI conclut qu'« *il faut donc simplifier et harmoniser les diverses réglementations pour ne pas démotiver les acteurs et pour faciliter la prise de décision* ». La moitié (51 %) des sondés, et parmi ceux-ci 75 % des officiers, ont le sentiment que la bureaucratie a augmenté par suite de la superposition des nouvelles procédures aux procédures préexistantes. Le management économique a été vécu comme une couche de réglementation s'ajoutant à celles qui existaient déjà.

Pour environ 75 % des personnes interrogées, quel que soit leur niveau hiérarchique, d'importants problèmes de mise en œuvre sont relevés. Ils doutent de l'efficacité des nouvelles méthodes de management : 12 % seulement des sondés affirment qu'elles apportent une amélioration dans la vie de leur unité et seulement 6 % pensent que ces méthodes améliorent les décisions. Les réformes supposent de la souplesse, or le cadre réglementaire n'est pas assoupli, bien au contraire semble-t-il.

Les effets de la privatisation de certains services constituent un des domaines les plus controversés. Un peu plus de la moitié (53 %) des militaires interrogés pensent que la privatisation de certains services n'amènera pas les économies escomptées. De surcroît, près de la moitié des militaires pense que la privatisation des services diminue la capacité opérationnelle de la Bundeswehr. Une minorité (25 %) des militaires pense que l'armée doit se concentrer sur son « *cœur de métier* ». Toutefois, nombre d'entre eux estiment qu'il reste encore des gisements de productivité : 44 % des militaires interrogés partagent cette opinion et ce pourcentage monte à 57 % en ce qui concerne les officiers.

Plus des 2/3 (70 %) des sondés déclarent qu'ils font davantage attention aux ressources qui leur sont confiées. Les militaires sont persuadés qu'on peut faire des économies dans l'armée, encore faut-il trouver la bonne motivation. Le réemploi dans l'unité des économies réalisées serait une bonne mesure, facilitée en principe dans l'avenir par la pratique des budgets flexibles. Le Beirat Innere Führung (Conseil pour la discipline intérieure) a souligné que la motivation des militaires pour faire des économies dans les unités serait tempérée par le fait

---

<sup>11</sup> KANTNER Cathleen, RICHTER Gregor. « Die Ökonomisierung der Bundeswehr im Meinungsbild der Soldaten, Ergebnisse der Streitkräftebefragung 2003 » (Les économies dans la Bundeswehr, étude dans les unités). *SOWI Arbeitspapier* n° 139, décembre 2004.

que les économies réalisées retournent au pot commun au lieu de leur bénéficiaire. Dans cet ordre d'idées, 81 % des militaires sont partisans d'un intéressement collectif : les économies faites sur une mission doivent être reportées sur une autre mission. Un peu moins de la moitié (46 %) pensent que les économies réalisées doivent donner lieu à une récompense individuelle.

Près de 75 % des officiers pensent que le raisonnement économique est compatible avec leur compréhension du métier de soldat. En théorie, il existe des analogies entre le mode de raisonnement militaire et le contrôle au sens économique du terme. Les étapes du commandement militaire rappellent celles du contrôle : connaissance de la situation/ évaluation/ planification/ ordres/ contrôle de l'exécution. Si 17 % des interrogés voient une contradiction entre le métier militaire et le management économique, plus de la moitié (57 %) des sous-officiers reconnaissent que le management économique s'accorde avec le métier de soldat et la culture militaire. Le Conseil pour la discipline intérieure, dans ses sessions de 2001 et 2003, a souligné un problème de compétences et de formation professionnelles, l'insuffisance de la qualification en économie et management de la plupart des commandants d'unité pour mettre en œuvre les réformes. La majorité des militaires et 70 % des officiers sont favorables à l'idée de recevoir une formation dans ce domaine. En revanche, 45 % des officiers estiment que cette formation ne devrait pas être prise en compte de façon décisive pour une promotion.

Les initiatives et propositions au titre du KVP semblent décroître avec le temps. Cette baisse traduit soit une usure du procédé, soit le fait que les principales suggestions ont déjà été faites. Si moins de la moitié des soldats interrogés dans les enquêtes jugent indispensables des primes personnelles, ils estiment que cette possibilité doit être maintenue.

Enfin, la perception du climat dans lequel se déroule la réforme est plutôt négative ; en particulier 26 % des sous-officiers déclarent que le climat dans leur unité s'est dégradé.

#### **1.4.2. Les résultats des nouvelles structures**

Les résultats économiques sont peu évidents. Selon les responsables de la division plans du ministère de la Défense, le prix au kilomètre des véhicules de l'armée a baissé de 10 à 15 % grâce à la privatisation. Le maintien du personnel au sein de l'armée et la conservation de leur statut pour la plupart des fonctionnaires transférés dans les nouvelles structures limitent considérablement les économies possibles. Par exemple Fuhrpark comprend 2000 personnes dont seulement 200 nouvelles embauches, les 1800 autres viennent d'un transfert de la Bundeswehr. De même dans le secteur de l'habillement, selon l'attaché d'armement de l'ambassade de France à Berlin, les

gains réalisés viendraient moins de la privatisation que des processus de modernisation, comme une meilleure gestion des stocks.

Plusieurs interlocuteurs rencontrés ont mentionné que la qualité du service s'est améliorée pour les véhicules gérés par la société Fuhrpark. Les militaires ont désormais la certitude d'avoir des véhicules civils en bon état à un moindre coût. En ce qui concerne l'habillement, Mme Petra Hess, membre de la Commission de la Défense, estime que le service est bon dans un contexte stable, comme les écoles ou les commandements, mais qu'il ne convient pas quand les soldats doivent partir en mission. En fait, à l'étranger c'est la Bundeswehr qui continue de gérer l'habillement. Les deux systèmes se côtoient.

Le jugement positif ne semble pas faire l'unanimité. Selon d'autres personnes une dégradation de la qualité de service aurait été constatée durant la période de transition et de constitution des nouvelles sociétés de service. Ce qui justifierait une partie du scepticisme des militaires sur l'intérêt de ces réformes.

D'un côté, les partisans des réformes estiment que la réforme des transports et de l'habillement est maintenant bien perçue par les intéressés. D'un autre côté, l'enquête du SOWI montre qu'il existe une proportion très élevée de militaires qui restent sceptiques

### **1.4.3. L'appréciation des résultats des réformes par le SOWI**

Après avoir présenté les résultats de leur enquête, les chercheurs du SOWI distinguent deux approches pour apprécier les résultats de la réforme dans la Bundeswehr, l'une économique et la seconde sociologique. L'approche économique a pour objet les économies réalisées ou les suppléments de prestations obtenus, mesures de coûts et résultats en principe objectifs. L'approche sociologique vise à étudier comment ces méthodes sont perçues par ceux qui les mettent en œuvre ; il s'agit du domaine de la perception, donc de la subjectivité. Toutefois, ces deux approches sont indissociables : si les agents qui appliquent les méthodes de management n'y croient pas ou ne sont pas motivés, il y a peu de chances de parvenir à une très grande efficacité. Les chercheurs considèrent que le manque d'information et de formation ont largement contribué au scepticisme des militaires allemands sur l'efficacité des réformes, notamment au niveau des sous-officiers et des soldats. Ce manque d'information s'avère contraire à la philosophie de discipline intérieure qui suppose l'adhésion des soldats à l'action menée et la compréhension des buts poursuivis.

En appliquant le schéma d'analyse de la structuration proposé par Albrecht Becker<sup>12</sup> au pilotage en place dans l'armée allemande, G. Richter directeur de recherche au SOWI, arrive aux conclusions ci-après.

Le « sens » : les méthodes de pilotage apportent un sens aux procédures en place. Premier exemple, dans la méthode de comptabilisation des coûts dans les établissements de formation de l'armée allemande, pour les prestations dispensées en interne on ne compte pas les mêmes coûts que pour les prestations dispensées à des tiers. Ainsi les prestations et les parties prenantes sont structurées. Le second exemple concerne l'utilisation des tableaux de bord équilibrés (TBE). Les agents d'une direction ou d'un service vont s'assurer que leurs objectifs, par exemple, font bien partie des objectifs retenus par le TBE. Inversement, dans la mesure où le TBE retient de préférence des objectifs quantitatifs, il est à craindre que les objectifs qualitatifs (par exemple le climat d'une unité) ne soient pas pris en compte.

Le « pouvoir » : dans le cas de l'armée allemande, du fait de la séparation des autorités administratives détentrices des ressources, le pilotage permet la connaissance, mais pas l'action. Le pilotage ne conduit pas à une allocation de ressources.

La légitimation : les unités ont connaissance des coûts mais ne peuvent pas les influencer. En revanche, ces informations peuvent être communiquées à l'extérieur. L'allocation budgétaire est toujours établie à travers un système de négociations et de répartition.

#### 1.4.4. L'opinion des députés

Les parlementaires, très parties prenantes, sont satisfaits des résultats et veulent continuer la réforme, sans aborder la mesure de ses effets, comme Mme Petra Hess qui ajoute que cette réforme a été difficile, que l'armée a mis du temps pour l'admettre, mais maintenant dans son ensemble celle-ci en accepte le principe.

Une fois par an, les responsables du ministère de la Défense se réunissent avec ceux du ministère des Finances pour se mettre d'accord sur les chiffres présentés au Parlement. Selon Mme Petra Hess, « *le Parlement contrôle son bon fonctionnement* ». Les députés vérifient les comptes de l'entreprise GEBB qui appartient à 100 % à l'Etat. Mme Petra Hess estime que « *la Cour des comptes a tendance à définir quel argent doit être consacré à l'armée, ce qui n'est pas son rôle* ».

Le Parlement vérifie le bon fonctionnement des nouvelles sociétés, comme par exemple celle du parc automobile. Les parlementaires ont vérifié que la qualité

---

<sup>12</sup> Cf. BECKER Albrecht. *Controlling als reflexive Steuerung von Organisationen*. Stuttgart : Schäffer-Poeschel, 2003.

de service s'était améliorée et que le prix avait baissé. Les membres de la Commission de la Défense estiment que la réforme était indispensable et devrait susciter des économies. *« Si cet argent économisé peut rester dans le budget du ministère de la Défense, ce sera une bonne réforme. »*

#### **1.4.5. Jugements sur la réforme**

Le changement se fait donc progressivement voire trop lentement au gré de certains.

De son côté, le général Schwarz a déclaré que le public allemand pense que l'armée est plus performante qu'il y a 10 ans, en ajoutant qu'il est difficile de mesurer l'amélioration de la qualité des militaires dans les opérations. Par ailleurs, il estime qu'il manque au ministère de la Défense allemand *« le courage d'attribuer des responsabilités aux échelons inférieurs. C'est là que se trouve le véritable conflit entre ceux qui veulent moderniser et ceux qui veulent garder l'ancien mode de fonctionnement. Il est vraiment difficile de déléguer des responsabilités. »*

En réalité, pour le général Schwarz *« une réforme a été mise sur pied aujourd'hui. Elle produira pleinement ses effets dans dix ans quand les personnels en surnombre auront pris leur retraite ou auront été convenablement reclassés. »*

## CHAPITRE 2 : BELGIQUE

La Belgique a été incluse dans l'étude avec les pays européens en raison de sa proximité avec la France. Ce pays s'est montré un exemple particulièrement utile pour tester le guide d'entretien du fait qu'il est francophone, européen et proche du monde anglo-saxon. Néanmoins, il n'est pas étudié avec autant de détails que les autres pays.

### Personne rencontrée

Le colonel J.M. Leclercq, département d'état-major évaluation du ministère de la Défense

### 2.1. Le contexte politique

Le gouvernement issu des élections de 1999 lance une réforme radicale de l'administration publique fédérale pour l'adapter au nouveau paysage qui institutionnalise le fédéralisme, aux attentes des citoyens et restaurer la confiance dans les services publics, dite réforme Copernic.

Mise en œuvre à partir de 2000, la réforme Copernic instaure une nouvelle structure organisationnelle, concrétisée par la transformation des ministères fédéraux en services publics fédéraux (SPF), et introduit des éléments de performance dans la gestion de ces nouvelles structures.

Pour rendre les SPF plus en phase avec le processus de décision politique, de nouvelles structures sont créées. Une cellule stratégique est chargée de la préparation du travail politique, de l'évaluation et de l'analyse des actions en cours. Elle est composée de spécialistes (fonctionnaires et experts extérieurs). Un conseil stratégique sert de lien entre l'administration et la sphère politique, il est composé du ministre, du président du SPF, des directeurs généraux des services du SPF, du responsable de la cellule stratégique et d'experts externes. Le plan de management que doivent présenter les présidents des SPF comporte obligatoirement une description précise des moyens budgétaires nécessaires ainsi que leur justification.

La Défense constitue l'un des dix SPF verticaux. Sa réforme porte la marque du ministre de la Défense, M. Flahault qui exerce cette fonction depuis 1999, fait extrêmement rare en Belgique, et qui semble assuré de rester à son poste jusqu'en 2007, date de la fin de la législature actuelle. Celui-ci a pris deux décisions majeures. La première se situe au niveau militaire stratégique, il s'agit de recentrer les tâches de l'armée belge sur la prévention des conflits et le

maintien de la paix en abandonnant, pour l'essentiel, les capacités offensives de combat. La seconde concerne le niveau du management gouvernemental, elle traduit la volonté de réduire les coûts et d'améliorer l'efficacité du système militaire, par cette réorganisation.

Ces deux choix correspondent à deux cœurs de métier de l'armée belge : se transformer en permanence en accord avec l'environnement politique et maintenir une certaine capacité opérationnelle.

Cette innovation pour les forces armées a été adoptée ensuite par l'OTAN.

Selon le colonel Leclercq, les réformes des autres administrations publiques belges ont été moins radicales, en partie parce que les autres fonctionnaires ont montré plus de réticence que les militaires à obéir aux nouvelles directives.

## 2.2. La nouvelle structure de l'armée belge

La nouvelle organisation du ministère belge de la Défense, appelée « *structure unique* » se caractérise par :

- La disparition des états-majors d'armées remplacés par un état-major unique.
- Les armées (terre, mer, air, santé) deviennent de simples composantes de forces.
- Les services fonctionnels sont unifiés et regroupés en huit directions fonctionnelles (éducation, matériel, ressources humaines, budget et finances, renseignement, direction juridique, affaires sociales, relations publiques).
- L'état-major lui-même a une compétence opérationnelle et d'entraînement des forces. Il dispose des composantes de forces.
- Deux entités ont une place particulière au sein de l'état-major : le département stratégie et le département évaluation (auquel appartient le colonel Leclercq).

La direction du ministère de la Défense est assurée au niveau le plus élevé par le Conseil supérieur de la Défense, conceptuel et stratégique, qui comprend le ministre de la Défense, le chef d'état-major et les directeurs fonctionnels. Un comité de direction, qui regroupe le chef d'état-major, les directeurs fonctionnels et les chefs des composantes de forces, relève davantage du management courant.

L'interaction entre le domaine hiérarchique (vertical) et le domaine fonctionnel (horizontal) se situe au cœur de la réforme. Cette organisation matricielle, issue de la nouvelle structure de l'armée belge, fait intervenir l'état-major unifié, les directions fonctionnelles (matériel, personnel, etc.) et les chefs des composantes de forces. Le dialogue de gestion suppose que l'état-major définisse clairement

ses exigences en tant que « *client* », que les directions fonctionnelles se comportent en « *fournisseurs* » désireux de satisfaire leurs clients ; que les composantes de forces n'aient pas l'exclusivité de la définition de leurs besoins. Dans la pratique, l'état-major doit faire appel aux composantes de forces pour définir les besoins et les directions fonctionnelles imposent les moyens.

Cette réforme des structures, définie par l'arrêté royal du 21 décembre 2001, a été techniquement mise en place à la date prévue du 2 janvier 2002, sans aucune difficulté matérielle.

### **2.3. La gestion de la réforme**

Le département évaluation de l'état-major est chargé du pilotage de la réforme. Il a été créé en suivant la proposition d'un universitaire belge afin de donner au ministre de la Défense le *feedback* nécessaire pour piloter la réforme ; il doit aider le personnel à bien déployer la stratégie grâce à un planning efficace et un management efficient.

Ce département évaluation a une double responsabilité technique :

- Au niveau stratégique, apporter une aide au ministre et au chef d'état-major sur le bien-fondé des orientations stratégiques et des définitions de capacités.
- Au niveau du management courant, veiller à ce que soit assurée la meilleure efficience possible.

Au niveau central, ses effectifs théoriques devraient comporter 68 personnes ; en fait, ils se montent à une quarantaine actuellement.

Le département évaluation forme et qualifie un réseau d'évaluateurs dans chaque entité à la disposition du chef de celle-ci. Actuellement, une grande part de l'activité du département consiste à faire des audits qui visent à induire une transformation des entités et non à vérifier la régularité de leurs opérations. Il s'agit de définir pour chaque entité son niveau d'ambition opérationnelle et, en fonction de celui-ci, les moyens dont il faut disposer.

### **2.4. La mise en œuvre de la réforme**

Des actions d'information et de communication assez abondantes ont été entreprises préalablement et en parallèle à la mise en place des réformes.

Par ailleurs, au niveau de l'enseignement militaire, des formations ont été données sur cette organisation et sur les méthodes de management qui devraient y être associées.

En matière de gestion des ressources humaines, les responsables belges disposent d'une enveloppe de personnel qui globalise l'ensemble des moyens stables affectés aux ressources de personnel et permet de dégager une marge budgétaire opérationnelle.

De nombreux outils de management ont été introduits au ministère de la Défense : tableau de bord équilibré, TBE (*balanced score card*), *business process management*, autoévaluation selon les directives de l'EFQM (European Foundation for Quality Management), etc. Ces divers outils sont considérés comme complémentaires, aucun d'entre eux ne pouvant à lui seul améliorer le fonctionnement de la structure ; ils ont délibérément été présentés dans cette optique, ce qui a favorisé leur compréhension et leur usage. En revanche, aucun outil de réforme de la comptabilité n'a été adapté aux nouvelles pratiques, en particulier pour allouer les ressources en fonction des capacités souhaitées.

Au départ de la réforme, la Haute Direction des armées s'est beaucoup impliquée, mais le manque actuel de visibilité des bénéfices au niveau le plus élevé de la hiérarchie entraîne un certain désenchantement. D'après le colonel Leclercq, il faudrait attendre 5 ou 6 ans pour en voir les résultats concrets. En revanche, le niveau intermédiaire, entre capitaine et colonel, s'avère aujourd'hui très motivé, du fait qu'il découvre, grâce à la mission d'évaluation, des possibilités d'actions plus grandes. Une telle différence d'attitude entre le niveau supérieur et le niveau intermédiaire traduirait, entre autres, une différence de générations.

Aujourd'hui on constate que les processus opérationnels courants tardent à s'adapter au nouveau schéma organisationnel. Par exemple, les chefs des composantes de forces auraient tendance à se comporter en chefs d'état-major d'armées alors qu'ils sont simplement censés tenir leurs unités prêtes à intervenir à la demande du ministre de la Défense et du chef d'état-major des armées. Peut-être cette attitude est-elle due à la faiblesse de la préparation du fonctionnement quotidien de ces nouvelles structures et à l'absence de possibilités d'anticipation de leurs implications, précisément parce qu'elles étaient radicalement différentes des précédentes ?

Dans un ordre d'idées voisin, l'état-major, dans son fonctionnement actuel, a du mal à effectuer l'arbitrage des ressources entre ses différents objectifs.

Une autre difficulté surgit pour faire travailler les différentes directions fonctionnelles et l'état-major sur des projets collaboratifs. Le schéma selon lequel les chefs de projets rapporteraient au Comité de direction du ministère, et non à leur seule direction, rencontre des réticences.

## 2.5. Évaluation de la performance

La performance s'évalue à quatre niveaux différents :

- Le niveau conceptuel qui correspond à la définition des missions et de la politique de défense du gouvernement.
- Le niveau stratégique de la planification et de l'allocation des ressources en fonction des objectifs et des capacités.
- Le niveau tactique des actions sectorielles (matériel, ressources humaines...) et du meilleur rapport *output/ input*.
- Le niveau opératoire ou opérationnel de mise en œuvre des moyens.

Des indicateurs sont élaborés à divers niveaux. Ils sont utilisés dans la gestion courante et ne constituent pas un outil de pilotage pour le ministre et le chef d'état-major.

Les indicateurs élaborés par le ministère de la Défense restent internes, ils ne sont pas communiqués au Parlement ni à la Commission de la Défense.

Pour le chef du département évaluation de l'état-major, la performance a une double acception : « *Doing things right* » (faire les choses bien, niveau management) et « *Doing right things* » (faire les bons choix, niveau stratégique). En outre, dans une acception synthétique, la culture de la performance ne peut être acceptée que si elle donne du sens à l'action des militaires.

Anne de Beer, Gérard Blanc, Maxime Jacob

## CHAPITRE 3 : CANADA

Le Canada a procédé depuis plus d'une dizaine d'années à une réforme de l'État et de la fonction publique réussie et continue. Sa double culture et son bilinguisme en font un exemple privilégié. Son voisinage avec les États-Unis et son expérience au sein d'organisations d'échanges d'expériences et d'informations fournissent aussi des éléments pertinents et fructueux. De plus, dans le cadre de sa réforme, le Canada a pratiqué la transparence et il est classé numéro un mondial pour ses services en ligne destinés aux citoyens. De ce fait, les informations concernant ce pays sont largement disponibles.

### Personnes rencontrées

#### Autorités canadiennes

Le colonel Gregory Burt, chef du programme du Directorate Defence Strategy Management (DDSM, Direction de la gestion du changement stratégique,)

Le lieutenant-colonel Robert Chamberlain, DDSM

M. Bryon Millière, analyste de la gestion de la performance, DDSM

M. Claude Bachand, député de la circonscription de Saint-Jean (Québec), porte-parole du Bloc Québécois en matière de Défense nationale, vice-président de la commission de la Défense du Parlement

#### Ambassade de France

Le capitaine de vaisseau Olivier Casenave-Péré, attaché de Défense

Le lieutenant-colonel Jean-Pierre Duran, attaché de Défense adjoint

### 3.1. Le contexte politique

Au début des années 1990, le Canada fait face à un déficit budgétaire depuis la 22<sup>e</sup> année consécutive. Le Premier ministre libéral Jean Chrétien se fait élire en 1994 sur un programme de restauration des équilibres budgétaires. Ce mouvement de réformes prend la forme d'un Examen des programmes. Les mesures prises se transforment en une vaste réforme de la fonction publique fédérale.

En 1997, le Conseil du Trésor canadien est désigné comme conseil de gestion du gouvernement, chargé d'élaborer des guides et des conseils pour que les gestionnaires améliorent leurs résultats. Son cadre de responsabilisation de gestion a pour objet de « *renforcer la responsabilisation pour gérer les organisations de manière plus efficace ; servir les ministres et le gouvernement ; fournir des résultats aux*

*Canadiens et aux Canadiennes* ». Il s'agit de « *modifier la culture de l'administration publique, qui est axée sur les règles, pour en faire une culture qui soit plus orientée vers les résultats, importants aux yeux des citoyens*<sup>13</sup> ».

Le Canada se tourne vers la création d'agences autonomes dénommées organismes de prestation de service (organismes de service, organismes de service spéciaux, organismes de service ministériels) et vers les ententes de partenariat (ministères, gouvernements, privé, ONG, régie, sous-traitance) afin de lutter contre le déficit budgétaire auquel était confronté le gouvernement fédéral.

### 3.2. La réforme de l'armée

Jusqu'à la fin des années 1960, « *la position militaire du Canada était lourdement influencée par des pressions extérieures* », selon Franklin C. Pinch, ancien consultant en sciences comportementales pour les Forces armées canadiennes<sup>14</sup>. Il assure que « *le Canada n'a pas d'ennemi traditionnel. La raison d'être des Forces armées, ou les menaces qu'elles affrontent, ont presque toujours été définies par ses alliés, notamment le Royaume-Uni et les États-Unis. Jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale, les guerres du Royaume-Uni ont été les guerres du Canada.* »

#### 3.2.1. Une grande expérience des OPEX

L'armée canadienne a une très ancienne expérience des opérations extérieures datant de la création des Nations unies. Dans la préface de son rapport de 1964, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures Paul Martin souligne que le Canada, « *puissance moyenne* », a pris part à chacune des opérations de maintien de la paix entreprises par les Nations unies depuis 1948<sup>15</sup>. Il participe à la guerre de Corée sous la bannière des Nations unies, principalement pour soutenir les États-Unis.

Lester Bowles Pearson (1897-1972), secrétaire d'État aux Affaires extérieures de 1948 à 1957 puis Premier ministre du Canada de 1963 à 1968, reçoit le prix Nobel de la paix en 1957 pour la création de la FUNU (Force d'urgence des

---

<sup>13</sup> MAYNE John. « Régler la question de l'attribution par l'analyse de la contribution : utiliser judicieusement les mesures de rendement ». *Revue canadienne d'évaluation de programmes*, Vol. 16, N°1, 2001.

<sup>14</sup> PINCH Franklin C. « Canada: Managing Change with Shrinking Resources » in MOSKOS Charles C., WILLIAMS John Allen, SEGAL David R. (sous la dir. de). *The Postmodern Military*, op. cit.

<sup>15</sup> GLAZEBROOK G. *In Canada, un siècle 1867-1967*. Division de l'annuaire du Canada, Bureau fédéral de la statistique, Ottawa, 1967.

Nations unies). Pendant la crise de Suez de novembre 1956, il avait formulé l'idée décisive qui rétablit la paix. Le corps expéditionnaire des Nations unies, première mission de maintien de la paix de l'ère moderne, permit de séparer les combattants et de maintenir l'entente de cessez-le-feu pendant dix ans. Les Forces canadiennes ont continué de s'impliquer activement dans les activités de maintien de la paix et sont partenaires dans le cadre d'accords à la fois internationaux (Nations unies, OTAN) et bilatéraux (NORAD).

Depuis le début des années 1990, les Forces canadiennes se sont transformées, notamment sous l'effet de changements législatifs. Selon Franklin Pinch, elles sont devenues « *plus démocratisées, libéralisées, civilianisées et individualisées, avec un accent nettement plus important mis sur les droits et l'égalité* ».

Le programme de Défense nationale est actualisé en 2002. Dans ce cadre une consultation en ligne, à laquelle près de 2000 Canadiens ont répondu, met en avant trois souhaits principaux partagés par plus des 3/4 des internautes : accroître le budget de la Défense, augmenter les effectifs et doter l'armée canadienne du matériel nécessaire pour mener des actions à l'étranger.

### **3.2.2. Un nouvel élan budgétaire en 2004**

Dans le budget de 2004, le gouvernement du Canada témoigne de son engagement à l'égard de la Défense nationale et les dépenses militaires correspondent à l'évolution des priorités des Canadiens, pour moderniser des capacités essentielles et en acquérir d'autres, pour améliorer la qualité de vie des militaires et de leurs familles. Il s'agit d'accélérer la livraison d'aéronefs de recherche et de sauvetage modernes, avec le projet de navire de soutien interarmées, de fournir les ressources supplémentaires pour assumer les coûts liés aux déploiements futurs des militaires canadiens à l'étranger. En mai 2004, le Canada se classe au sixième rang des pays de l'OTAN pour ce qui est du nombre total de militaires et au deuxième rang quant au pourcentage de militaires déployés dans le cadre de missions multinationales.

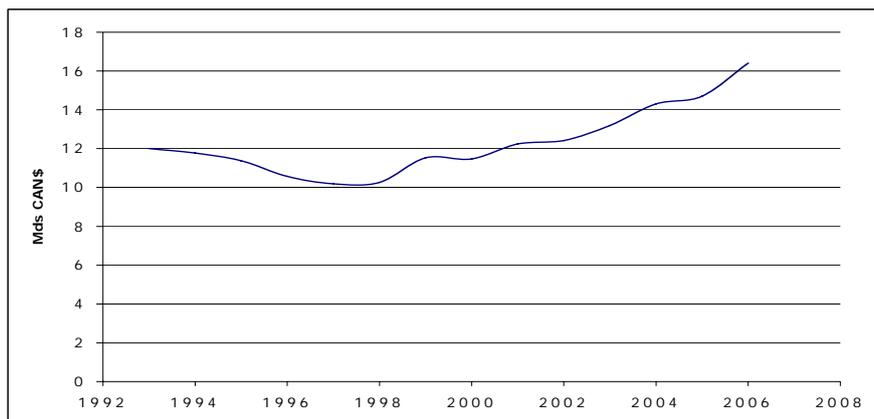
Le budget de la Défense stagne ou décline pendant les années 1990 comme l'indique la Figure 1.

Le budget 2005 alloue à la Défense nationale près de 13 milliards de dollars canadiens en fonds supplémentaires sur une période de 5 ans, ce qui constitue l'investissement dans les Forces canadiennes le plus considérable depuis 20 ans. Il s'agit d'un engagement à long terme en vue d'augmenter, d'améliorer et de transformer les effectifs.

Pour accroître la capacité des Forces canadiennes à remplir des rôles nationaux, continentaux et internationaux, l'effectif de la Force régulière augmente, en 2005, de 5 000 personnes et celui de la réserve, de 3 000. Les efforts

budgétaires votés en 2005 et consacrés à l'amélioration des capacités doivent compenser les longs délais nécessaires à l'acquisition de nouvelles capacités (personnel, équipement, technologie, infrastructure), les contraintes financières, la complexité du processus de prise de décision et les exigences opérationnelles.

FIGURE 1 – BUDGET DE LA DEFENSE DU CANADA DEPUIS 1990  
(MILLIARDS DE \$ CANADIENS)



Source : Ministère de la Défense nationale, Le budget de Défense du Canada de 1993 à 2004, Ottawa, 2005. Voir le site [www.forces.gc.ca/site/reports/budget05/back05\\_f.asp](http://www.forces.gc.ca/site/reports/budget05/back05_f.asp)

### 3.2.3. De nouvelles missions pour l'armée canadienne au 21<sup>e</sup> siècle

En 2005, le ministère de la Défense canadien a précisé dans un document, Énoncé de la politique de Défense, les raisons et les modalités de l'élargissement de son champ d'activité, nécessité par l'apparition de nouvelles menaces au tournant du siècle liées notamment au terrorisme, au crime organisé et aux problèmes de l'environnement.

La nouvelle politique de Défense, formulée dans un document intitulé « *Fierté et influence : notre rôle dans le monde, 2005* », reprend les préoccupations des militaires et des citoyens. Trois résultats stratégiques sont précisés :

- Générer et maintenir les Forces.
- Mener des opérations contribuant à la paix, à la sécurité et à la stabilité aux plans national et international.
- Apporter une contribution au gouvernement canadien, à la société et à la communauté internationale.

L'engagement dans les OPEX est souligné, témoignant que le pays « *est fort de la riche expérience opérationnelle des Forces canadiennes, au Canada comme à l'étranger, de l'Afghanistan à Haïti, en passant par les Balkans* » et que « *la sécurité au pays commence*

*souvent par la sécurité à l'étranger* ». L'expertise bilingue permet à l'armée canadienne de fonctionner aussi efficacement dans des pays de la francophonie, comme Haïti, que dans des pays du Commonwealth, comme la Sierra Leone.

Le terrorisme constitue la première nouvelle menace citée dans l'Énoncé de la politique de Défense qui fait explicitement référence aux attentats des tours jumelles à New York. « *Les terribles attentats perpétrés contre nos voisins le 11 septembre 2001 montrent que le Canada est, lui aussi, vulnérable au terrorisme et aux menaces des États défaillants et des États en déroute dans le monde.* » Le voisinage avec les États-Unis joue sans doute un rôle dans le fait que le Canada soit le seul pays de l'étude qui cite explicitement les attentats du 11 septembre dans les motifs qui ont participé à réformer l'organisation de leur Défense nationale.

Sur le plan intérieur, les menaces concernent aussi le trafic de drogues interdites ou des troubles éventuels à l'intérieur des frontières nationales qui exigent que les militaires aident les autorités civiles. L'armée canadienne est également chargée de faire face aux menaces concernant l'intégrité territoriale du Canada comme les pêches excessives dans les eaux territoriales et la pollution de l'environnement.

Le Canada a récemment redéfini les menaces en termes d'instabilité mondiale, comme celles liées à la création de grands groupes de réfugiés politiques, à l'extension de la pauvreté, de la faim et la famine, aux atteintes aux droits de l'homme et au refus des libertés individuelles fondamentales. Les conflits régionaux et internes aux États sont aussi considérés comme des menaces indirectes, non seulement pour les valeurs démocratiques et humanitaires, mais aussi pour les intérêts économiques du commerce canadien.

Par ailleurs, le constat du réchauffement climatique des zones arctiques redonne un intérêt au passage du Nord-Ouest. Si une partie des eaux de l'océan Arctique restait libre de glaces durant toute l'année, les pétroliers pourraient passer directement de l'océan Atlantique à l'océan Pacifique. Le Canada aurait la responsabilité de ce passage beaucoup plus court, entièrement situé dans ses eaux territoriales.

Le nouveau gouvernement issu des élections de 2006 a affirmé sa volonté de poursuivre la progression du budget de la Défense.

### **3.3. Gestion de la réforme**

Une section dédiée à la gestion de la performance par les niveaux supérieurs est créée, le Directorate of Defence Strategy Management (DDSM, Direction de la gestion du changement stratégique) chargé de piloter le changement. Cette direction diffuse auprès des responsables hiérarchiques un message cohérent s'appuyant sur des faits. Des sections et des postes sont également créés dans

chaque organisation à divers niveaux. La DDSM est également chargée de l'administration de la carte stratégique au niveau supérieur, *Level Zero*, et ses retombées au niveau directement en dessous de celui-ci, les *Level One*, les décideurs de Niveau 1.

Décidée au plus haut niveau, l'organisation de la réforme, selon le colonel Burt et le lieutenant-colonel Chamberlain, concerne les décideurs clés du Niveau 1 (*Level One*) et la « *masse* » (c'est le terme canadien utilisé par le colonel Burt).

### 3.3.1. Préparation et mise en œuvre

Entre 2001 et 2002, un important travail préparatoire est effectué. Les responsables de la réforme décrivent l'approche, les problèmes et les attentes, relient les modèles de gestion effectifs et interrogent la haute direction ainsi que l'état-major. Les militaires canadiens examinent ce que peuvent leur apprendre les entreprises canadiennes publiques<sup>16</sup> et privées<sup>17</sup>, d'autres ministères de la Défense<sup>18</sup> ainsi que des consultants extérieurs. Ils recensent différentes meilleures pratiques. En premier lieu, pour donner les meilleurs résultats, la responsabilisation devrait se concrétiser par le biais d'objectifs personnels liés aux objectifs organisationnels du chef de la direction. Toutes les entreprises utilisent une approche fondée sur un point de vue équilibré en matière de gestion du rendement et constituent un exemple à suivre. Ensuite, toute la planification et la budgétisation devraient s'effectuer de septembre à novembre. Enfin, il faut faire en sorte que le processus global demeure simple et ne pas le rendre complexe au niveau des unités subordonnées.

À ces bonnes pratiques s'ajoutent cinq autres propositions gagnantes issues du secteur privé : l'importance du *leadership*, la nécessité d'un nombre minimal de membres au sein du comité de surveillance stratégique, d'un nombre restreint d'objectifs ciblés sur lesquels il convient de se concentrer, l'exigence d'une planification centralisée, et forte, et une exécution décentralisée, et souple.

### 3.3.2. Interarmisation

En 1966, le Parlement canadien abolit les trois armées (marine royale canadienne, armée de terre et armée de l'air) et les remplace par une structure

---

<sup>16</sup> Postes Canada, Police montée canadienne, Bureau de Vérification Général, Environnement Canada.

<sup>17</sup> BCE, Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, Bombardier, UPS, Xerox, Petro-Canada.

<sup>18</sup> Royaume-Uni, États-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande, Danemark.

intégrée unique, les Forces canadiennes. Néanmoins la distinction entre les trois armes subsiste sur le plan opérationnel et fonctionnel.

La loi de 1966 avait imposé un uniforme commun vert, décision qui avait mécontenté nombre de militaires, attachés aux symboles extérieurs de leur arme. Le retour à trois uniformes distincts à la fin des années 1980 marque la limite du processus et le besoin de chaque armée de conserver sa culture et ses traditions.

### 3.3.3. Modernisation de la présentation budgétaire et comptable

Au milieu des années 1980, le gouvernement canadien avait introduit des innovations dans la procédure budgétaire du Canada. Elles portaient sur la définition d'objectifs de financement pluriannuels, la réaffectation des ressources provenant des programmes les moins prioritaires, le rendement des programmes et l'impossibilité pour un ministère d'obtenir des crédits supplémentaires en cours d'année.

En 1997 le gouvernement fédéral applique son nouveau plan comptable, le Planning, Reporting and Accountability Structure (PRAS, Structure de planification, de rapport et de responsabilisation). Le Management Accountability Framework (MAF, nouveau cadre de responsabilité), couvre simultanément la politique et les programmes, le personnel, les services destinés aux citoyens, la gestion du risque, la fixation des objectifs et la responsabilisation de tous les ministères du gouvernement canadien. Ci-après, le Tableau 3 précise la liste des *Level One*, les décideurs de Niveau 1.

TABLEAU 3 – LISTE DES DECIDEURS CLES DU NIVEAU 1

1	DM	Deputy Minister		Ministre
2	CDS	Chief of the Defence Staff	CEMD	Chef d'état-major de la Défense
3	ADM (Fin-CS)	Assistant Deputy Minister (ADM), Finance and Corporate Services	SMA (Fin-SM)	Sous-ministre adjoint (SMA), Finances et services du ministère
4	ADM (HR-Civ)	ADM, Human Resources - Civilian	SMA (RH-Civ)	SMA, Ressources humaines - Civils
5	ADM (HR-Mil), CMP	ADM, Human Resources - Military/Chief Military Personnel	SMA (RH-Mil)	SMA, Ressources humaines - Militaires
6	ADM (IE)	ADM, Infrastructure and Environment	SMA (IE)	SMA, Infrastructure et environnement
7	ADM (IM)	ADM, Information Management	SMA (GI)	SMA, Gestion de l'information

8	ADM (Mat)	ADM, Materiel	SMA (Mat)	SMA, Matériels
9	ADM (PA)	ADM, Public Affairs	SMA (AP)	SMA, Affaires publiques
10	ADM (Pol)	ADM, Policy	SMA (Pol)	SMA, Politiques
11	ADM (S&T)	ADM, Science & Technology	SMA (S&T)	SMA, Sciences et technologies
12	CAS	Chief of the Air Staff	CEMFA	Chef d'état-major de la Force aérienne
13	CFLA	Canadian Forces Legal Advisor	CJFC	Conseiller juridique des Forces canadiennes
14	CLS	Chief of the Land Staff	CEMAT	Chef d'état-major de l'armée de terre
15	CRS	Chief Review Services	CS Ex	Chef - Service d'examen
16	CMS	Chief of the Maritime Staff	CEMFM	Chef d'état-major des Forces maritime
17	JAG	Judge Advocate General	JAG	Juge-avocat général
18	VCDS	Vice Chief of the Defence Staff	VCEMD	Vice-chef d'état-major de la Défense

### 3.3 4. Clés de la réussite

Les premières clés concernent l'attitude de l'équipe chargée de mettre en œuvre la culture de la performance. Elle doit s'approprier les questions de performance, penser au bon niveau de priorité et tenir des discussions franches et ouvertes. Les résultats de performance doivent être communiqués aux niveaux supérieurs. Faire connaître la stratégie aux niveaux inférieurs dans des termes accessibles facilite la prise de décision.

À mesure que les gestionnaires suivent l'évolution de la stratégie et qu'ils réajustent le tir, l'organisation acquiert une meilleure compréhension de la façon de la mettre en œuvre. Ce processus permet aux divers éléments de l'organisation de se regrouper autour de la stratégie et parfois même de s'aligner sur celle-ci.

La DDSM estime nécessaire d'avoir un « *champion* » qui joue un rôle précurseur, avec des attributions prédominantes, une autorité et une responsabilité pour parvenir à mettre en place le nouveau cadre de travail. Elle a trouvé son « *champion* » dans le vice-chef d'état-major de la Défense qui s'est personnellement impliqué.

Pour obtenir l'implication nécessaire des membres du Defence Management Committee (DMC, Comité de gestion de la Défense) et leur approbation, l'équipe de la DDSM a établi une liste des sept démarches susceptibles d'aider à

atteindre leur but : faire une présentation en face-à-face, revisiter les raisons de l'évaluation, expliquer la méthodologie, aborder les résultats à haut niveau qui sont cruciaux, envisager l'impact des résultats sur l'organisation, discuter du plan d'action et envisager les étapes suivantes.

### **Impliquer les hauts responsables**

Un *leadership* soutenu est une autre bonne pratique clé pour mener la gestion d'un changement. Des réunions avec le *leadership* supérieur doivent fournir une vue d'ensemble de la mise en place du cadre et être programmées régulièrement.

### **Faire adhérer à des valeurs communes**

Le Cadre de responsabilisation de gestion du secrétariat du Conseil du Trésor vise à promouvoir une fonction publique moderne où les employés sont appréciés et les capacités humaines et intellectuelles sont développées. Il incite à faire adhérer tous les fonctionnaires, dont les militaires, aux valeurs de la fonction publique, qui doivent être énoncées de façon claire et mises constamment en application.

### **Vaincre la résistance au changement**

Les responsables canadiens chargés de la réforme se déclarent « *bien organisés* » et estiment que savoir faire face aux résistances au changement relève de leurs compétences.

Pour eux, la résistance à la mise en place d'une nouveauté est un phénomène commun. Tous les employés n'adoptent pas le changement et il faut les écouter et les traiter d'une manière ouverte et juste. Le plus grand défi qu'ils doivent relever est de réduire la peur. Des bulletins d'information réguliers, des réunions et des entretiens face-à-face apportent une aide à ceux qui ont des difficultés à comprendre les opportunités et les bénéfices qu'ils pourraient en retirer pour eux-mêmes et pour l'organisation.

Ils estiment que certaines personnes sont incapables de s'adapter à la nouvelle culture ou d'atteindre des performances nouvelles, ou encore qu'elles ne le veulent pas. Traiter ces cas-là s'avère souvent ardu. L'approche du *leader* est un moyen d'avoir un impact puissant sur les subordonnés. Le risque, si les préoccupations des employés sont négligées, est d'augmenter la résistance.

Les responsables de la réforme savent qu'il existe des méthodes pour réduire les peurs et faciliter la transition, comme de découper le projet en phases plus petites, d'insérer des périodes de stabilité entre les phases, ou de pratiquer une communication régulière et ouverte. Néanmoins, les techniques du changement utilisées dans les entreprises ne sont pas transposables telles quelles et doivent être modifiées en raison de leurs différences avec les activités de Défense.

Les phases successives de la résistance au changement dans une organisation sont bien connues, depuis c'est « *déjà fait* » au « *oui, nous allons le faire, mais lentement* » en passant par c'est une « *bonne idée, mais le moment n'est pas propice* » ou encore l'approbation sans suite.

Les mécanismes clés pour vaincre les résistances sont résumés dans les *Five T*, qui se déclinent ainsi :

- *Incentives* (encourager). Motiver pour l'action. Qu'est-ce qui me concerne là-dedans ?
- *Information* (informer). Donner aux dirigeants de Niveau 1 toutes les informations pour s'assurer qu'ils ont conscience des problèmes.
- *Intervention* (intervenir). Travailler étroitement avec chacun afin d'exorciser tous les démons qui pourraient empêcher le succès.
- *Indoctrination* (convaincre). Persuader le *leadership* que le Cadre de gestion de la performance est absolument inévitable, non optionnel.
- *Involvement* (impliquer). Intégrer le *leadership* dans le processus. Il est plus difficile de critiquer quand on y participe.
- 

### **3.3.4. Institutionnalisation et durée nécessaire pour la mise en place**

Les dirigeants changent. Il faut donc les former à nouveau chaque fois qu'arrivent de nouveaux dirigeants. L'institutionnalisation apparaît comme la solution à ce problème récurrent. Quant à la « *masse* », son évolution est sous la responsabilité de la hiérarchie.

Comment les structures se sont-elles adaptées à cette révolution ? Il est encore trop tôt, selon les responsables militaires canadiens rencontrés, pour évaluer le degré de plasticité de l'institution face aux réformes.

Les responsables de la DDSM estiment qu'il faut une première année pour étudier, une deuxième année pour organiser et à la troisième année le changement commence à devenir opérationnel. Ils comptent sur l'alignement avec la planification (*business planning*) et l'introduction de la gestion intégrée des risques (IRM, *Integrated Risk Management*) pour adapter l'ensemble du ministère à cette transformation des concepts et des pratiques.

### **3.4. Tableau de bord équilibré et indicateurs**

Les Canadiens estiment que les organisations militaires font face à quatre défis qui affectent leur capacité à pleinement mettre en place le cadre de gestion de la performance et une approche de la gestion orientée vers les résultats : la résistance culturelle, le changement permanent de leadership, l'absence de plan

de mise en place et l'absence ou l'imprécision de l'alignement sur d'autres processus.

Le nouveau Cadre de gestion de la performance vise à établir un modèle de gestion comportant cinq programmes fondés sur les capacités chiffrées, les tâches et ressources de Défense connexes.

Les responsabilités de la DDSM couvrent la gestion de l'utilisation du tableau de bord équilibré (TBE) au sein du ministère de la Défense, la fourniture d'expertise sur la gestion de la performance pour les différents services utilisateurs, le développement et la mise en pratique de l'approche par la gestion de la performance dans les plans d'avenir du ministère de la Défense, et une assistance méthodologique et informatique.

De plus, la DDSM aide les senior managers en attirant leur attention sur les dossiers clés qui servent de cadre à la prise de décision, en leur apprenant d'identifier les problèmes tôt dans le processus afin de procéder rapidement aux ajustements et d'éviter les écarts de performance.

Chaque responsable d'un TLB joue un rôle actif dans le suivi (*monitoring*) des objectifs stratégiques, divisés en cinq groupes, un pour chaque perspective clé et suivent les objectifs stratégiques dans le domaine qui leur a été attribué. Chaque département correspondant à un TLB dispose d'une équipe qui le guide et le conseille pour mettre en œuvre la gestion de la performance. Les activités clés de cette équipe sont nombreuses. En premier celles qui relèvent de la préparation comme développer des stratégies de mesures, établir et suivre les cibles de performance, s'assurer que les initiatives sont bien alignées sur la stratégie, rechercher des informations afin de faciliter la discussion sur les racines des problèmes et les actions requises. Ensuite celles qui relèvent de l'évaluation, comme préparer le rapport bisannuel pour le DMC, attirer l'attention des hauts dirigeants sur toute anomalie du cycle normal de *reporting*, collecter et analyser les données sur la performance, et en faire la synthèse.

### **3.4.1. Le tableau de bord équilibré**

Après l'examen de différentes méthodologies, le choix s'est porté sur celui du tableau de bord équilibré de David Norton et Robert Kaplan (TBE). Les autres méthodes présentent des défauts : elles sacrifient le long terme, manquent de cohérence avec les réalités contemporaines, forcent les cadres à gérer uniquement en vue de l'évaluation de leur travail, manquent de flexibilité pour s'ajuster aux priorités internes et s'avèrent moins pertinentes pour un grand nombre de niveaux hiérarchiques dans l'organisation dès lors que les considérations financières ne sont pas prioritaires. Ce choix était conforté par le

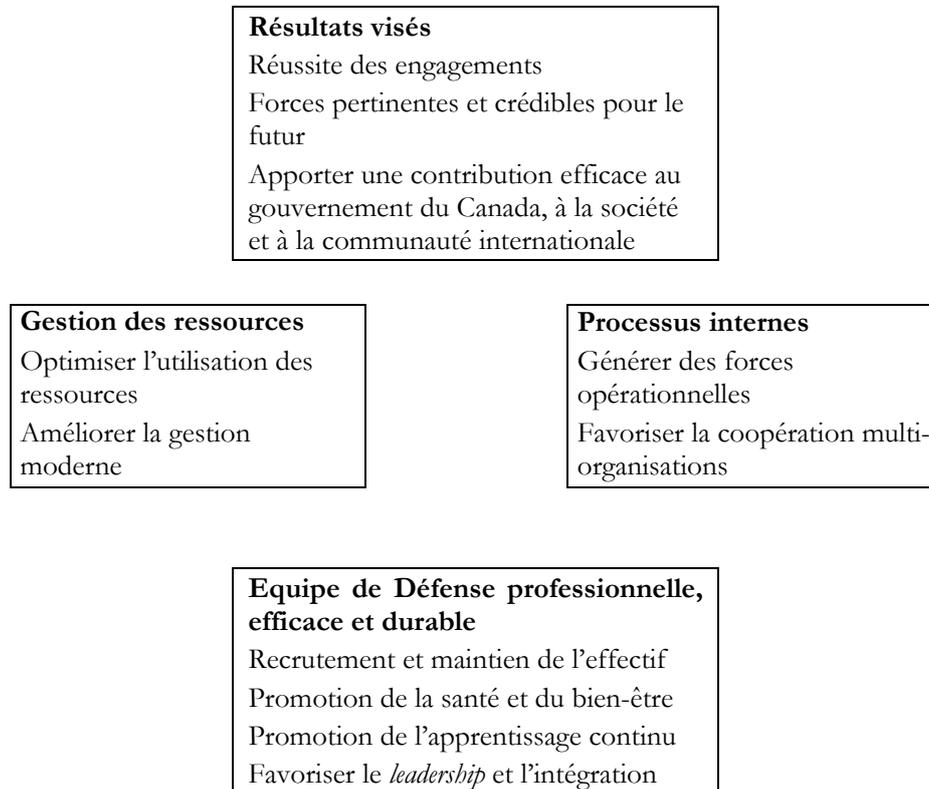
fait que nombre d'organismes en étaient déjà utilisateurs comme le ministère de la Défense au Royaume-Uni et aux États-Unis, l'US Army, l'US Air Force, la Defense Logistics Agency, l'US Department of Veteran Affairs, l'Air Force Center of Quality ainsi que la Police montée royale du Canada et la Canada Revenue Agency.

Un des officiers de la DDSM est allé suivre les cours de Robert Kaplan à Harvard, puis l'équipe s'est attelée à adapter le tableau de bord aux besoins spécifiques des Forces canadiennes.

Le TBE constitue une méthodologie qui a fait ses preuves. Il engage la hiérarchie et réunit les dirigeants sur des objectifs stratégiques, tout en permettant d'échanger avec d'autres structures qui l'ont également adopté. Se concentrant sur les ressources, il améliore l'efficacité de la gestion et fait correspondre l'organisation et les objectifs stratégiques. *« Au plus haut niveau le TBE est un cadre qui aide les organisations à traduire leur stratégie en objectifs opérationnels qui déterminent à la fois les comportements et les performances. »*

Le TBE du Canada se présente comme indiqué Figure 2.

FIGURE 2 – LE TABLEAU DE BORD ÉQUILIBRÉ AU CANADA



La méthode du TBE amène les équipes de gestion à se concerter autour d'une stratégie commune et leur fournit les renseignements dont elles ont besoin pour suivre l'évolution de cette stratégie grâce à l'analyse d'indicateurs pertinents.

Une carte stratégique articule la représentation visuelle de la stratégie d'une organisation sur une seule page qui se compose de trois éléments :

- Les objectifs stratégiques qui correspondent à des perspectives du TBE (client/ partie prenante, finances, questions internes, apprentissage et croissance).
- Les liens de causalité créés en reliant les objectifs aux perspectives.
- Les thèmes stratégiques regroupent les objectifs et représentent un élément majeur de la stratégie.

Selon le colonel Burt, il importe de bien distinguer la carte stratégique et la méthodologie du TBE qui concernent l'exécution de la stratégie, de la formulation de la stratégie qui, elle, relève de l'art.

L'utilisation du TBE prend du temps. Ce pourrait être un inconvénient. Le lieutenant-colonel Chamberlain déclare que son emploi devrait prendre environ 35 heures par an pour les dirigeants de Niveau 1, une fois ceux-ci formés. Mais en fait, les responsables de la DDSM leur annoncent durant la formation que cela leur prendra environ 1 à 2 heures par semaine, soit plus du double.

### 3.4.2. Indicateurs

La DDSM distingue indicateurs de performance et mesures de performance. Les premiers fournissent une indication de performance de l'état d'un processus général contribuant à un objectif stratégique donné. Les secondes sont liées à l'état d'une variable bien définie. La plupart des mesures sont quantitatives, indices, ratios, moyennes, déviations par rapport à des seuils. Quelques-unes s'avèrent qualitatives et résultent d'évaluations faites par les commandements opérationnels ou de jugements subjectifs. Mais elles conduisent à se demander que faire des résultats de ces mesures ?

Pour tirer pleinement parti des mesures, la DDSM met en avant deux types d'indicateurs : des indicateurs d'avancement des tâches (*Lead Indicators*), tirés de processus déjà réalisés qui suggèrent quelles peuvent être les performances futures ; des indicateurs d'état (*Lag Indicators*), mesures relatives à l'achèvement d'un processus ou d'une activité.

Des indicateurs d'avancement sont donnés par grande ligne du tableau de bord équilibré. Ils prennent six valeurs, une couleur est attribuée à chacune d'elles : dépassement (bleu clair), acceptable (vert), intervention nécessaire (jaune), intervention immédiate nécessaire (rouge), aucune norme établie (violet), aucune donnée disponible (gris)<sup>19</sup>. Les appréciations sont fournies selon un échancier à 3, 2 ou 1 trimestre antérieurs, à l'instant T, ou à 1, 2, 3 ou 4 ans plus tard.

Enfin, la DDSM prépare un rapport bisannuel, le DMC Semi-annual Performance Report, qui sert de base de discussion avec les responsables de Niveau 1 et présente, pour chaque objectif stratégique, sa situation courante, les implications de celle-ci à court, moyen et long terme et les actions recommandées. Ce rapport initialement trimestriel est devenu bisannuel pour des raisons de redondance et de temps perdu. Des mesures adéquates, des liens clairs entre les données financières et non financières, et une plus grande transparence doivent permettre aux organisations de Défense de progresser vers leurs buts stratégiques. Cela sera aussi l'occasion de montrer comment les

---

<sup>19</sup> Cf. Ministère de la Défense, Plan de la Défense en direct AF 04/05 – base de référence. Le plan d'activités annuel interne du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes en vigueur le 29 octobre 2004.

risques sont pris en compte, comment les arbitrages sont effectués, les priorités identifiées, et comment l'équilibre est réalisé entre les coûts en personnel, et en opérations, et les actifs immobilisés (tels que les programmes d'armement).

### 3.5. Évaluation de la performance

Le Canada a une longue expérience de la culture de la performance qui remonte aux années 1970 et 1980. La gestion de la performance a été appliquée aux opérations menées par l'armée canadienne à travers plusieurs programmes : l'équipement, la formation, la mesure de la performance, le *reporting*, l'évaluation, l'efficacité, etc. Ce pays est riche d'une expérience de plusieurs décennies.

En 1997 DMC approuve le premier Performance Management Frame (PMF, Cadre de gestion de la performance) et le premier Defence Performance Report, (DFR, Rapport sur la performance de la Défense) est publié.

En 2003 un nouveau PMF démarre officiellement. Il est demandé conjointement par l'état-major qui souhaite l'amélioration du *reporting* et par le gouvernement qui cherche à créer de la valeur pour les Canadiens et à assumer sa responsabilité. En précisant la notion de gestion du rendement, le secrétariat du Conseil du Trésor insiste sur le fait que cette approche de la gestion doit être « à la fois globale et basée sur le cycle de vie d'une politique, d'un programme ou d'une initiative. Cette approche intègre la stratégie d'ensemble, les gens, les processus et les mesures pour améliorer la prise de décision ainsi que pour influencer le changement. Elle se concentre sur l'acquisition d'un bon plan (tôt dans le processus), la mise en œuvre des mesures de rendement, l'apprentissage et l'adaptation ainsi que le rapport sur le rendement<sup>20</sup> ». Dans ce cadre général, chaque ministère publie annuellement un rapport sur le rendement détaillant les résultats obtenus et l'emploi fait des ressources. Le ministère de la Défense n'y fait pas exception.

#### 3.5.1. Les étapes de la mesure de la performance

La mesure de la performance passe par les quatre étapes suivantes :

- Identifier des indicateurs.
- Développer et effectuer des mesures.
- Établir des normes et des objectifs à atteindre.
- Définir des seuils.

---

<sup>20</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor. Le cadre de responsabilisation de gestion. Ottawa, 2003.

Pour réaliser sa politique, le ministère de la Défense doit s'unir aux Forces canadiennes dans la poursuite d'un objectif commun tout en respectant les cadres politiques et les contraintes budgétaires. Les efforts consacrés à l'amélioration des capacités doivent compenser les longs délais nécessaires à en acquérir de nouvelles<sup>21</sup>, les contraintes financières, la complexité du processus de prise de décision et les exigences opérationnelles.

Le système de gestion du rendement du ministère de la Défense lui permet de communiquer sa vision aux personnalités responsables et aux dirigeants tout en fournissant des renseignements sur les progrès accomplis grâce aux indicateurs.

Une approche intégrée de la gestion des forces canadiennes à la fois globale et basée sur le cycle de vie d'une politique, d'un programme ou d'une initiative intègre la stratégie d'ensemble, le personnel, les processus et les mesures pour améliorer la prise de décision ainsi que pour influencer le changement.

Le Canada a choisi une voie originale au cours des années 1970. Il fait appel à l'audit externe de la performance.

### **3.5.2. L'avis d'un député**

Le Parlement intervient peu dans l'élaboration du budget de la Défense. Par tradition, le budget est préparé par les différents ministères et le gouvernement décide des priorités. Le conseil des ministres fait les arbitrages. Au moment de la présentation du budget, les députés reçoivent des informations très succinctes sur la partie concernant la Défense qui n'occupe que quelques pages sur les deux cents environ que compte l'ensemble du budget. Les députés se sentent placés devant le fait accompli. Ils peuvent critiquer le budget en comité. Mais le fait que le budget soit voté d'un seul tenant, après 16 jours d'examen, empêche les députés de donner leur avis sur le budget de la Défense, ou tout autre partie du budget d'ailleurs. C'est un vote de confiance. Refuser de voter le budget risque d'entraîner la chute du gouvernement et de nouvelles élections qui ne seront pas nécessairement favorables à l'opposition. Le refus du budget devient un choix politique général qui dépasse le seul budget de la Défense.

Sa fonction de vice-président de la Commission de la Défense ne donne pas le droit à M. Claude Bachand d'exprimer son avis sur le budget de la Défense.

Une étude de l'OCDE sur la modernisation du secteur public mentionne que le Canada fait partie des pays où les responsables politiques se servent le moins fréquemment des résultats de performance pour prendre une décision, malgré le fait qu'ils aient acquis une longue expérience dans ce domaine<sup>22</sup>. Le vice-

---

<sup>21</sup> Personnel, équipement, technologie, infrastructure.

<sup>22</sup> OCDE. La modernisation du secteur public : axer la gouvernance sur la performance. *Synthèses OCDE*, décembre 2004.

président de la Commission de la Défense apparaît en effet plus concerné par les programmes d'équipements — domaine où il peut intervenir — que par les résultats présentés dans les divers rapports remis au Parlement, tels que le Rapport sur les plans et les priorités (RPP) et MAF, devenu rapport parlementaire.

Le système de gestion de la performance a aussi pour but d'améliorer l'information du Parlement. Ce volet constitue une spécificité de la réforme canadienne. Dans son communiqué, M<sup>me</sup> Fraser, vérificatrice générale du Canada, laisse à penser que les rapports sur le rendement du gouvernement pourraient être améliorés. « *Malgré les faibles progrès réalisés en près de dix ans, les derniers rapports ministériels sur le rendement ne communiquent toujours pas une information complète au Parlement. Dans l'ensemble, les rapports sur le rendement ont tendance à ne signaler que les bonnes nouvelles — ils parlent peu des lacunes ou des leçons apprises*<sup>23</sup> ».

### 3.5.3. Jugement du public

L'enquête du World Economic Forum<sup>24</sup> a enregistré une baisse de la confiance du public vis-à-vis du gouvernement du Canada, tendance que l'on trouve également dans la plupart des pays sondés. Il est possible que ce soit dû en partie au fait que la transparence du gouvernement ait porté à l'attention du public des problèmes dont il ignorait jusqu'alors l'existence. Avec le temps, cette tendance devrait s'inverser à mesure que les résultats venant de la transparence commenceront à s'avérer plus positifs et valorisants pour les Canadiens.

---

<sup>23</sup> FRASER Sheila. La qualité des rapports ministériels sur le rendement est décevante. Communiqué du Bureau du vérificateur général du Canada. Ottawa, 5 avril 2005.

<sup>24</sup> World Economic Forum. « Trust in Governments, Corporations and Global Institutions Continues to Decline ». Genève, 15 décembre 2005. téléchargeable sur le site du WEF : <http://www.weforum.org/en/media/Latest%20Press%20Releases/PRESSRELEASES87>.

Anne de Beer, Gérard Blanc, Maxime Jacob

## CHAPITRE 4 : PAYS-BAS

Les Pays-Bas ont mis en œuvre des réformes notamment pour des raisons de bonne gouvernance, plus que pour des raisons idéologiques, comme le Royaume-Uni. La place de l'État aux Pays-Bas est modeste et partagé entre les ministères, les provinces et les communes, dotées d'une forte autonomie. La nécessité d'introduire des indicateurs de performance ainsi que l'obligation, qui s'applique tant aux ministères qu'aux agences, d'évaluer les politiques publiques sont anciennes. Elles sont déjà prévues par la loi sur les comptes de l'État de 1976, amendée depuis à deux reprises.

Ce pays est fréquemment cité dans les colloques administratifs et au sein de l'Union européenne comme un exemple de modernisation administrative réussie.

### **Personnes rencontrées**

#### **Ministère de la Défense**

M. Jean-Pierre Van Aubel, conseiller politique

M. Mart-Jan Van Alkemade, Direction principale politique générale

M. Auke Venema, Direction des affaires financières et économiques

M. Eibert Westerink, Direction des affaires financières et économiques

Un membre du Service d'audit

#### **Ministère des Finances**

Mme Karen Jedema, spécialiste en matière de Défense, membre de la Direction BUDEZ, (Affaires étrangères, Défense, affaires économiques)

Mme Hanneke Dullemond, Service d'audit

#### **Parlement**

M. Maarten Haverkamp, député Deuxième Chambre du parti CDA (chrétien-démocrate) et membre de la Commission parlementaire de la Défense

M. Frans Timmermans, député Deuxième Chambre du parti PVDA (travailliste) et membre de la Commission parlementaire de la Défense

#### **Syndicat pour le personnel de la Défense VBM/NOV**

M. Jean Debie, syndicaliste

M. Jan Witvoet, vice-président et négociateur

#### **Ambassade de France**

Le colonel Olivier de Becdelièvre, attaché militaire à l'ambassade de France à La Haye

Barbara Schenk, traductrice à la mission militaire

#### 4.1. Le contexte politique

Durant les années 1980, une grave crise budgétaire sévit entraînant un mouvement de remise en question de l'État providence. Ce malaise conduit les politiques à une série de réformes visant à mieux contrôler l'action publique.

Les transformations engagées au début des années 1990 concourent toutes à l'amélioration de la performance publique. Parmi les chantiers qui ont le plus d'effets sur le fonctionnement du ministère de la Défense, figure la création d'un système d'agences qui traduit la volonté du gouvernement d'« *améliorer la performance publique, la recherche de gains d'efficacité, et d'efficience et le renforcement du pilotage de l'action publique* ».

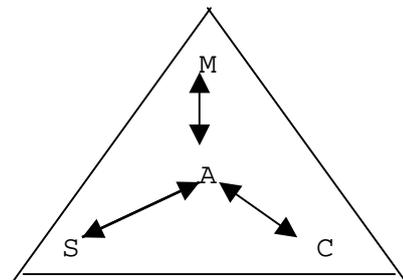
La modernisation de la gestion publique se traduit par un strict plafonnement pluriannuel des dépenses, la décentralisation des négociations salariales, les premiers indicateurs de résultats, une place plus large accordée au rendement dans la rémunération des agents publics. Les procédures comptables du secteur public sont modernisées par l'adoption de règles comptables quasi identiques à celles des entreprises.

La notion de gouvernance est introduite au sein du gouvernement néerlandais en 2000. Ce concept, transposé de la gouvernance des entreprises (*corporate governance*), a un double but : introduire davantage de responsabilité, et de transparence dans ses propres activités et améliorer le système d'équilibre des pouvoirs.

La définition de la gouvernance publique néerlandaise, symbolisée par le triangle ci-dessous, relie quatre éléments fortement interconnectés : management, contrôle, supervision et responsabilité.

Le Tableau 5, page suivante, représente sous forme de schéma les éléments constitutifs de la gouvernance, aux Pays-Bas.

TABLEAU 4 – ELEMENTS CONSTITUTIFS DE LA GOUVERNANCE



**A** comme *accountability* (responsabilité), capacité à rendre compte, en toute transparence et dans des délais convenables.

**M** comme management, la manière dont sont structurés les processus de gestion et la division des responsabilités et des pouvoirs qui en résulte.

**C** comme contrôle, contrôler que les ordres sont exécutés comme prévu.

**S** comme supervision, s'assurer que la politique menée va dans la bonne direction et, dans le cas contraire, la capacité à l'ajuster.

## 4.2. La réforme de l'armée

Depuis 1990, les effectifs de l'armée néerlandaise ont été divisés par deux du fait de la fin de la guerre froide, passant de 120 000 à environ 60 000. La conscription a été abandonnée en 2001. D'ici 2010, tous les réservistes seront d'anciens soldats professionnels. Les mesures prises pour la période 2003-2008 incluent l'arrêt de l'embauche de fonctionnaires civils et l'acceptation que certaines unités ne soient « remplies » qu'à 60 ou 70 %.

Depuis 1995, l'armée néerlandaise s'est engagée dans un processus de modernisation de la gestion qui ambitionne d'accorder davantage de responsabilités administratives et financières au niveau des commandants des armées respectives (aujourd'hui commandants opérationnels de forces), air, terre, marine, maréchaussée (équivalent néerlandais de la gendarmerie). En échange ils acceptent un contrôle accru de la réalisation d'objectifs prédéfinis.

### 4.2.1. Début de la réforme

La réforme des procédures budgétaires s'est faite progressivement à partir de 1995, à l'initiative du ministère de la Défense, de ce fait elle n'a pas nécessité la mise en œuvre de mesures d'accompagnement de grande envergure.

Les commandants d'unités revenant d'opérations extérieures souhaitaient retrouver aux Pays-Bas la même liberté de gestion qu'ils avaient à l'étranger. À partir de 1995 cette liberté a été accordée progressivement aux commandants

des armées sous réserve de leur part de fixer des objectifs clairs et d'utiliser des indicateurs pour mesurer les réalisations.

Les premières mesures de déconcentration sont prises au niveau des grandes unités opérationnelles de forces, terre, mer, air.

#### **4.2.2. L'engagement dans les OPEX**

À la fin de la guerre froide, le Parlement avait demandé au gouvernement que l'armée néerlandaise soit capable de mener des missions de maintien de la paix. Ce changement d'objectifs provenait des changements survenus dans le contexte international. L'armée devait se concentrer sur ses capacités opérationnelles, être capable de servir au maintien de la paix et de répondre aux demandes des décideurs politiques.

Ces tâches n'étaient pas vraiment nouvelles. Durant les années 1980, un bataillon néerlandais avait pris part à la mission des Nations unies au Liban. La participation des Pays-Bas à la première guerre du Golfe en 1990-1991 a montré que l'armée néerlandaise n'était alors pas prête pour l'expédition de ses troupes à l'étranger. Selon Jan S. Van der Meulen, directeur de la Fondation pour la société et les forces armées néerlandaises à La Haye, cette situation tient à deux raisons principales : « *durant 40 ans l'armée se concentrait sur la préparation de combats dans les plaines d'Allemagne du Nord* » mais aussi parce que « *plus de la moitié du personnel étaient des conscrits et ne pouvaient pas être envoyés à l'étranger autrement que par le volontariat*<sup>25</sup> ». Il estime également que le débat permanent que ce genre d'interventions suscite s'appuie sur des critères assez précis, des objectifs politiques, des moyens militaires et un soutien des citoyens.

#### **4.2.3. Suite de la déconcentration de l'armée**

La déconcentration s'est poursuivie avec quatre mesures qui modifient la structure du ministère de la Défense. La première supprime la distinction entre matériel et personnel dans le budget mis à la disposition des unités opérationnelles par les commandants des armées respectives. La seconde met en œuvre des contrats d'objectifs entre le niveau central et le niveau des commandants des armées. La troisième crée des agences rémunérées par les services rendus (relations client-fournisseur). La quatrième réduit le nombre des lignes comptables de plus de 400 à 30.

---

<sup>25</sup> Van der Meulen Jan S. « The Netherlands: The Final Professionalization of the Military », in *The Postmodern Military*, *op. cit.*

#### **4.2.4. Arrêt d'un dialogue interhiérarchique**

Le système de dialogue permanent entre les niveaux hiérarchiques s'avère coûteux en temps à partir de 2000 environ, il connaît un ralentissement puis est abandonné. Les chefs de bataillons avaient trop de tâches à accomplir et trop de décisions à prendre. Les discussions sont désormais menées au niveau de groupes de bataillons ou d'unités d'appui. En même temps s'amorce un mouvement de centralisation des responsabilités financières. Des difficultés apparues dans la mise en pratique des réformes précédentes conduisent à préciser les objectifs et à les ordonner sous forme de tableaux de bord.

Les instigateurs de la réforme et plusieurs officiers supérieurs sont allés suivre des cours auprès du professeur Michel Lebas à HEC, spécialiste internationalement reconnu de comptabilité et contrôle de gestion, pour apprendre comment comparer le ministère aux grandes bureaucraties internationales et pour se former à construire des tableaux de bord pertinents. Ceux-ci étaient conçus pour renforcer la transparence, à l'intérieur du ministère. Le budget présenté au Parlement indique les objectifs visés et les réalisations, en plus des données financières habituelles. Dans ce cadre est créée la structure qui pilote la réforme au sein de la Direction des affaires financières et économiques du ministère de la Défense.

#### **4.2.5. Redéfinition des objectifs des armées et interarmisation**

En 2002, de longues discussions entre le ministère de la Défense et le Parlement conduisent à fixer quatre objectifs pour les forces armées néerlandaises : la Défense nationale, contribuer à des opérations de maintien de la paix, contribuer en cas de catastrophes naturelles, et lutter contre le terrorisme et le crime organisé.

Les Pays-Bas suppriment les états-majors des armées en septembre 2004. Il existe donc désormais une nouvelle organisation à différents échelons de l'armée néerlandaise :

- un échelon central, avec le ministre et le secrétaire d'État, un secrétaire général et le chef d'état-major de la Défense,
- des directeurs fonctionnels (personnel, finance, politique générale, ...),
- une direction du matériel,
- des commandements opérationnels de forces, air, terre, marine et maréchaussée.

Toutefois, selon M. Maarten Haverkamp, député chrétien démocrate, le découpage terre/ air/ mer reste utile, lors des discussions budgétaires, pour le contrôle et les prévisions.

En 2004, le ministère de la Défense néerlandais précise dans un document public que « *les Pays-Bas visent à disposer de forces armées plus petites mais de grande qualité et entièrement déployables partout dans le monde*<sup>26</sup> ».

#### 4.2.7. Réduction des effectifs et fluctuation du budget

L'interarmisation s'est déroulée sur fond de déflation du personnel, qui a touché les échelons centraux et certains éléments de forces (réduction de 12 200 postes budgétaires sur 65 000). La réorganisation conduit à diminuer le coût du personnel et à augmenter les investissements. L'objectif est certes de réduire les dépenses de Défense, mais aussi de porter l'investissement à au moins 22 % du budget total, ce qui commence à être réalisé dans le projet de budget 2006 qui atteint les 20 % d'investissement.

Le Tableau 4 ci-dessous donne la valeur du budget de la Défense des Pays-Bas pour plusieurs années choisies depuis 1992.

TABLEAU 5 – BUDGET DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE DES PAYS-BAS  
(MILLIARDS D'EUROS)

1992	1995	1998	2001	2006
6,4	6,2	6,9	7,5	7,8

#### 4.3. Mise en œuvre de la réforme

La réforme s'est concrétisée sur le plan des instruments par la création d'agences, l'évolution de la présentation budgétaire, l'instauration d'indicateurs, la création d'une direction de l'audit et, sur le plan humain, par des négociations avec les syndicats sur les modalités de la réduction des effectifs.

##### 4.3.1. Création des agences

La création d'agences traduit la volonté du gouvernement d'améliorer la performance publique, la recherche de gains d'efficacité et d'efficience, et le renforcement du pilotage de l'action publique. Les relations entre les agences et leur ministère de tutelle sont orchestrées par la détermination d'un prix pour les prestations qu'elles offrent, prix ou tarif qu'elles calculent à partir d'un modèle de prix de revient. Ce dernier est important dans la détermination du budget de

---

<sup>26</sup> Dutch Ministry of Defence. *The Dutch Security Policy and the Armed Forces*. La Haye : 2004.

l'agence (les montants qui lui sont alloués dépendent de ses résultats, de la qualité et de la quantité des services délivrés) mais également dans le pilotage interne de l'agence.

Les agences du ministère de la Défense couvrent la restauration, l'informatique et la maintenance du parc immobilier.

#### **4.3.2. Évolution des outils d'évaluation**

Dès 1997, des indicateurs ont été introduits pour mesurer la disponibilité opérationnelle (*readiness*) du matériel, du personnel et de la combinaison des deux, au niveau d'une unité opérationnelle, par les commandants des armées respectives.

La présentation budgétaire évolue. En 2000 une directive du ministère des Finances concernant l'ensemble des ministères oblige à fixer le budget en fonction des objectifs. Pour le ministère de la Défense, c'est une « *évolution logique* ». Les opérations extérieures seront comptabilisées dans le budget du ministère de la Défense uniquement à travers leur coût supplémentaire

Une nouvelle structure de présentation du budget est adoptée en 2006. Elle distingue les activités orientées vers des objectifs, au nombre de sept<sup>27</sup>, les frais généraux de la Défense (dépenses secrètes, provisions techniques et autres dépenses de siège) et les agences de soutien.

La Direction de l'audit du ministère des Finances qui supervise les service d'audit des autres ministères, dont le ministère de la Défense, a été créée en 2000 afin de vérifier la validité des mesures effectuées.

#### **4.3.3. Les négociations avec les syndicats**

La réduction du format des armées a fait l'objet de nombreuses concertations avec les organisations syndicales et s'est accompagnée par la mise en place d'un plan social dit plan SAMSON couvrant la période 2003-2008.

L'accord signé en 2002 prévoit une réduction du budget de la Défense de 380 millions d'euros par an, ce qui implique de supprimer 2000 postes à La Haye, de fermer deux bases aériennes et le site de Ede où était installée une batterie de lance-roquettes MLRS, de supprimer la brigade de Seedorf. Il prévoit aussi le départ de 12 000 personnes (mises en retraite ou postes non pourvus) et 5 000 licenciements civils et militaires.

---

<sup>27</sup> Opérations de maintien de la paix, commandement des forces navales, commandement des forces terrestres, commandement des forces aériennes, police militaire, commandement logistique et commandement des groupes de soutien.

Dans la tradition néerlandaise le syndicat VBM<sup>28</sup> participe à des commissions de participation pour la mise en place de la réorganisation, dans le cadre d'une concertation officielle présidée par le secrétaire d'État. Quelque trente groupes de travail sont créés qui doivent indiquer dans quels domaines des économies sont réalisables et pour quel montant.

Le syndicat a obtenu, suite à ces négociations, une baisse de l'âge de départ à la retraite des militaires afin d'éviter des licenciements, des mesures pour le personnel civil de plus de 57 ans et la non-prolongation des contrats de certains soldats. De nouveaux instruments élaborés dans le nouveau Cadre de Politique Sociale incluent des facilités pour le reclassement interne et la sortie volontaire avec maintien du salaire complet pendant au plus 24 mois.

L'objectif du syndicat est de trouver un autre emploi pour ces personnels. Le reclassement prévoit un suivi durant six mois au maximum, puis le placement dans une organisation appelée Kansrijk (opportunités) qui travaille en liaison avec des bureaux d'intérim comme Randstatt, sur une période de 18 mois avec un plein salaire. Ce programme est réalisé par trois organisations intermédiaires professionnelles civiles qui connaissent le marché du travail et mettent en œuvre les instruments habituels d'aide aux personnes à la recherche d'un emploi.

Le syndicat fait remonter les informations issues du terrain au niveau central. Des procédures doivent se mettre en place dès que cinq personnes au moins sont impliquées dans un problème. Mais les commissions de participation se penchent sur le problème dès lors qu'une seule personne est concernée.

Les motifs de réorganisation portant sur des points d'ordre politique ou opérationnel sont toujours communiqués aux commissions de participation pour leur information mais ils ne font pas l'objet d'une concertation. Le syndicat ne donne pas son avis sur la fermeture d'un site mais se préoccupe du plan social. Il ne s'occupe pas du budget qui est l'affaire du Parlement.

La mise en place de cet accord a officiellement commencé en janvier 2003, est effective depuis 2004. Il est prévu qu'elle soit complètement achevée en 2008.

#### 4.4. Évaluation de la performance

La nécessité d'évaluer les politiques publiques, formellement prévue par la loi sur les comptes de l'État de 1976, a été amendée en 1992 puis en 1995. Elle s'est appliquée depuis lors au ministère de la Défense.

---

<sup>28</sup> Le syndicat comprend 29 000 membres de tous grades, allant du matelot aux généraux (dont le chef d'état-major de la Défense) ainsi que des civils. Cf. BEER Anne de, BLANC Gérard, JACOB Maxime. *L'expression professionnelle des militaires : comparaison européenne*. Op. cit.

#### 4.4.1. Evaluations internes au ministère de la Défense

Au niveau interne, chaque commandant d'unité est responsable d'un affichage mensuel de la disponibilité de celle-ci, sous réserve d'un contrôle de l'autorité centrale. Pour justifier son avis, il doit se baser sur des données objectives.

Les responsables du ministère de la Défense ont mis en relation les jours de formation et leur coût. Ils se sont rendus compte que le nombre de jours et le montant des formations ne fournissaient pas directement le niveau d'apprentissage et l'état des connaissances d'un individu. Ils en ont conclu qu'il était impossible d'établir un lien automatique entre le budget dépensé et l'état de préparation des forces. Si les heures de vol de l'aviation ou les heures de mer de la marine sont mesurées, leur nombre ne sont pas significatifs quant à l'état de préparation de ces forces. Ils estiment que les indicateurs devraient être liés à leurs objectifs et permettre de savoir si ceux-ci sont atteints et à quel degré.

Cependant, il existe un lien entre le budget et le niveau d'activité. Les responsables de l'évaluation ne savent pas encore comment s'établit le lien le niveau d'activité et le niveau de performance qui dépend d'un très grand nombre de facteurs, dont le niveau d'activité est une des composantes. Tous les acteurs rencontrés s'accordent sur la complexité de cette relation.

Des contrôles sont également pratiqués en ce qui concerne la qualité. Les modèles ISO sont utilisés dans les ateliers et les centres de formation. Il existe toutefois d'autres certifications pour les auditeurs qui indiquent que le contrôle de qualité du processus a été effectué correctement.

#### 4.4.2. Evaluations interministérielles

Au niveau interministériel, le ministère des Finances a décidé une simplification des structures de contrôle et d'audit. Il se borne à définir une doctrine et des procédures de contrôle sur lesquelles il forme des spécialistes dans les autres ministères, dont celui de la Défense. Le ministère des Finances exerce alors un contrôle de conformité des procédures mises en place.

Le ministère des Finances approuve la présentation de la performance fournie aux parlementaires (disponibilité opérationnelle), car elle reflète les *outcomes* (objectifs à atteindre, résultats, effets sur la société dans son ensemble), distincts des *outputs* qui sont des produits ou le plus souvent des activités.

#### 4.4.3. L'évaluation au Parlement

Aux Pays-Bas, les députés jouent un rôle actif dans les affaires de Défense. La commission de la Défense a renouvelé sa volonté que « *l'armée néerlandaise soit capable de faire des missions de maintien de la paix* » mais, les députés de la majorité comme de l'opposition continuent de considérer que la part des investissements reste insuffisante et le coût du personnel trop élevé.

Le Parlement négocie avec le gouvernement la répartition du budget entre les différents ministères et fixe le budget global du ministère de la Défense qui comprend : les investissements, le personnel et les opérations extérieures. Les députés interviennent activement dans la répartition du budget à l'intérieur même du ministère de la Défense. Il est de leur ressort de demander au ministre des explications sur tel ou tel point particulier qui retient leur attention, en particulier en ce qui concerne les programmes d'équipements nouveaux. Cependant, les parlementaires disposent d'un temps très limité pour discuter le budget. Les dépenses très élevées nécessitent un processus spécial au sein du Parlement. L'acronyme SMART précise les critères que doit satisfaire une proposition de dépenses, *Specific* (spécifique), *Measurable* (mesurable), *Accountable* (responsable), *Realistic* (réaliste) et *Timely* (opportune).

Les députés s'intéressent aussi aux valeurs prises par un indicateur global, comme la disponibilité opérationnelle des forces armées que le ministère affiche au Parlement. Cet indicateur de disponibilité est renseigné au niveau des unités et des groupes de soutien logistique, avec trois mentions : immédiate, à court terme et à long terme, comme indiqué dans les Tableaux 6 et 7, pages suivantes pour les forces navales et aériennes.

Ces données conviennent aux députés qui ne souhaitent pas rentrer dans l'examen du détail des micro-indicateurs internes au ministère de la Défense. Ils considèrent que c'est la responsabilité du ministre et se réservent, en cas d'anomalie flagrante, de demander à la Cour des comptes d'enquêter. Par exemple, la garde des enceintes militaires s'est avérée déficiente suite à des dégradations de véhicule et de vols d'armes. La Cour des comptes a été saisie.

TABLEAU 6 – PRESENTATION DE LA SITUATION OPERATIONNELLE DES FORCES NAVALES

CATEGORIE	TYPE	TOTAL	HRF (DISPONIBILITE ELEVEE)		FLR (DISPONIBILITE MOINS ELEVEE)
			directe	à court terme	à long terme
Navires et hélicoptères navals	Frégates	9	3	4	1+1
	Ravitaillement	2		2	
	Navires amphibies	1		1	
	Sous-marins	4	1	2	1
	Navires d'appui	1		1	
	Dragueurs de mines	10	2	6	2
	Navires hydrographiques	2		2	
	Hélicoptères de marine	20	6	7	7
Troupes de marine	Bataillons de troupes de marine	2	1	1	
	Bataillons de troupes d'appui	3	1	2	
	Unités spéciales	1	1		
Flotte des Caraïbes	Frégates	1	1		
	Hélicoptères de marine	1	1		
	Patrouilleurs	2	2		
	Navires d'appui	1		1	
	Pelotons de troupes de marine	6	2	4	

TABLEAU 7 – PRESENTATION DE LA SITUATION OPERATIONNELLE DES FORCES AERIENNES

TYPE	TOTAL	HRF (DISPONIBILITE ELEVEE)		FLR (DISPONIBILITE MOINS ELEVEE)
		directe	à court terme	directe
Escadrons de chasseurs	5	5		
Escadrons d'hélicoptères de combat	1	1		
Escadrons d'hélicoptères de transport	2	2		
Escadrons d'avions de transport et de ravitaillement	1	1		
Pelotons d'unités de combat terrestre	4	4		
Siège de campagne pour les opérations aériennes	1	1		

Au niveau parlementaire, la Commissie Rijksuitgaven (Commission du contrôle des dépenses d'Etat), fournit des conseils aux autres commissions, reste en contact permanent avec la Cour des comptes et prend soin du traitement parlementaire des rapports.

En revanche, les députés n'exploitent pas toutes les sources d'information à leur disposition. Ainsi, en cours d'année, le ministère de la Défense rend un rapport à mi-parcours, susceptible d'apporter des informations intéressantes, de l'avis des deux parlementaires rencontrés, il n'est pas exploité, principalement par manque de temps.

Les députés, selon leur appartenance à l'un ou l'autre parti, n'ont pas la même perception quant à leurs capacités d'analyse des questions de Défense. Le député membre du parti chrétien démocrate estime que « *le Parlement dispose de ses propres fonctionnaires auxquels il faut ajouter la Commission sur les dépenses du gouvernement qui aide à formuler les questions* ». Le député travailliste souligne l'absence de compétences indépendantes d'évaluation en ce qui concerne les implications des décisions budgétaires ou le choix des nouveaux matériels. « *Ce*

## LA PRATIQUE DE LA CULTURE DE LA PERFORMANCE

*sont toujours des discussions de moyens qui déterminent en partie l'équipement de notre armée et donc sa situation. La décision sur les moyens est prise bien avant la discussion sur l'utilité*

*politique ou stratégique de ces moyens.* » Il regrette que les Pays-Bas ne disposent pas d'un institut de Défense qui ait la capacité de faire une analyse indépendante.

En conclusion, les parlementaires estiment que des changements positifs ont été apportés qui rendent l'armée néerlandaise efficace dans les OPEX et apte à soutenir la comparaison avec d'autres pays de l'OTAN.

### **4.4.4. Comparaisons internationales**

Les députés accordent une grande importance à comparer la performance de l'armée néerlandaise à celles d'autres pays de l'OTAN ou de l'Union Européenne. Ils sont sensibles à des questions telles que : pourquoi la marine néerlandaise a-t-elle autant de frégates que la marine anglaise ? ou pourquoi l'équipage des frégates néerlandaises est-il plus important que celui des frégates anglaises ? est-il normal d'avoir, sur 9 frégates, 3 en réparation, 3 en mer et 3 inactives ?

L'armée néerlandaise pratique un certain nombre de coopérations avec d'autres armées de l'OTAN, notamment la marine belge dans le cadre d'un commandement unifié, lui-même intégré à l'OTAN (Standing Naval Force Atlantic), les Britanniques pour les fusiliers marins (Dutch Marines) dans le contexte d'une force amphibie commune aux deux pays, ou l'Allemagne, dans le cadre d'une unité de l'armée de terre rapidement déployable.

Les responsables du ministère font effectuer des évaluations internationales de leur capacité opérationnelle : les unités de la marine néerlandaise sont évaluées par les Britanniques depuis 30 ans, les unités terrestres passent par le centre d'évaluation allemand d'Altmark et selon toute probabilité les forces aériennes sont évaluées à l'occasion d'exercices avec les Américains.

Anne de Beer, Gérard Blanc, Maxime Jacob

## CHAPITRE 5 : ROYAUME-UNI

Le Royaume-Uni a commencé très tôt à moderniser sa gestion administrative et budgétaire. Il dispose d'un recul historique sur cette démarche. Les résultats de son expérience présentent un intérêt qui s'étend dans la durée.

Il a profondément rénové son approche de la dépense publique dans le cadre de la révolution politique d'inspiration libérale, initiée et mise en œuvre par Mme Thatcher dans l'ensemble de l'administration. Cette approche de la dépense publique est finalement acceptée et prolongée par le gouvernement de M. Blair et mise au service de son effort de modernisation des services publics.

Le Royaume-Uni accorde une grande importance aux aspects financiers de la performance. Le rapport sur la productivité du ministère de la Défense<sup>29</sup> mentionne des gains de productivité à atteindre chaque année, dont une grande partie doit se traduire par des recettes supplémentaires ou des suppressions de dépenses obtenues par des redéploiements géographiques et des suppressions de postes.

### Personnes rencontrées

M. Mike Venables, directeur du Directorate of Performance & Analysis (DPA, Direction de la performance et de l'analyse)

Le commandant Relph, DPA

Mrs Jemma GormanORMAN, Cheffe du Defence Management Programme, RUSI

### 5.1. Le contexte politique

En 1982, le gouvernement de Margaret Thatcher a lancé la *Financial Management Initiative* (l'initiative de gestion financière) qui impose aux responsables de services publics d'améliorer leur gestion par une connaissance précise de leurs objectifs et des modes d'évaluation de leurs résultats. Selon l'OCDE, par cette décision, le Royaume-Uni « a adopté une stratégie descendante et systématique, qui impose le changement dans l'ensemble des administrations<sup>30</sup> ». Les managers publics sont incités à améliorer leur gestion, en utilisant de manière optimale leurs crédits, dans le cadre d'une enveloppe budgétaire plafonnée.

---

<sup>29</sup> Defence Ministry. *MOD Efficiency Program*. Londres, octobre 2004.

<sup>30</sup> OCDE. « La modernisation du secteur public : axer la gouvernance sur la performance ». *Op. cit.*

Le gouvernement britannique lance en 1988 l'initiative *Next Steps*, qui crée des agences afin d'offrir un meilleur service sans augmenter les dépenses, tout en séparant la mise en œuvre des politiques publiques des fonctions stratégiques de prises de décisions d'ordre politique. Le Royaume-Uni s'engage alors dans la gestion ou budgétisation axée sur la performance.

En 1992 est lancée la Private Finance Initiative (PFI, l'initiative de financement par le privé), modèle de financement permettant l'utilisation de capitaux privés dans le financement de dépenses publiques, dans le même esprit que les partenariats public-privé en France.

La « *Dévolution* » de 1998 transfère un grand nombre de compétences aux pouvoirs régionaux, Angleterre, Ecosse, Pays de Galles et Irlande du Nord. Cependant, la Défense demeure, avec les Affaires étrangères ou la Justice par exemple, parmi les pouvoirs régaliens sous la responsabilité du gouvernement.

Le dispositif des agences est complété en 1998 par l'instauration des Public Service Agreements (PSA, accords de service public), contrats pluriannuels d'objectifs, de moyens et de résultats passés entre le ministère des Finances, les autres ministères et les agences. Ces contrats structurent le mode de fonctionnement du dispositif créé dix ans auparavant. Ainsi des « *cascades de performance* » se traduisent pour les agences par des Service Delivery Agreements (accords de prestations de services) et des objectifs cibles.

Le livre blanc *Modernising Government* (Moderniser le gouvernement), paru en 1999, plaide pour une fonction publique « *diversifiée, transparente, efficace et performante* ». Cette volonté se concrétise par la recherche de gains de productivité dans les services publics avec la politique *Value for money* (en avoir pour son argent). La réforme des organisations selon les lois du marché s'accompagne de mesures législatives qui obligent le secteur public à soumettre ses services à la concurrence externe.

## 5.2. La réforme de l'armée

L'idée de la réforme est venue tout d'abord de M. Michael Heseltine, ministre de la Défense entre 1983 et 1986, dans le cadre de sa *New Management Strategy*. Il est également responsable de l'organisation du ministère en Top Level Budgets (TLB, budgets de haut niveau). Ces budgets correspondent aux grandes divisions du ministère de la Défense : administration centrale, forces, gestion du personnel, achat d'armements, logistique, immobilier, recherche et technologie. Cette réforme a été encouragée par le ministère des Finances, déjà engagé dans une profonde réforme de l'administration publique britannique.

### 5.2.1. Nouvelle organisation du ministère

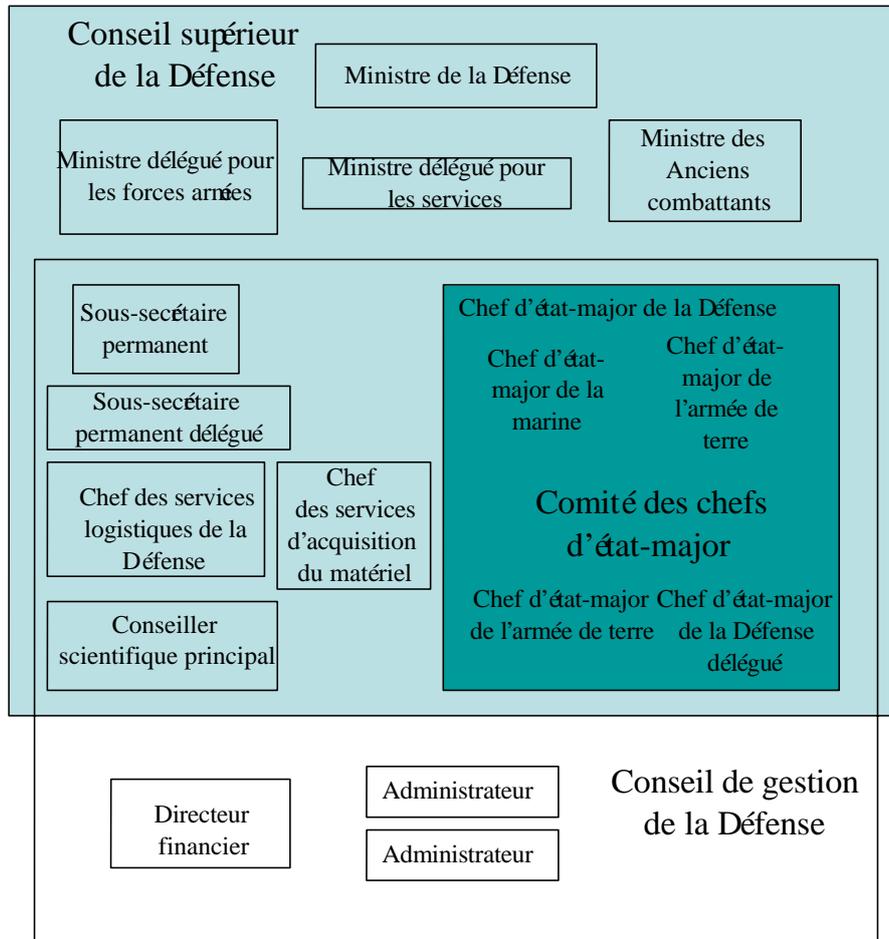
Le ministre de la Défense est chargé de formuler et de conduire la politique de Défense, ainsi que de pourvoir aux moyens de sa mise en œuvre. Il est aidé dans cette tâche par trois ministres délégués : un premier pour les forces armées, traitant de la problématique opérationnelle et des questions liées à la politique de Défense ; un deuxième pour les services chargés du développement, de l'acquisition et de l'exportation des matériels de Défense ; un troisième chargé des anciens combattants, de la politique du personnel militaire et civil ainsi que des questions relatives à l'environnement et à la réglementation.

Les forces armées britanniques sont par ailleurs placées sous la direction de cinq chefs d'état-major : le Chief of the Defence Staff (CDS, chef d'état-major de la Défense) et son chef délégué, le chef d'état-major de la marine, le chef d'état-major de l'armée de terre et le chef d'état-major de l'armée de l'air. Plusieurs hauts fonctionnaires, essentiellement le Permanent Under Secretary (PUS) et le Second Permanent Under Secretary (2nd PUS), se partagent les responsabilités d'administration générale et financière. Pour chacune des trois armées, un conseil supérieur (l'Amirauté, le Conseil supérieur de l'armée de terre et le Conseil supérieur de l'armée de l'air) est sous les ordres directs du Defence Council (Conseil supérieur de la Défense). Ces trois conseils disposent de pouvoirs formels et statutaires très variés concernant l'administration de leur armée et leur personnel. La Figure 3 donne un schéma de cette nouvelle organisation.

Les objectifs du ministère sont désormais définis à deux niveaux. Au niveau politique et stratégique, le Defence Council présidé par le ministre de la Défense réunit les hauts responsables civils et militaires. Au niveau managérial, le Defence Management Board (DMB, Conseil de gestion de la Défense) comprend les dix responsables non ministériels de la Défense, le directeur financier du ministère ainsi que deux administrateurs civils. Ce conseil est chargé de définir la politique, d'assurer le suivi de la performance et de diriger un certain nombre de processus essentiels, notamment le calcul du prix de revient du programme de la Défense et le processus de planification du ministère.

À terme, le nombre des TLB devrait se réduire avec la fusion en avril 2006 des deux TLB relatifs aux forces de la marine, l'un pour les effectifs, l'autre pour la préparation des forces (recrutement et entraînement), et la disparition en avril 2007 du TLB correspondant aux troupes stationnées en Irlande du Nord. Dans une phase ultérieure, tous les TLB des armées seront regroupés sur ce principe.

FIGURE 3 – LES HAUTS DIRIGEANTS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE



En fait, la politique suivie vise à combiner réduction des dépenses et recherche d'une meilleure efficacité. Selon Martial Foucault et Pierre Kopp, « *l'enjeu final demeure la combinaison d'une efficacité opérationnelle, toujours délicate à mesurer, et budgétaire, plus facilement quantifiable*<sup>31</sup> ».

<sup>31</sup> FOUCAULT Martial, KOPP Pierre. *Performance dans les armées : définitions et perceptions*. Paris : C2SD, 2005. p. 82.

### 5.2.2. Les missions de l'armée britannique

Depuis la fin de la guerre froide, la gamme de missions que les forces britanniques ont réalisées s'est étendue pour inclure de nouvelles formes de maintien de la paix en plus des missions traditionnelles de combat. Le *Statement on Defence Estimates* précise que les rôles de la Défense britannique incluent notamment d'« encourager la sécurité du Royaume-Uni d'une manière plus large, à travers le maintien de la paix et de la stabilité internationale en agissant sous des mandats venant des Nations unies ». Actuellement le Royaume-Uni a envoyé 6000 hommes en Irak, 5000 en Afghanistan, 2000 à Chypre et dans bien d'autres pays.

Les documents officiels précisent que « les intérêts économiques du Royaume-Uni comprennent notamment ceux des 8,6 millions de citoyens britanniques qui vivent hors des frontières du Royaume-Uni ».

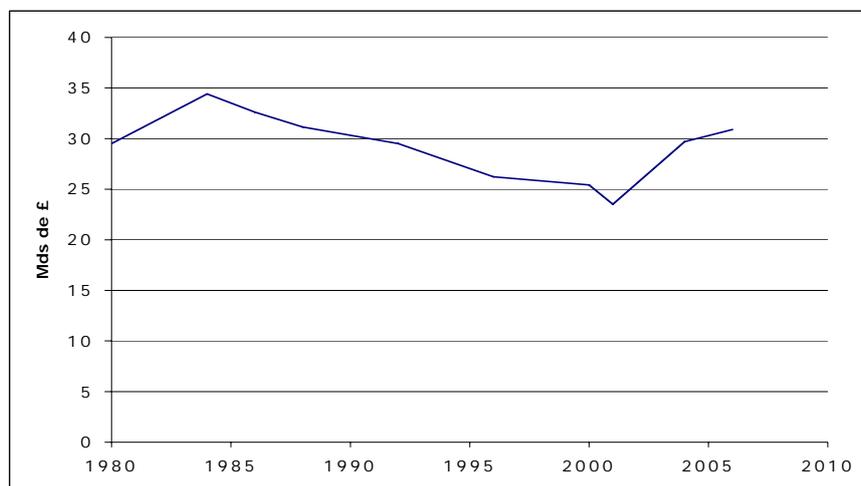
### 5.2.3. Évolution des effectifs et du budget

Les forces armées du Royaume-Uni, professionnelles depuis 1963, sont passées de 326 000 militaires environ au milieu des années 1980 à 207 000 en 2004, soit une diminution de 120 000 agents du ministère de la Défense. L'application des techniques du marché au secteur public entraîne, entre autres, la diminution des effectifs de l'armée et le concept de personnel d'active ou de réserve. Le nombre de civils employés par le ministère a radicalement diminué. Entre 1979 et 1990, il est réduit de 40 %, notamment par la diminution du nombre de fonctionnaires au siège du ministère. La chute du mur de Berlin constitue une des raisons majeures de la réduction des effectifs et du nombre des établissements (baisse de plus de 30 %) des forces armées britanniques au début des années 1990.

Le budget de la Défense du Royaume-Uni est passé de 32,6 milliards de livres sterling en 1985 à 23,5 milliards de £ en 2001, puis il s'est remis à augmenter, atteignant 30,9 milliards de £ en 2005.

La Figure 4, page suivante, montre ses fluctuations depuis 1980.

FIGURE 4 – ÉVOLUTION DU BUDGET DE LA DEFENSE BRITANNIQUE DEPUIS 1980 (MILLIARDS DE LIVRES STERLING)



Le ministère de la Défense s'est engagé à améliorer de 2,5 % par an l'efficacité des crédits dont il dispose jusqu'en 2008, soit 2,83 milliards de £, d'ici cette échéance.

### 5.3. Gestion de la réforme

La réforme a été soigneusement préparée d'abord par études préparatoires de faisabilité, puis de management du changement et des comportements. Puis ont été introduites des méthodes comptables et managériales ainsi que des progiciels de gestion.

De nombreuses techniques de gestion ont été essayées sans *a priori* de façon à retenir les plus appropriées aux différents organismes concernés.

Le coût de la formation du personnel qui va devoir s'étendre sur une dizaine d'années, a été estimé par le directeur de la DPA à 250 millions de £ sur cette durée.

#### 5.3.1. Quelles ont été les difficultés et les consensus rencontrés ?

Au début de la réforme, les personnels ne se sentaient ni concernés ni impliqués. Aujourd'hui la majeure partie de ces concepts est intégrée par les militaires et les civils. Selon les estimations de M. Venables, 70 à 80 % des officiers généraux sont désormais convaincus du bien-fondé de cette réforme,

inévitables, car elle correspond à un souci de l'opinion publique d'un meilleur usage de l'argent du contribuable et de meilleure gouvernance. Les fonctionnaires se sont sentis obligés d'évoluer en parallèle à l'évolution des modes de gouvernance dans les entreprises privées et dans la société en général. Pour les militaires, les primes liées au rendement n'existent pas dans la rémunération et les évaluations annuelles tiennent compte de leur aptitude au management. Pour les civils, les primes de rendement sont des incitations à gérer les ressources de façon plus économique.

Le ministère attend des militaires de haut niveau, qu'ils prennent conscience de la rareté des ressources et de la nécessité de faire des choix économiques. Les militaires peuvent s'appuyer sur des professionnels de la gestion appartenant au personnel civil du ministère de la Défense.

Le ministère développe la professionnalisation financière et comptable de certaines filières de personnel civil afin de leur permettre de traduire en termes financiers les orientations des directeurs des TLB.

### **5.3.2. Comment les structures se sont-elles adaptées ?**

M. Venables a évoqué le niveau optimal de décentralisation des décisions. Après divers essais à des niveaux de commandement assez bas, le ministère a conclu que le niveau optimal le plus bas serait celui de la brigade, où un minimum d'arbitrage entre diverses possibilités est attribué.

Alors que dans le passé, les militaires se préoccupaient peu du coût de leurs activités, il semble qu'ils commencent à intégrer la question « *qu'est-ce que nous pouvons raisonnablement dépenser ?* » Les militaires sont passés d'une économie où les biens étaient gratuitement mis à leur disposition, à une économie dans laquelle ils doivent dépenser des ressources pour les acquérir ou en disposer. Ils sont parvenus à être plus conscients des enjeux financiers de leurs choix en termes d'activités.

### **5.3.3. Nouvelles valeurs et nouvelles connaissances pour les militaires**

Le 27 janvier 2005, Sir Gus O'Donnell, responsable de la fonction publique britannique, a défini les nouvelles valeurs clés du fonctionnaire au cours d'un discours intitulé « *Le service public britannique : la fusion des valeurs historiques avec le*

*dynamisme du 21<sup>e</sup> siècle*<sup>32</sup> ». Il insiste à cette occasion sur trois valeurs principales : flexibilité, créativité, et *passion* (engagement) ainsi que sur cinq facteurs clés de productivité : diversité, *leadership*, compétences, adaptabilité et gouvernance.

Sir Gus O'Donnell recommande vivement aux fonctionnaires britanniques la mobilité et les échanges avec les autres sphères professionnelles, avec cette formule : « *If you want to get on, get out* » (si vous voulez progresser, allez faire un tour dehors). Cette incitation à la mobilité invite à revenir plus tard dans l'armée.

L'enseignement du management aux officiers a été longuement développé par le professeur Trevor Taylor, chef du département de gestion de la Défense et d'analyse de la sécurité de l'université de Cranfield<sup>33</sup>. Il souligne le rôle et l'importance de certaines qualités et connaissances pour un bon management public. Le gouvernement britannique du début du 21<sup>e</sup> siècle cherche à mener une politique de Défense active avec des moyens limités ce qui implique un bon management. C'est en donnant la preuve d'une bonne gestion que le ministère de la Défense sera le plus crédible dans le dialogue interne aux administrations pour obtenir des ressources. Le management a une importance éthique vis-à-vis du contribuable : la responsabilité d'utiliser l'argent public d'une manière aussi efficace que possible.

Le Pr Trevor Taylor, justifie sa position par les deux raisons suivantes. Tout d'abord, le management permet de préparer les capacités dont disposera le commandement. Ensuite, en dehors des opérations de combat proprement dites, beaucoup d'opérations dans lesquelles sont impliqués les militaires — en particulier les affaires civilo-militaires — font appel à des capacités de management quand il s'agit de coordonner l'action d'entités différentes ou de passer des contrats.

Selon lui, l'étude du management suscite plusieurs questions :

- Quels sont les éléments les plus intéressants dans les théories du management ?
- Quels militaires devraient recevoir une formation au management et à quel stade de leur carrière ?

---

<sup>32</sup> Sir Gus O'Donnell. « The Modern Civil Service: The Fusion of Historic Values with 21st Century Dynamism ». *Guardian Public Services Summit*, 17 janvier 2005, St Albans. Disponible sur Internet

[http://www.cabinetoffice.gov.uk/about\\_the\\_cabinet\\_office/speeches/index.asp](http://www.cabinetoffice.gov.uk/about_the_cabinet_office/speeches/index.asp).

<sup>33</sup> TAYLOR Trevor. « The Place of Management in Defence (and Defence Education) ». *RUSI Review*. Londres, avril 2005.

- Comment les forces armées devraient-elles gérer ceux qui sont excellents sur le champ de bataille mais qui sont réticents à faire face aux implications de temps de paix des contraintes sur les ressources ?

Le Pr Trevor Taylor estime que le moment pour effectuer ces formations correspond à l'âge du MBA, c'est-à-dire après cinq ans d'expérience professionnelle, lorsque les officiers ont moins de trente ans. Dans le même article, il donne six raisons pour lesquelles les officiers devraient étudier le management, « *la coordination entre les militaires et les civils ne peut fonctionner convenablement si seuls les civils sont conscients de la rareté des ressources* ». Par ailleurs, il reconnaît que les militaires les plus à l'aise sur un champ de bataille ne sont pas forcément ceux qui ont le plus de goût pour la préparation des forces ; il propose donc de reconnaître que les deux catégories de compétences soient reconnues.

#### 5.3.4. Les enquêtes de satisfaction

Dans le cadre d'un processus de mesure permanente du climat social dans les trois armées, un questionnaire (*Continuous Attitude Survey*) est adressé aux militaires de l'armée correspondante, deux fois par an dans la marine et une fois tous les huit mois dans l'armée de terre et dans la RAF<sup>34</sup>. Ce questionnaire anonyme doit être renvoyé directement à l'organisme qui le dépouille. Même si les trois questionnaires diffèrent dans le détail, ils recherchent le même but : prendre connaissance de la satisfaction des militaires sur tous les aspects de leur vie professionnelle et de leur vie familiale. Le questionnaire de la RAF contient plusieurs questions directement liées aux réformes, auxquelles les militaires doivent répondre sur une échelle de « *très satisfait* » à « *pas satisfait du tout* ». Elles concernent la stratégie de la RAF, son avenir, l'impact du changement, les effets de la contractualisation avec des civils, ainsi que la qualité du management à différents niveaux. Le questionnaire de l'armée de terre, qui ne comporte pas ces questions, aborde les interférences éventuelles sur la liberté de prendre des décisions, le *feedback* sur la performance, le niveau de responsabilité et les opportunités de faire preuve d'initiative, comportements qui vont dans le sens des réformes.

#### 5.4. Mise en œuvre de la culture de performance

Un document contractuel entre le ministère de la Défense et le Premier ministre, le Public Performance Agreement (PPA, accord de performance

---

<sup>34</sup> Cf. BEER Anne de, BLANC Gérard, JACOB Maxime. *Op. cit.*, p. 137-138.

publique), retrace les objectifs que doit atteindre le ministère de la Défense sur un horizon de quatre ans. Il décrit des résultats prioritaires à obtenir dans les divers domaines d'action du ministère, et précise les mesures à prendre et les économies à réaliser pour parvenir, à ces résultats, à cet horizon. Le dernier document du PPA disponible sur le site Internet du ministère de la Défense couvre les années 2004 à 2008.

D'après le directeur de la DPA, ce document n'est pas un outil de gestion interne, mais un instrument de relation avec le Premier ministre. Il estime que la PFI est un instrument purement financier : une manière d'acquérir indirectement les équipements ou les immobilisations que les ressources budgétaires ne permettent pas directement. Toutefois, il fait remarquer que cet argument, qui se justifiait avec les anciennes comptabilités publiques de caisse, devient moins valide avec l'introduction d'une comptabilité patrimoniale qui recense les engagements à long terme.

La soumission à la concurrence externe, le *smart procurement*, de son point de vue, traduit dans le domaine de l'acquisition des équipements le souci d'une gestion responsable des achats, sans recherche d'un autre effet sur l'organisation.

#### **5.4.1. Réformes budgétaire et comptable**

Les budgets de la Défense sont alloués par le Trésor pour trois ans et renégociés tous les deux ans. Il s'agit donc d'un budget sur trois années glissantes.

La mise en place d'une comptabilité analytique au sein du ministère de la Défense du Royaume-Uni vise à transposer les pratiques comptables du privé vers les armées afin de disposer d'un outil comptable comparatif entre directions, de connaître les coûts unitaires d'acquisition, les niveaux de performance de l'administration de la Défense et des agences associées. La décision officielle d'introduire la réforme budgétaire dans toutes les administrations publiques au Royaume-Uni, *Resource Accounting & Budgeting*, (construction budgétaire et comptabilité patrimoniales) prise en 1995 implique notamment la mise en place d'une comptabilité patrimoniale.

Le chef du service d'audit interne d'un ministère communique à l'agent comptable les informations nécessaires à l'établissement du rapport annuel sur le contrôle interne, accompagnées d'un avis sur les dispositions prises par l'organe pour la gestion des risques, le contrôle et la gouvernance.

Les premiers comptes sont produits en 1998-1999. Les comptes des années précédentes sont audités par le National Audit Office (NAO, Cour des

comptes britannique). Les comptes 2003-2004 sont les premiers certifiés sans réserve par le NAO.

Depuis l'année 2000, le ministère des Finances réalise tous les deux ans des *Spending reviews* (examens des dépenses) qui sont exhaustifs quant à l'utilisation des fonds publics. Il vérifie notamment leur efficacité au regard des objectifs de politique publique.

En termes de moyens nécessités par la réforme le directeur financier du ministère de la Défense, Trevor Woolley, indique que son ministère compte 608 comptables au début de 2006 (230 en 1996). La fraction la plus âgée de ce personnel pose un problème d'adaptation à de nouvelles tâches, plus orientées vers la prise de décision. Le *Resource Accounting and Budgeting* donne au ministère de la Défense du Royaume-Uni une visibilité financière accrue, avec une disponibilité des crédits sur trois années glissantes.

#### 5.4.2. Les agences

Les agences ont été créées en 1988. Partant du constat d'un trop grand nombre d'objectifs cibles, souvent non priorités et peu liés aux attentes des clients, leur nombre a été réduit. Pour le ministère de la Défense, il en reste 20 en 2006. Les sociétés d'exploitation commerciales emploient 10 960 civils, et les agences en emploient 34 240, comme le montrent les Tableaux 8 et 9, pages suivantes. La procédure définie par le Trésor britannique sous le nom de *Public sector comparator* stimule les agences par la mise en concurrence avec des prestataires privés ; elles se montrent parmi les services les plus compétitifs dans la majorité des cas.

Aux agences et sociétés d'exploitation commerciales s'ajoutent aussi le personnel civil employé localement, soit 16 150 personnes et 2350 employés du service de la flotte auxiliaire.

TABLEAU 8 – LES SOCIÉTÉS D'EXPLOITATION COMMERCIALES EN 2006

SOCIÉTÉS D'EXPLOITATION COMMERCIALES	EFFECTIFS
Army Base Repair Organisation (entretien des bases de l'armée de terre)	2 310
Defence Aviation Repair Agency (réparation du matériel de l'armée de l'air)	2 720
Defence Science and Technology Laboratories (laboratoires scientifiques et techniques)	3 230
Meteorological Office (météorologie)	1 740
UK Hydrographic Office (service hydrographique, chargé entre autres des cartes marines)	960

Source : House of Commons Hansard Written Answers for 7 Feb 2006.

TABLEAU 9 – LES AGENCES EN 2006

AGENCES	EFFECTIFS
Armed Forces Personnel Administration Agency (administration du personnel des forces armées)	210
Army Training and Recruitment Agency (formation et recrutement pour l'armée de terre)	3 930
British Forces Post Office (services postaux)	310
Defence Analytical Services Agency (statistiques)	200
Defence Bills Agency (paiement des fournisseurs et sous-traitants)	550
Defence Communications Service Agency (communication)	3 630
Defence Estates (immobilier)	2 810
Defence Medical and Education Training Agency (médecine et santé)	590
Defence Procurement Agency (équipements, armements)	3 960
Defence Storage and Distribution Agency (entrepôts et distribution)	4 410
Defence Transport and Movements Agency (transports)	150
Defence Vetting Agency (renseignements)	320
Disposal Services Agency (vêtements, mobilier, audio-visuel, etc.)	100
Duke of York's Royal Military School (école royale militaire)	120
Ministry of Defence Police and Guarding Agency (police et gardiennage)	7 420
Naval Recruiting and Training Agency (formation et recrutement pour la marine)	750
Pay and Personnel Agency (paiement du personnel)	860
RAF Training Group Defence Agency (formation pour l'armée de l'air)	2 110
Service Children's Education (éducation des enfants des militaires)	1 020
Veterans' Agency (anciens combattants)	790

Source : House of Commons Hansard Written Answers for 7 Feb 2006.

### 5.4.3. Gestion du risque

Le Royaume-Uni a inscrit les techniques de gestion des risques dans l'organisation du contrôle de gestion. Selon le directeur de la DPA, elle s'associe à la gestion de la performance pour certains niveaux. Mais il existe des sujets pour lesquels le risque n'est pas lié à la performance. Un exemple concret concerne le recrutement ; chaque direction du personnel peut maîtriser les risques liés à son activité de recrutement, mais il existe des risques extérieurs qui ne sont pas du niveau des directeurs du personnel (des difficultés en Irak ou un taux d'emploi très élevé) et qui risquent de mettre en péril les campagnes de recrutement.

### 5.4.4. Performance financière

La performance financière se mesure facilement et constitue un fait vérifiable. À l'inverse, le niveau de préparation des forces représente un concept plus flou qui dépend de l'horizon temporel auquel il se situe, 24 heures, 1 semaine, 1 mois, 3 mois, 6 mois... En fait, réduire le délai de préparation des forces s'avère une dépense marginale faible par rapport aux énormes coûts fixes de la Défense (salaires et matériel).

Les autorités britanniques avancent une fourchette de 5 % à 40 % d'économies grâce aux agences. Une étude réalisée en 2000 par la London School of Economics et la société Arthur Andersen montre que les contrats d'agence ont permis de réaliser une économie moyenne de 17 % par rapport à la solution étatique<sup>35</sup>.

Les frais généraux constituent un gisement de gains de productivité. Il faut toutefois en définir le périmètre : en administration centrale, la définition est relativement facile, mais sur le terrain, les coûts d'état-major d'un bataillon relèvent-ils des frais administratifs ou opérationnels ?

## 5.5. Tableau de bord équilibré et indicateurs

Les Britanniques ont adopté le tableau de bord équilibré (TBE) de David Norton et Robert Kaplan. Les responsables des TLB utilisent le tableau de bord équilibré comme outil de gestion.

La Figure 5, page suivante, présente le résultat de l'adaptation du TBE effectuée pour les besoins du ministère de la Défense.

---

<sup>35</sup> FOUCAULT Martial, KOPP Pierre. *Op. cit.*, p. 82.

FIGURE 5 – LE TABLEAU DE BORD EQUILIBRE AU ROYAUME-UNI

*Sommes-nous aptes à affronter les défis d'aujourd'hui et prêts à accomplir les tâches de demain ?*

<p><b>Résultats visés</b>                  Réussir les opérations courantes                  Préparer les opérations futures                  Politique : travailler avec les alliés, avec d'autres gouvernements et avec des institutions multilatérales afin d'établir un cadre de sécurité internationale                  Gouvernement élargi : apporter une contribution aux réformes mises en place par le gouvernement, et réaliser nos objectifs dans le cadre des PSA et PPA</p>
---

*Utilisons-nous nos ressources le mieux possible ?*

<p><b>Gestion des ressources</b>                  Finances : maximiser nos <i>outputs</i> dans le cadre du budget alloué                  Personnel : garantir la disponibilité du personnel nécessaire                  Immobilier : maintenir un patrimoine immobilier de taille et de qualité convenables                  Réputation : améliorer notre image auprès du public</p>
---

*Sommes-nous une organisation hautement performante ?*

<p>Défendre le Royaume-Uni et ses intérêts : agir comme une force du bien dans le monde</p>	<p><b>Processus d'application</b>                  Personnel : gérer notre personnel pour qu'il donne le meilleur de lui-même                  Santé et sécurité                  Soutien logistique                  Gestion des affaires</p>
---	--

*Construisons-nous les succès de demain ?*

<p><b>Capacités futures</b>                  Des forces futures plus flexibles                  Efficacité et changement                  Capacités et infrastructures futures                  Projets futurs pour le personnel : développer les compétences dont nous aurons besoin demain                  Science, innovation et technologie</p>
--

Source : Ministry of Defence. *Annual Report and Accounts, 2005-2006*. Londres : The Stationery Office, 2006

## LA PRATIQUE DE LA CULTURE DE LA PERFORMANCE

Les TBE est organisé en quatre perspectives qui ont été adaptées au ministère de la Défense et dénommées de la manière suivante :

- Résultats visés : fournir ce que le gouvernement attend.
- Gestion des ressources : planifier et gérer les ressources.
- Processus d'application : s'organiser le mieux possible.
- Capacités futures : développer l'armée et son personnel pour l'avenir.

Chaque TLB a sa propre version du TBE ministériel. Les cibles sont définies entre le niveau central et les responsables des TLB. Un grand nombre d'indicateurs ont été introduits dans le système de gestion. Beaucoup sont des indicateurs d'état qui reflètent la réalité actuelle, mais ne donnent guère d'indications sur les orientations futures. Des indicateurs d'avancement sont donnés par ligne d'objectif du PSA. Ils prennent trois valeurs : *on course* (en cours), *met* (atteint) ou *some slip* (avec retard).

Chacune des perspectives du TBE est déclinée en différents modules qui font l'objet de mesures et d'évaluation.

La valeur des indicateurs pour l'année écoulée est publiée dans le Rapport sur la performance de la Défense présenté au Parlement pour approbation. Chaque module y fait l'objet d'une présentation succincte selon le même modèle : définition de l'objectif, des indicateurs de la performance, de leurs valeurs et des objectifs correspondantes dans le PSA.

### 5.5.1. Valeurs des indicateurs

Les valeurs indiquées ci-dessous sont extraites du rapport 2001/2002<sup>36</sup>. Elles sont présentées dans l'ordre de celles du TBE.

#### **Perspective « Résultats visés »**

Opérations. Les performances sont évaluées en fonction du succès des opérations menées en Afghanistan, dans les Balkans, en Sierra Leone, au Moyen-Orient et en Irlande du Nord. Le pourcentage de forces entraînées et déployées sur le terrain fournit un indicateur quantitatif par grande force (Royal Navy & Marines, Army, Royal Air Force) et par trimestre. Il a atteint à l'automne 2001 le chiffre de 23 %, considéré comme fort élevé.

Efficacité. Les indicateurs qualitatifs correspondent à la « *capacité des forces à remplir des objectifs spécifiques* ». Les indicateurs quantitatifs correspondent au pourcentage de forces déployables rapidement, au cours de la période et durant la période précédente, comme l'indique le Tableau 10.

---

<sup>36</sup> Ministry of Defence. *Performance Report 2001/2002*. Presented to Parliament by The Secretary of State for Defence by Command of Her Majesty. Londres, novembre 2002. Cf. l'annexe 2 pour une présentation plus complète.

TABLEAU 10 – POURCENTAGE DE FORCES BRITANNIQUES  
DEPLOYABLES RAPIDEMENT

GRANDE FORCE	2000/2001	2001/2002
Royal Navy & Marines	95 %	93 %
Army	72 %	81 %
Royal Air Force	90 %	90 %

### **Perspective « *Gestion des ressources* »**

**Budget annuel.** Le budget dépensé doit s'inscrire dans une fourchette précise votée par le Parlement, dont la conformité est vérifiée. La décomposition des dépenses par catégorie (coût du personnel civil, coût du personnel militaire, gestion des biens immobiliers, équipements, stocks consommés, informatique et télécommunications, dépréciations et amortissements, autres coûts et services) est classique. L'originalité réside dans la présentation du cumul des économies effectuées depuis l'exercice 1997/1998 ; un tableau, année par année, donne les objectifs visés et les réalisations en distinguant les économies de trésorerie (*cash*) et l'ensemble des économies (*cash + resource*) qui incorpore des réductions de charges.

**Effectifs.** Plusieurs indicateurs quantitatifs sont fournis notamment la progression vers l'effectif plein (*full manning*) dont l'année de réalisation théorique a été fixée à l'avance, le pourcentage d'effectifs entraînés dans l'année, ainsi que le pourcentage de recrutement issu des minorités. Les tableaux sur le niveau de formation sont fréquents dans les rapports d'activité des ministères de la Défense de tous les pays. Ceux portant sur les minorités ethniques, les femmes et les handicapés illustrent une particularité de l'armée britannique qui accorde une grande importance à sa politique *Equal opportunities* (égalité des chances) et de diversité<sup>37</sup>. La vérification d'une règle concernant la durée entre deux séjours à l'étranger, 24 mois au moins pour l'armée de terre, constitue un autre indicateur.

**Réputation.** L'image des forces armées auprès du public britannique fournie par des sondages d'opinion, donne une mesure de ce paramètre. Le dernier en date, pour l'année 2005-2006, concernait 945 adultes britanniques interrogés par l'institut Ipsos MORI fin mars-début avril 2006. Les questions portaient sur leur connaissance et leur appréciation de cinq organisations publiques (Foreign Office, département de la Santé, ministère de la Défense, forces armées britanniques, police) ; leur attitude vis-à-vis du ministère de la Défense et des forces armées (favorable ou défavorable) ; les raisons de leur opinion et leur

---

<sup>37</sup> Cf. BEER Anne de, BLANC Gérard, JACOB Maxime. *Op. cit.*, p. 136.

avis sur une série d'affirmations ou de souhaits concernant les forces armées<sup>38</sup>. Selon ce sondage, les Britanniques étaient très majoritairement confiants en leur armée, 85 % pour la défense du territoire britannique et 70 % pour la défense des intérêts économiques situés outre-mer. L'opinion à l'égard de l'armée était très favorable : 94 % du public approuvait l'importance de son action et 83 % estimait qu'elle rendait le monde plus sûr.

#### **Perspective « *Processus d'application* »**

Soutien logistique. Le pourcentage de soutien logistique effectivement fourni par l'Organisation de logistique de la Défense constitue l'indicateur de son action. En 2005-2006, il était de 96 %, alors que l'objectif avait été fixé à 98 %.

Gestion. L'adaptation du tableau de bord équilibré aux besoins de gestion de la Défense fait partie des objectifs à réaliser de même que son adoption par tous les responsables subordonnés aux détenteurs de budget de haut niveau.

### **5.5.2. Opinion du directeur de la DPA**

Le directeur de la DPA considère qu'il y a trop d'indicateurs et qu'il faut maintenant en réduire le nombre. En effet, les services ont tendance à mesurer tout ce qui est mesurable, sans réfléchir à la pertinence des indicateurs ainsi dégagés. À l'inverse, certains indicateurs qui seraient conceptuellement utiles et nécessaires, ne sont pas disponibles car il faudrait investir pour les faire apparaître.

Le défi que la DPA s'est mis à relever consiste à définir des indicateurs donnant des orientations sur le proche avenir et qui permettraient de faire des prévisions.

En fin de compte, selon M. Venables, la performance militaire se bâtit sur le long terme et ne se résume pas à des indicateurs instantanés et partiels.

## **5.6. Communication des résultats au Parlement**

Le Parlement britannique vote le budget de la Défense sous forme de trois composantes, correspondant chacune à un vote : les pensions, les achats d'urgence d'équipement liés aux OPEX<sup>39</sup> et le budget principal de la Défense réparti en ressources directes (dépenses de fonctionnement) et ressources

---

<sup>38</sup> Spring 2006 Public Attitude Survey. Voir le site du ministère britannique de la Défense : <http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/CorporatePublications/AnnualReports/MODAnnualReports0506/ModAnnualReportAndAccounts200506.htm>

<sup>39</sup> Le reste du coût des OPEX relève directement du ministère des Finances.

indirectes (amortissement, coût du capital, etc.). Selon le Pr Trevor Woolley, la frontière entre les dépenses en capital et le fonctionnement n'est pas figée, et peut fluctuer au gré des changements de politique comptable. « *Par exemple, l'achat de rechanges majeurs, comme les réacteurs d'avions, relève des dépenses en capital, alors que l'externalisation de la maintenance des aéronefs conduirait à les classer en dépenses de fonctionnement. Cette distinction n'est pas neutre, le Trésor considérant les dépenses en capital comme plus vertueuses que les dépenses de fonctionnement*<sup>40</sup>. »

Dans le système britannique, le Parlement n'intervient qu'*a posteriori* en matière de contrôle et d'orientation de la Défense. Il se prononce par un vote global sur les estimations de crédit de la Défense. En cas de profond désaccord sur la politique de Défense, c'est l'existence du gouvernement qui est en jeu.

Au Royaume-Uni le rôle des parlementaires semble secondaire, comme le développe Colin Talbot : « *le Parlement n'est pas impliqué dans le processus budgétaire, sauf comme "approbateur / béni-oui-oui", ni dans la vérification des dépenses, aussi il n'y a aucune possibilité d'intégrer le budget et la performance dans le processus de planification. L'intégration de la performance budgétaire devrait théoriquement avoir lieu au sein du processus très secret de la revue des dépenses et du budget, mais nous n'avons aucune donnée sur l'étendue de cet examen (à opposer à la simple affirmation de son intégration par le gouvernement)*<sup>41</sup>. »

---

<sup>40</sup> Présentation à la DICOD, 13 janvier 2006, Paris, Ecole militaire.

<sup>41</sup> TALBOT Colin. « Performance Regimes and Institutional Contexts : Comparing Japan, UK and USA ». Exposé au symposium international sur l'évaluation des politiques, Tokyo, 24-25 juin 2006.

## **DEUXIEME PARTIE : ANALYSE COMPAREE DES PAYS**

Dans cette partie les différentes réformes issues de l'introduction de la culture de la performance font l'objet de comparaisons, chaque fois que cela a été possible, afin d'éclairer les processus mis en œuvre, les modalités et les spécificités propres à chaque pays.

Les études comparatives dans ce domaine se rapportent plus souvent à l'ensemble des réformes de modernisation de l'État. Deux de ces rapports les plus importants apportent des éclairages globaux et des éléments de réflexion fructueux et utiles au sujet de l'étude.

Le sénateur français Gérard Braun au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation, a rédigé une étude comparative de la réforme à l'étranger présentée au Sénat le 31 mai 2001<sup>42</sup> qui portait sur 21 pays étrangers : les 14 autres membres de l'UE15 (Union européenne à 15), deux pays hors UE la Norvège et la Suisse, et les Etats-Unis, le Canada, le Japon, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Le rapport analyse en détails trois aspects de la réforme de l'État importants au regard de la situation française. Le premier concerne les procédures budgétaires et les méthodes comptables qui mettent l'accent sur l'appréciation des résultats de la dépense publique. Le second porte sur les améliorations introduites dans le fonctionnement et la gestion des ressources humaines publiques. La plus grande souplesse donnée aux services publics, grâce entre autres, à la création d'agences plus autonomes dans leur gestion et leur fonctionnement constitue un troisième aspect pertinent pour les ministères de la Défense.

Les études de l'OCDE sur la modernisation de l'État dans les pays membres, lancées à partir de 2003, ont recensé les principaux leviers utilisés, tels l'administration ouverte, la mise en avant des performances, de la responsabilité et du contrôle, la restructuration des organisations, l'emploi public / fonction publique et l'utilisation des mécanismes de type marché. Les facteurs susceptibles d'encourager un changement systémique dans les administrations ont été identifiés. Trois d'entre eux s'appliquent aux ministères de la Défense : l'évolution du processus budgétaire et comptable en vue d'en faire un instrument de planification opérationnel, la création d'agences spécialisées et le

---

<sup>42</sup> BRAUN Gérard. Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat sur une étude comparative portant sur la réforme de l'État à l'étranger. Paris, 31 mai 2001.

recours à des mécanismes de type marché, dont la sous-traitance. Il s'agit de passer d'une gestion déterminée par les procédures à une gestion orientée vers la performance, transformation majeure des administrations. Le rapport final<sup>43</sup> de cette série d'études précise les mesures prises et les moyens utilisables par les ministères de la Défense, et leurs conséquences.

D'autres études comparatives ont été réalisées en France, notamment par le C2SD.

Aussi riches que soient les expériences des autres pays, elles ne peuvent jamais être transposées dans une autre culture sans adaptation aux contextes nationaux. Les succès, les « *meilleures pratiques* », les améliorations importantes, doivent être regardées à travers le prisme du contexte où ils s'appliquent, historique, géopolitique, culturel, économique. Et en tout état de cause tout apport venu de l'extérieur se doit d'être précédé par une analyse approfondie des forces et des faiblesses, des problèmes à résoudre, des défis et opportunités et intégrer la dynamique propre à l'administration publique nationale.

Cette partie comparative se développe en quatre chapitres, tout d'abord l'origine des réformes entreprises et de l'introduction de la culture de la performance, puis la mise en application dans les ministères de la Défense à travers la création de divers organismes et la mise en place de procédures. Le chapitre 3 précise la manière dont les réformes ont été appliquées, et le dernier chapitre décrit les outils utilisés pour mesurer la performance et ses résultats.

Dans ces chapitres le terme « *les pays* » désigne les quatre pays de l'étude, le cas de la Belgique étant précisé.

---

<sup>43</sup> OCDE. *Moderniser l'État*. Paris : 2005 ainsi que *Les Echos*/OCDE. Gestion publique. Edition spéciale, 7<sup>e</sup> Forum international, Paris 5 et 6 décembre 2005.

## **CHAPITRE 1 : ORIGINES DES REFORMES**

L'introduction de la culture de la performance dans les ministères de la Défense en Allemagne, en Belgique, au Canada, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni a entraîné des changements organisationnels profonds. Ces changements se placent dans le cadre plus général des réformes pour moderniser l'Etat engagées par la plupart des pays de l'OCDE.

Les pays de l'étude font partie du monde occidental et des structures alliées, tel l'OTAN, et à ce titre évoluent dans un espace géopolitique et historique commun, en même temps qu'ils conservent leurs spécificités nationales. Points communs et différences articulent les deux temps de ce chapitre.

### **1.1. Un espace géopolitique commun**

Deux facteurs s'imposent lorsqu'on examine ce qui est commun aux pays de l'étude, d'une part des références socioéconomiques communes au monde occidental, qui ont initié des réformes des États, dans la recherche de la maîtrise des finances publiques ; et d'autre part un espace géopolitique commun, celui des forces alliées de l'OTAN qui, avec la fin des blocs et l'avènement d'un monde multipolaire, ont été mis devant une adaptation nécessaire de leurs forces armées à ce nouveau contexte.

#### **1.1.1. Les réformes des structures de l'Etat**

Le gouvernement de Margaret Thatcher a lancé de vastes réformes de l'administration publique au début des années 1980, dans un souci de meilleure gestion des dépenses publiques et de plus grande réactivité des services publics. Ces réformes répondaient au désir de l'opinion d'un meilleur usage de l'argent du contribuable et d'une meilleure gouvernance. Les problèmes étaient liés au coût et aux dysfonctionnements des services publics, au manque d'expérience managériale des hauts fonctionnaires, la planification à long terme étant négligée, et au peu d'importance accordée aux résultats. Pour y remédier, les principes et les techniques des entreprises privées ont commencé à être appliqués au secteur public, avec le New Public Management. À cela s'ajoutait la volonté de maîtriser, et de réduire, les coûts et d'améliorer l'efficacité des services publics. Ce type de réformes a ensuite été retenu dans la plupart des pays de l'OTAN qui avaient été conduits au même constat.

Les réformes des structures de l'Etat se sont concrétisées par des changements dans l'ensemble de l'administration publique, puis par des transformations structurelles des ministères, et des services publics, et enfin par la priorité donnée aux aspects financiers des activités publiques.

### **Changements dans l'ensemble de l'administration publique**

Le Tableau 11 précise la chronologie des réformes dans les administrations publiques.

TABLEAU 11 – CHRONOLOGIE DES PRINCIPALES REFORMES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

PAYS	ANNEE	NATURE DE LA REFORME
Royaume-Uni	1982	Initiative de gestion financière
Pays-Bas	1985	Série de réformes pour contrôler l'action publique
Canada	1994	Réforme de la fonction publique fédérale
Allemagne	1999	Etat moderne – administration moderne
Belgique	1999	Réforme Copernic

Dans les pays membres de l'UE on distingue deux groupes, d'un côté ceux qui ont engagé des réformes de leur État bien avant la dissolution de l'URSS et la chute du mur de Berlin, le Royaume-Uni, avec l'Initiative de gestion financière (Financial Management Initiative) et les Pays-Bas qui traversent une grave crise financière les conduisant à engager des réformes visant à mieux contrôler l'action publique ; et d'un autre côté, ceux qui engagent les réformes de l'État à la fin des années 1990, à savoir l'Allemagne qui entend moderniser son État et son administration et la Belgique qui entreprend la grande réforme Copernic de l'administration publique fédérale selon les attentes des citoyens.

Le Canada est à part et accomplit sa réforme de la fonction publique fédérale au milieu des années 1990.

### **Transformations structurelles des ministères**

Le Tableau 12 précise la chronologie des transformations structurelles introduites dans les ministères qui se traduisent dans les pays par la création d'agences plus autonomes. En l'espace d'une vingtaine d'années ces agences créées gagnent en autonomie vis-à-vis des services administratifs, bien qu'elles restent publiques mais dirigées par des civils quand elles travaillent pour le ministère de la Défense.

TABLEAU 12- CHRONOLOGIE DES TRANSFORMATIONS STRUCTURELLES DES MINISTERES

PAYS	ANNEE	NATURE DE LA REFORME
Canada	1985	Création d'agences plus autonomes
Royaume-Uni	1988	Initiative Next Steps : création des agences
Pays-Bas	1992	Création d'un système d'agences
Royaume-Uni	1998	Instauration des Public Service Agreements
Belgique	2000	Transformation des ministères en services publics fédéraux
Allemagne	2004	Création de services centraux et d'agences chargées de missions particulières

Le Canada est le premier chronologiquement à inaugurer ce système d'agences dénommées organismes de service (services spéciaux, services ministériels). Suivi de quelques années par les Britanniques dans le cadre de l'Initiative Next Steps, en vue d'offrir un service amélioré sans coût supplémentaire. Puis c'est le tour des Pays-Bas qui mettent en place un système d'agences traduisant la volonté du gouvernement d'améliorer la performance publique et de renforcer le pilotage de l'action publique. Le dispositif britannique se décline en deux temps puisqu'en 1998 sont instaurés des Public Service Agreements (PSA), contrats pluriannuels d'objectifs, de moyens et de résultats structurant le dispositif créé dix ans plus tôt.

C'est dans la deuxième phase de son programme de réforme que l'Allemagne crée des agences chargées de missions particulières pour gérer les propriétés de l'État.

La réforme belge dénommée réforme Copernic est mise en place en 2000, dans le cadre de la transformation des ministères fédéraux en services publics fédéraux (SPF), la Défense constituant l'un des dix SPF verticaux, chargés d'une politique spécifique.

#### **Priorité aux aspects financiers**

Tous les pays, chacun en leur temps, donnent priorité aux aspects financiers dans le cadre des transformations liées à leurs réformes de l'État, comme l'indique le Tableau 13, page suivante.

TABLEAU 13 - CHRONOLOGIE DES PRINCIPALES REFORMES VISANT A  
DONNER UNE PRIORITE AUX ASPECTS FINANCIERS

PAYS	ANNEE	NATURE DE LA REFORME
Royaume-Uni	1982	Initiative de gestion financière
Canada	1983	Innovations dans le système de gestion des dépenses
Pays-Bas	1994	Plafonnement pluriannuel des dépenses et premiers indicateurs de résultats
Canada	1997	Nouvelle mission pour le Conseil du Trésor
Belgique	1999	Réforme Copernic
Royaume-Uni	1999	Moderniser le gouvernement, <i>Value for money</i>
Allemagne	2004	Recherche d'économies, développement de l'analyse coûts-bénéfices

Chronologiquement, les premiers, comme dans le tableau précédent sont les Britanniques, avec l'Initiative de gestion financière, suivis des Canadiens qui introduisent des innovations dans la procédure budgétaire en 1983. Ces deux pays, en une deuxième vague, après 14 à 17 ans, continuent les réformes. En 1997, les Canadiens désignent un Conseil du Trésor, comme Conseil de gestion du gouvernement en vue d'améliorer les résultats de la gestion et en 1999, les Britanniques recherchent de nouveaux gains de productivité avec la politique Value for Money (en avoir pour son argent) qui concrétise l'instauration des lois du marché obligeant les services publics à entrer en concurrence, via les appels d'offre, avec le secteur privé.

La modernisation de la gestion publique néerlandaise instaure en 1994 un strict plafonnement pluriannuel des dépenses, accompagné d'une décentralisation des négociations salariales et de l'introduction des premiers indicateurs de résultats.

Les méthodes de management économique ont été introduites au début des années 1990 en Allemagne, mais en 2004 les réformes sont axées sur les économies, l'efficacité et la réduction de la bureaucratie qui s'inscrit dans une volonté plus générale de supprimer des emplois publics.

La réforme belge Copernic de 1999 comprend des éléments de gestion de la performance, qui oblige à décrire avec précision et à justifier les moyens budgétaires.

### **Conclusion sur les réformes des structures de l'Etat**

Les trois types de réformes ont été lancés dans chacun des pays, mais l'ordre diffère.

Dans deux pays – Belgique et Royaume-Uni – le lancement d’une réforme touchant l’ensemble de l’administration publique est accompagné d’initiatives donnant priorité aux aspects financiers.

Deux pays ont consolidé les réformes lancées dans les années 1980 par de nouvelles mesures prises une dizaine d’années plus tard : le Royaume-Uni pour les agences (1988-1998) et le Canada pour la gestion budgétaire (1983-1997).

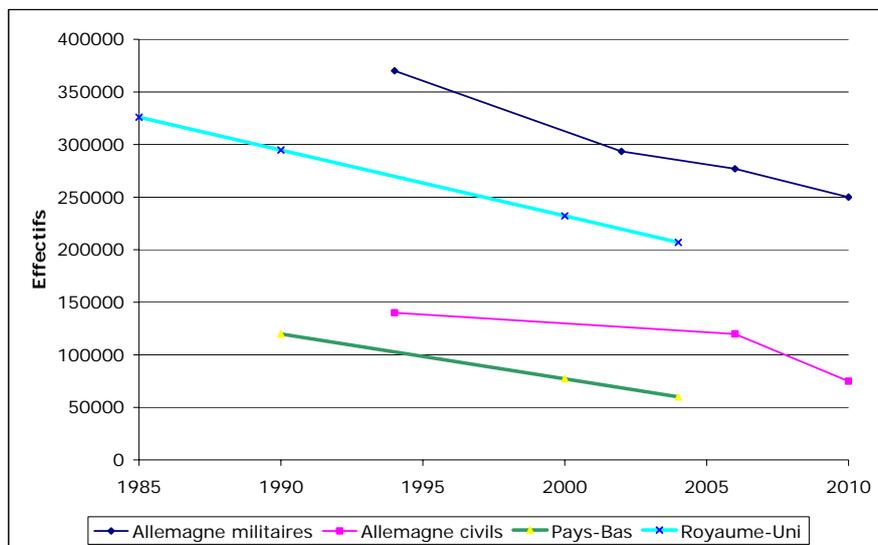
### 1.1.2. Les réformes dans les ministères de la Défense

Les réformes entreprises portent à la fois sur les effectifs et les budgets, tous deux revus à la baisse, comme le détaillent les paragraphes suivants.

#### Réformes des effectifs

La Figure 6 compare les baisses d’effectifs dans trois pays, l’Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Le Canada fait exception, la Force régulière a augmenté de 5000 soldats en 2005 et de 3000 réservistes.

FIGURE 6 – EVOLUTION DES EFFECTIFS DANS TROIS PAYS EUROPEENS



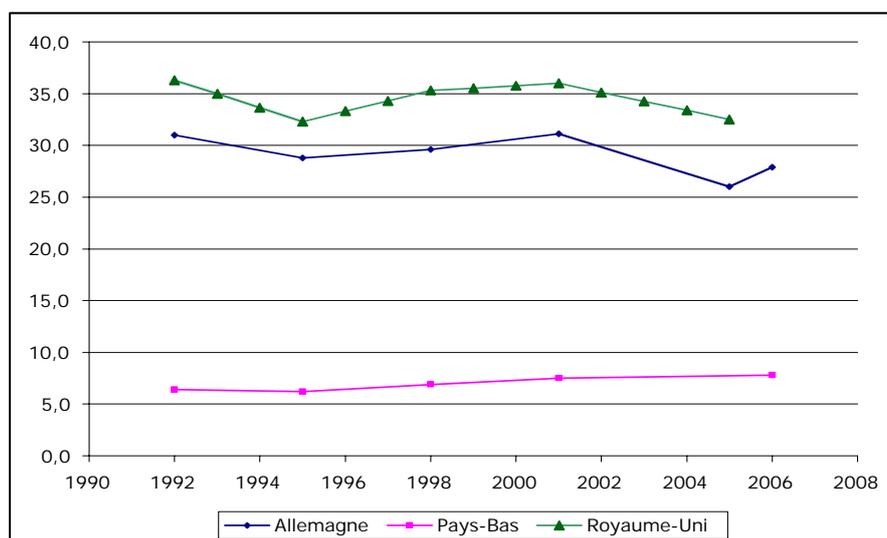
Les trois pays connaissent de fortes baisses de leurs effectifs militaires. Le Royaume-Uni ayant commencé plusieurs années avant les Pays-Bas et l’Allemagne et en tous cas bien avant la fin des blocs. Ces réductions de personnels touchent autant, si ce n’est plus, les civils que les militaires. Le nombre des civils est diminué de 40 % au Royaume-Uni entre 1979 et 1990, et en Allemagne les plans de réforme prévoient une baisse de près de 40 % d’ici à

2010, le personnel civil passant de 120 000 en 2006 à 75 000 en 2010. La réunification des deux Allemagne a conduit à une fusion des deux armées, avec une reprise de 1/5 des effectifs de l'armée de la RDA, et le départ de tous les officiers. Les effectifs de l'armée néerlandaise ont été divisé par 2 entre 1990 et 2006 et sont passés de 120 000 à environ 60 000.

### Réformes des budgets

La Figure 7 représente l'évolution des budgets de trois pays, Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, qui sont aisément comparables car ils sont chiffrés en euros et les livres sterling converties en euros.

FIGURE 7 –EVOLUTION DU BUDGET DE LA DEFENSE DE TROIS PAYS EUROPEENS (en milliards d'euros)



Ces réformes se traduisent, selon les pays, par une diminution du budget total de la Défense, par une augmentation de la part des investissements à budget quasiment constant. Le Canada fait exception et ne figure pas dans le graphique en raison de la fluctuation des taux de change en euros mais le budget 2005 de la Défense nationale prévoit près de 15 milliards de dollars canadiens en fonds supplémentaires sur 5 ans.

La volonté d'augmenter la part des investissements qui est de 20 % actuellement en Allemagne comme aux Pays-Bas, devrait les faire passer à 22 % pour les Pays-Bas et à 30 % en Allemagne.

### 1.1.3. L'avènement d'un monde multipolaire

La situation géopolitique internationale constitue le contexte dans lequel s'inscrivent les changements des ministères de la Défense. Les événements internationaux majeurs qui ont entraîné des changements dans les ministères de la Défense sont d'abord la fin des blocs et de la guerre froide, et la prise en compte de nouvelles menaces, notamment le terrorisme avec les attentats et celui du 11 septembre 2001 tout particulièrement, et les atteintes à l'environnement.

L'impact de ces événements se traduit par des changements dans les objectifs des armées et par des changements de structure. Les nouveaux objectifs des activités militaires relèvent des opérations extérieures (OPEX), l'intervention des armées hors du territoire national, dans le cadre d'accords internationaux, ou non. Les changements de structure se traduisent simultanément par l'abandon de la conscription (sauf en Allemagne), par la réduction du format des armées et leur capacité à se projeter à l'extérieur.

#### **La fin de la guerre froide**

La fin des tensions Est/Ouest a entraîné de profonds changements dans les armées des pays y compris la Belgique. Le grand bénéficiaire, plus que tout autre pays, est l'Allemagne qui s'est engagée dans « *la réforme la plus vaste de son histoire* ». Les troupes canadiennes affectées à l'OTAN sont retirées d'Europe en 1994. La sécurité néerlandaise a été redéfinie, le service militaire supprimé avec la réduction drastique du périmètre d'action militaire. La Belgique a abandonné ses capacités offensives pour conserver sa simple capacité opérationnelle.

#### **Les OPEX**

Les événements mentionnés plus haut ont donné aux opérations extérieures un rôle majeur dans les armées européennes. Mais le Canada s'était engagé depuis déjà 50 ans dans de telles opérations qui correspondent à un souhait de la population. Les Forces canadiennes s'impliquent dans les activités de maintien de la paix et sont des partenaires dans le cadre de l'OTAN et d'accords bilatéraux (NORAD). Il en est de même pour les autres armées qui se sont orientées vers des actions de maintien de la paix (Allemagne, Belgique, Royaume-Uni) et la gestion de crise (Pays-Bas). Ils participent aussi à des opérations extérieures, sans s'engager dans toutes. Ainsi la Bundeswehr qui est membre du Partenariat pour la Paix (PFP) de l'OTAN a fait participer les forces armées allemandes à la moitié des exercices du PFP mais n'est présente que dans les Balkans et en Afghanistan. Les forces britanniques sont engagées dans de nouvelles formes de maintien de la paix dans de nombreux pays avec 6000 hommes en Irak, 5000 en Afghanistan, 2000 à Chypre et dans bien d'autres pays. Le Canada se situe en 2<sup>e</sup> rang mondial pour le pourcentage de

militaires déployés dans le cadre de missions internationales et au 6<sup>e</sup> rang pour le nombre total de soldats engagés dans les OPEX.

### **Menaces du 21<sup>e</sup> siècle**

Les menaces du 21<sup>e</sup> siècle sont multiples. En premier lieu le terrorisme avec l'événement emblématique de l'attentat du 11 septembre 2001 à New York auquel se réfère explicitement le Canada dans son Énoncé de la politique de Défense. Le crime organisé et les menaces environnementales identifiés par le ministère de la Défense des Pays-Bas figurent parmi les missions de l'armée néerlandaise. Le trafic de drogues interdites ou des troubles à l'intérieur des frontières nationales exigent que les militaires appuient les autorités civiles. L'armée canadienne fait face aux menaces à l'intégrité territoriale comme les pêches excessives dans les eaux territoriales et la pollution de l'environnement.

Le Canada a récemment redéfini les menaces en termes d'instabilité mondiale, liées à la création de groupes de réfugiés politiques, à l'extension de la pauvreté, de la faim et la famine, aux atteintes aux droits de l'homme et au refus des libertés individuelles fondamentales.

#### **1.1.4. Les changements en perspective**

Lesquels de ces deux changements, réforme de l'Etat et des ministères de la Défense d'une part et évolution de l'environnement international d'autre part ont été les plus structurants ? et quelle est leur interaction ? Les indications suivantes sont énoncées dans le but de susciter la réflexion.

La maîtrise des finances publiques suppose et entraîne des changements de structure, dépassant largement la perspective financière et relevant d'une culture de la performance.

Depuis 2000, les rôles des forces armées en Allemagne, au Canada, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni ont été redéfinis. Ces pays assignent à leurs forces armées des objectifs similaires tels que :

1. Défendre le territoire national et ses dépendances
2. Défendre et soutenir les alliés
3. Maintenir la paix et la stabilité internationales
4. Lutter contre d'autres menaces.

Le Tableau 14 page suivante précise comment ces objectifs convergents sont déclinés par chacun des pays.

L'hypothèse posée est que les deux pays anglo-saxons, Royaume-Uni et Canada qui avaient déjà une pratique de la culture de la performance et engagé des réformes bien avant la fin de la guerre froide, précédant les grands changements

LA PRATIQUE DE LA CULTURE DE LA PERFORMANCE

que cet événement historique a entraîné, se sont trouvés dans une position plus avantageuse pour s'adapter au nouveau contexte international.

À l'inverse, la difficulté et la lenteur du processus en Allemagne, et dans une moindre mesure aux Pays-Bas et en Belgique, semblent indiquer que l'absence d'une culture de la performance a ralenti les changements de structure que les forces armées devaient accomplir.

TABLEAU 14 – MISSIONS ASSIGNEES AUX ARMEES

	ALLEMAGNE	CANADA	PAYS-BAS	ROYAUME-UNI
Défendre le territoire national et ses dépendances	Défendre l'Allemagne	Générer et maintenir les Forces	Défendre le territoire national et les Antilles néerlandaises et Aruba	Assurer la protection et la sécurité du Royaume-Uni et de ses dépendances
Défendre et soutenir ses alliés	Défendre les alliés de l'Allemagne et fournir un soutien militaire à l'intérieur du théâtre d'opérations de l'Alliance atlantique	Jouer son rôle de partenaire dans le cadre d'accords internationaux (OTAN) et bilatéraux (NORAD)	Défendre le territoire des alliés	Garantir contre toute menace vis-à-vis des alliés du Royaume-Uni, ce qui met en jeu des droits tels l'autodéfense
Maintenir la paix et la stabilité internationales	Participer à la résolution des crises internationales et à la prévention des conflits	Mener des opérations pour la paix, la sécurité et la stabilité aux plans national et international	Promouvoir le droit international et la stabilité internationale, soutenir et assister les autorités civiles	Encourager la sécurité du pays d'une manière plus large, à travers le maintien de la paix et de la stabilité internationale
Lutter contre d'autres menaces	Aider en cas de catastrophe et participer à des opérations de secours d'urgence	Apporter une contribution au gouvernement canadien, à la société et à la communauté internationale	Soutenir et assister les secours en cas de catastrophes et l'aide humanitaire, à l'échelle nationale et internationale, lutter contre le terrorisme	

## 1.2. Des spécificités nationales

Un espace géopolitique commun et des structures d'alliances rapprochent les pays, mais leur histoire, leur géographie, leur culture sont autant de facteurs qui en font des territoires très variés. Les acteurs et la manière dont les réformes sont formulées participent de ces différences.

### 1.2.1. Les acteurs à l'origine des réformes

Dans tous les pays le ministre de la Défense joue un rôle essentiel. Civils et militaires participent au changement. Cependant d'autres acteurs ont un rôle déterminant : les militaires au Canada et aux Pays-Bas, le Parlement en Allemagne et les syndicats aux Pays-Bas. Les civils appartiennent au gouvernement, dans le ministère de la Défense ou en dehors, ou sont des professionnels du changement.

#### **Le ministre de la Défense, un rouage essentiel**

Deux situations se présentent, soit les réformes sont faites à l'initiative du ministre de la Défense, soit celui-ci est chargé d'appliquer la décision du gouvernement dont il fait partie.

Dans le cas du Royaume-Uni, de la Belgique et du Canada, les gouvernements décident des réformes. La réforme britannique a été portée par Michael Heseltine, ministre de la Défense de 1983 à 1986, dans le cadre de la New Management Strategy. La réforme de l'armée belge résulte de choix politiques pris par le gouvernement au pouvoir depuis 1999. Au Canada le Nouveau cadre de gestion de la performance démarre officiellement en 2003, à la demande du gouvernement.

Mais aux Pays-Bas et en Allemagne, ce sont les ministres qui ont l'initiative des réformes. La réforme des procédures budgétaires néerlandaise se fait progressivement à partir de 1995. En Allemagne, Rudolf Scharping, ministre de la Défense du gouvernement Schröder, a pris en 1999 deux décisions capitales, d'« *interarmiser* » tout ce qui pouvait l'être et d'« *externaliser* » ce qui n'était pas le cœur de métier.

#### **Autres acteurs**

Dès 1995, les commandants d'unité néerlandais au retour d'opérations extérieures souhaitent retrouver dans leur pays la même liberté de gestion qu'à l'étranger. Cette liberté leur est accordée sous réserve d'objectifs clairs et d'indicateurs de réalisations. Au Canada l'état-major qui souhaite l'amélioration

du *reporting*, appuie le démarrage du Nouveau cadre de gestion de la performance en 2003.

En Allemagne, les députés déclarent avoir demandé de réduire le coût des armées. Aux Pays-Bas les syndicats de militaires ont joué un rôle actif dans la réforme. La réduction des effectifs a fait l'objet de nombreuses concertations avec les organisations syndicales et s'est accompagnée de la mise en place d'un plan social pour la période 2003-2008.

### 1.2.2. Formuler les réformes

Dans l'ensemble des pays, des formules, condensées en forme de devise, résument l'esprit des réformes et traduisent des spécificités nationales. Ces formules servent de bannière et d'outil de communication pour exprimer les réformes et indiquer l'esprit dans lequel elles sont décidées. Il s'agira ensuite de définir les activités, de les inscrire dans la durée, de responsabiliser les acteurs, et enfin d'introduire la dimension économique et financière dans les critères de choix afin de parvenir à gérer la performance.

TABLEAU 15 — FORMULES RESUMANT L'ESPRIT DES REFORMES

Allemagne	Aller d'un modèle « <i>extensif</i> » à un modèle « <i>intensif</i> »
Canada	Passer d'une culture axée sur les règles à une culture orientée vers les résultats
Pays-Bas	Transformer une culture d' <i>outputs</i> en une culture d' <i>outcomes</i>
Royaume-Uni	Introduire des pratiques du privé dans l'administration publique

En Allemagne, le but consiste à changer la logique économique de la Bundeswehr qui, dans le modèle hérité de la guerre froide, maximisait la disponibilité opérationnelle sans considération de coûts dans un modèle qualifié d'« *extensif* ». Dans la période actuelle, des progrès de productivité doivent être réalisés à partir d'une ressource limitée, faire mieux avec moins, dans un modèle qualifié d'« *intensif* ».

En Belgique, quatre niveaux sont distingués. Le niveau conceptuel définit les missions et la politique de défense. Le niveau stratégique planifie les ressources selon les objectifs et les capacités recherchées. Le niveau tactique définit les actions sectorielles dans lesquelles on vise au meilleur rapport *input / output*. Le niveau « *opératoire* » ou opérationnel met en œuvre les moyens.

L'introduction d'un nouveau management traduit la volonté du gouvernement canadien de « *modifier la culture de l'administration publique, qui est axée sur les règles,*

*pour en faire une culture qui soit plus orientée vers les résultats importants aux yeux des citoyens <sup>44</sup> ».*

Aux Pays-Bas, le changement en cours correspond au passage d'une culture d'*outputs*, de résultats, à une culture d'*outcomes*, d'effets globaux dans la société.

Au Royaume-Uni, l'introduction des pratiques du secteur privé sert de ligne directrice aux réformes des administrations publiques<sup>45</sup>. Elle devrait permettre de généraliser la mesure de l'efficacité définie par la relation entre le coût et le résultat atteint.

TABLEAU 16 – CARACTERISTIQUES DES REFORMES DES MINISTERES DE LA DEFENSE

	ALLEMAGNE	BELGIQUE	CANADA	PAYS-BAS	ROYAUME-UNI
Définition précise des activités		oui	oui		
Inscription dans la durée		3 ans	Plusieurs années		PPA : 4 ans Budget : 3 ans
Responsabilisation des acteurs	KLV		Cadre de responsabilisation de gestion	« <i>Rendre des comptes</i> »	
Evaluation économique des activités	KLV	Présentation des moyens nécessaires		Explication des demandes de crédit	

<sup>44</sup> MAYNE John. "Régler la question de l'attribution par l'analyse de la contribution : utiliser judicieusement les mesures de rendement". *Revue canadienne d'évaluation de programmes*, Vol. 16, N°1, pages 1 à 24, 2001.

<sup>45</sup> WOOLEY Trevor. Conférence du 13 janvier 2006 à Paris.

### **Définir les activités**

Les présidents de SPF, en Belgique, présentent à leur ministre, dans les trois mois qui suivent leur nomination, un plan de management qui définit les missions, les objectifs stratégiques et les objectifs opérationnels.

Aux Pays-Bas, la mise en place d'un système de gestion de la performance nécessite la clarification des prestations et services concernés, du rôle des acteurs et du développement des contrôles, à la fois internes et externes<sup>46</sup>.

### **Inscrire les actions dans la durée**

Les réformes prennent du temps et tous les responsables le savent. La dizaine d'années est évoquée en Allemagne et au Canada. Mais en Belgique les responsables de niveaux hiérarchiques inférieurs doivent élaborer des plans opérationnels pour leurs services, avec une projection sur 3 ans qui intègrent l'évolution pluriannuelle des besoins en ressources humaines. Au Canada la gestion du rendement se base sur le cycle de vie d'une politique, d'un programme ou d'une initiative. Et au Royaume-Uni, le Public Performance Agreement (PPA) retrace les objectifs auxquels doit parvenir le ministère de la Défense sur un horizon de 4 ans.

### **Responsabiliser les acteurs**

Les principes des méthodes de management économique introduits en Allemagne sont résumés sous les initiales KLV (Kosten und Leistung Verantwortung, Principe de responsabilité pour les coûts et les prestations). Parmi les objectifs poursuivis figure l'obtention d'une transparence des coûts et des prestations.

Le gouvernement du Canada a élaboré un Cadre de responsabilisation de gestion dans le but de renforcer la responsabilisation pour gérer les organisations canadiennes de manière plus efficace, servir les ministres et le gouvernement.

Au Royaume-Uni, l'effort de modernisation de la gestion du secteur public se veut une transposition du concept de la gouvernance des entreprises (*corporate governance*). Le gouvernement des Pays-Bas doit être capable de rendre des comptes (*accountability*) au Parlement au premier chef mais, le cas échéant, à des parties prenantes extérieures (*stakeholders*).

### **Évaluer le coût des activités**

L'Allemagne s'est donné le cadre du KLV où figure l'objectif d'une évaluation économique de toutes les prestations civiles et militaires du ministère à tous les niveaux (impératif d'économicité). Le ministère belge de la Défense a introduit

---

<sup>46</sup> OOSTERROOM P Van. « La gouvernance publique partagée : agences, autorités et autres organismes publics aux Pays-Bas ». *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, OCDE, 2002, Paris, pp. 117-137.

des éléments de gestion par la performance dans la réforme Copernic, afin d'augmenter son efficacité et son efficience. Aux Pays-Bas, la loi sur les comptes de l'Etat oblige les ministères, depuis une trentaine d'années, à expliquer toutes leurs demandes de crédits.

### **Traits marquants des origines de la culture de la performance**

La question de la mission à remplir s'est posée dans les armées alliées après la fin de la guerre froide. Effectivement, entre 1990 et 2001, ces dernières ont été confrontées à deux types de changements majeurs les mettant à rude épreuve. Le premier correspond à un changement dans l'esprit des dirigeants sur le caractère prioritaire ou impératif des dépenses de défense qu'on pourrait classer dans la rubrique « *dividendes de la paix* » ; c'est-à-dire que, par rapport à la période précédente de confrontation avec l'ex-URSS, les dépenses de défense ont cessé de paraître prioritaires. Le second vient d'un changement dans les objectifs des armées occidentales, inévitable puisque la menace soviétique a cessé d'exister. Au vu des événements dans l'ex-Yougoslavie et de l'implication de l'ensemble des pays occidentaux dans cette zone d'opérations, l'objectif d'être capable de mener des OPEX d'un genre nouveau, qualifiées d'opérations de maintien de la paix, est devenu prioritaire.

Il existe durant la période 1990-2001 une contradiction entre les moyens alloués et les objectifs : si la fin de la menace soviétique permet de réduire les stocks d'armement de toute nature, les OPEX entraînent des frais, et demandent la constitution de capacités et d'équipements dont les armées ne sont pas forcément dotées, notamment en ce qui concerne l'aéromobilité et la capacité à se projeter.

Ces changements sont profonds et structurels.

Les éléments mentionnés sont-ils concluants pour affirmer que l'ensemble des mentalités, des cultures, des processus ont évolué en ligne avec les nouveaux objectifs ? La réponse appartient plutôt à nos interlocuteurs qui, en raison de leurs fonctions et de leurs responsabilités officielles incarnent les réformes et en donnent une vision d'acteurs impliqués au service d'un gouvernement.

Dans tous les pays le leadership joue un rôle déterminant, les réformes sont incarnées par une personnalité, un « *champion* », qui formule la réforme.

## **CHAPITRE 2 : LES ORGANISMES ET PROCEDURES MIS EN PLACE**

Ce chapitre décrit et analyse les différents dispositifs des pays pour accomplir les réformes de leur ministère de la Défense. Seront successivement examinés : les changements de structure qui en résultent, les différents types de management, le niveau de décentralisation auquel elles sont effectuées et l'autonomie vis-à-vis des gouvernements.

### **2.1. Organisation des administrations centrales**

Les ministères de la Défense, par nature et par tradition, privilégient les relations hiérarchiques et un management de haut en bas. La restructuration de l'armée nationale a conduit les différents pays à choisir des structures variées dans leur organisation interne. Deux modalités ont été privilégiées, l'interarmisation et la création de directions budgétaires de haut niveau. En ce qui concerne le management de la réforme, les pays ont choisi un cadre similaire avec un échelon supérieur national et un petit nombre de responsables opérationnels.

Le Tableau 17 illustre les modalités de réorganisation dans les pays, les organismes chargés du pilotage de la réforme et les qualités de leurs directeurs.

L'interarmisation concerne trois pays, la Belgique, le Canada et les Pays-Bas. Trois pays ont instauré des directions budgétaires de haut niveau, le Canada, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Pour diriger la réforme ces deux derniers pays ont nommé un haut fonctionnaire civil. Tandis que les autres pays, l'Allemagne, la Belgique et le Canada ont nommé un militaire, du grade de général ou de colonel.

TABLEAU 17 – QUELQUES CARACTERISTIQUES DE L'ORGANISATION DES ADMINISTRATIONS CENTRALES DE LA DEFENSE

PAYS	INTER-ARMISATION	DIRECTIONS BUDGETAIRES DE HAUT NIVEAU	ORGANISME CHARGE DU PILOTAGE DE LA REFORME	DIRECTEUR DU COMITE DE GESTION DE LA REFORME
Allemagne			Centre de compétences pour la modernisation	Général
Belgique	Oui		Département d'état-major évaluation	Colonel
Canada	Oui	Oui	Direction de la gestion du changement stratégique	Colonel
Pays-Bas	Oui	Oui	Département Finance et Contrôle	Haut fonctionnaire civil
Royaume-Uni		Oui	Direction de la performance et de l'analyse	Haut fonctionnaire civil

### 2.1.1. Interarmisation

Le Canada est le premier, par une loi votée au Parlement dès 1966, à abolir les armées et à les remplacer par des forces intégrées, avec un uniforme unique vert.

Puis 35 ans plus tard, la Belgique, par un arrêté royal en décembre 2001, définit la nouvelle structure par la disparition des états-majors des armées, remplacés par un état-major unique qui dispose de simples composantes de forces. Suivie, très récemment, par les Pays-Bas qui, à leur tour, en septembre 2004, suppriment les états-majors des armées.

L'interarmisation mise en place par ces trois pays en vue de mettre les armées de terre, air, mer sous une seule direction et un état-major unique trouve néanmoins ses limites, comme le montrent le Canada et les Pays-Bas. Au Canada, le retour à trois uniformes distincts est décidé à la fin des années 1980, les trois forces gardent désormais leur spécificité propre. Aux Pays-Bas un découpage par armée est conservé pour les discussions budgétaires.

### 2.1.2. Les responsables budgétaires de haut niveau

Trois pays se sont dotés de directions budgétaires de haut niveau qui prennent des décisions rationnelles au plan économique. Elles sont souvent présentées comme orientées vers des buts ou des missions. Mais elles semblent plutôt correspondre à des « *agrégats organiques* ».

Il s'agit de hauts responsables, au nombre de 19 au Canada, les *Level One*, qui assistent le chef d'état-major de la Défense pour l'organisation de la réforme. Et au Royaume-Uni, le ministre de la Défense a délégué les décisions aux treize responsables budgétaires de premier rang (ILB) qui seront ramenés à 11 en 2007. Ils ont chacun mission de déléguer à leur tour les responsabilités budgétaires à des détenteurs de budgets de niveau inférieur. Ces budgets correspondent bien à une notion organique.

Les Pays-Bas, depuis 2002, ont mis en place une structure avec 15 budgets principaux de haut niveau. Cette structure a évolué en réduisant leur nombre à 9 dans le budget 2006 : 6 sont orientés vers des buts, les budgets des différents systèmes de forces et 3 tiennent le rôle de soutiens administratifs centraux.

L'Allemagne diffère des autres pays en raison d'un obstacle structurel, quasi constitutionnel, constitué par la séparation de l'opérationnel et de l'administration, qui remonte à la tradition prussienne de Frédéric II, et a été maintenue après la Seconde Guerre mondiale.

### 2.1.3. Le manager de la réforme

Tous les pays ont confié la responsabilité de la mise en place des réformes ou de la modernisation à un directeur qui se consacre uniquement à cette tâche. Ce responsable de haut niveau, civil ou militaire, supervise un petit nombre de responsables opérationnels chargés de la mise en œuvre et du suivi de la réforme.

La démarche de pilotage du management économique dans l'armée allemande est inspirée par le haut. Le haut commandement définit des objectifs qui doivent être déclinés à tous les niveaux de la hiérarchie en « *cohérence* », éventuellement grâce à l'outil du tableau de bord équilibré (TBE). Au niveau central, l'élément moteur de la démarche est le Centre de compétences pour la modernisation du ministère de la Défense dirigé par le général Schwarz qui impulse les réformes et les oriente en vue de réaliser les objectifs définis par le Parlement.

En Belgique, le département de l'évaluation, dirigé par un colonel aide le personnel à bien déployer sa stratégie grâce à un « *planning efficace et un management efficient* ». Les effectifs du département atteignent une quarantaine de

personnes et devraient se monter à terme à 68 personnes. Il a une double responsabilité technique. Au niveau stratégique, il doit apporter une aide au ministre et au chef d'état-major. Au niveau du management courant, il veille à ce que soit assurée la meilleure efficacité possible.

Au Canada, le rôle d'un pilotage et d'un soutien central de la haute hiérarchie est souligné dans les documents officiels. Une unité centrale est chargée de piloter la promotion de l'approche centrée sur les résultats. C'est la Direction de la gestion du changement stratégique (DDSM), dirigée par le colonel Burt, qui diffuse auprès des responsables hiérarchiques un message cohérent s'appuyant sur des faits. Il joue un rôle de coordination pour la gestion de la performance, la gestion intégrée du risque, les leçons apprises (gestion de la connaissance) et la gouvernance.

Aux Pays-Bas, dans la structure intégrée du ministère de la Défense qui sera mise en place en 2007, c'est un civil, le directeur général du département Finance et Contrôle qui supervisera la gestion de la réforme. Il est placé sous l'autorité du secrétaire général, au même niveau que le chef de l'état-major intégré de la Défense.

Actuellement, au Royaume-Uni le ministère de la Défense comporte un Conseil supérieur de la Défense au sein duquel la Direction de la performance et de l'analyse (DPA), dirigée par un civil, assure le suivi et la gestion de la réforme.

## **2.2. Diffusion des réformes aux échelons et à la périphérie**

En vue de la diffusion et de la mise en œuvre des réformes à l'ensemble des forces, les responsables en charge de celles-ci entretiennent des relations qui vont de haut en bas de la hiérarchie militaire, auprès des unités, à tous les échelons déconcentrés des armées. Ces relations sont engagées avec les chefs ou les autorités de ces différents échelons qui sont chargés d'appliquer les réformes et de les faire accepter par leurs subordonnés.

La « *périphérie* » est constituée d'organismes prestataires de services pour les ministères de la Défense, en général des institutions nouvelles. Le degré d'autonomie de ces structures dans et hors du périmètre des ministères de la Défense influence directement sur la nature de ces relations.

### **2.2.1. Les autorités déconcentrées**

Les relations avec les hiérarchies subordonnées et déconcentrées posent la question fondamentale du niveau optimal de déconcentration des décisions, lié au degré de responsabilisation budgétaire qui peut dès lors leur être confié.

Le niveau de déconcentration le plus proche des troupes se situe à celui du chef de bataillon ou de brigade pour trois pays, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Le chef de bataillon, pour les Allemands, dispose d'une certaine liberté d'action budgétaire.

Mais ces dispositions sont remises en question. En 1995, l'armée néerlandaise qui avait engagé un processus de modernisation de la gestion, avec plus de prises de responsabilités administratives et financières au niveau des commandants opérationnels de forces, a diminué leur autonomie financière depuis 2000, suite à un mouvement de recentralisation. Le dialogue avec les différents niveaux hiérarchiques a été abandonné du fait de son coût en temps.

Après divers essais à des niveaux de commandement peu élevés, le ministère de la Défense du Royaume-Uni a conclu que le niveau le plus bas à envisager pour décentraliser les décisions était celui de la brigade, où un minimum d'arbitrage entre diverses possibilités est attribué. La pratique actuelle est de gérer les ressources de la défense au moyen d'une combinaison de contrôle central et de délégation de responsabilités à ceux qui, à la base, génèrent des résultats en termes d'activités, de services et de capacités.

Deux autres cas se présentent, le premier applique un schéma matriciel croisé, le second entend impliquer l'ensemble des personnels au processus de réforme.

La Belgique, où l'interaction entre le domaine hiérarchique (vertical) et le domaine fonctionnel (horizontal) se situe au cœur de la réforme, le dialogue de gestion fait intervenir les trois acteurs : l'état-major, notamment dans son aspect opérationnel, les directions des services fonctionnels et les chefs des composantes de forces. Dans la pratique, l'état-major doit faire appel aux composantes de forces pour définir ses besoins tandis que les directions fonctionnelles imposent leurs moyens.

La mise en œuvre technique de la culture de performance au Canada vise à impliquer l'ensemble du personnel. L'intégration des différentes composantes de l'armée dans la réforme est une caractéristique de sa mise en pratique. Les gestionnaires de haut niveau se sentent concernés et responsabilisés par l'utilisation des meilleures pratiques et la gestion intégrée du risque.

### **2.2.2. Les contrats d'objectifs et de moyens**

Le mouvement de responsabilisation de tous les acteurs, depuis le ministre de la Défense vis-à-vis du Premier ministre et/ou du Parlement, jusqu'aux décideurs a conduit à la mise en place de contrats d'objectifs et de moyens dans deux pays, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

Depuis 1998, ces contrats ont été instaurés entre le niveau central et celui des commandants opérationnels de forces néerlandais. L'attribution des budgets est

directement liée à ces contrats et aux résultats. De même au Royaume-Uni, le PPA entre le ministère de la Défense et le Premier ministre est un document contractuel qui décrit les résultats prioritaires dans les domaines d'action du ministère et précise les mesures à prendre et les économies à réaliser dans le délai prévu.

### **2.2.3. Les agences gouvernementales**

Les agences intégralement contrôlées par les ministères de la Défense ne constituent pas une externalisation mais plutôt une individuation de certaines fonctions. Elles semblent présenter un intérêt plus prononcé si le directeur de l'agence a des pouvoirs de gestion étendus et s'il est jugé sur l'atteinte de ses résultats.

Les agences créées aux Pays-Bas et au Royaume-Uni constituent le premier outil de réorganisation des ministères de la Défense. Il s'agit d'institutions nouvelles dotées de fonds publics provenant du budget de la Défense, qui ont vu le jour à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Le but est clairement, pour les deux pays, d'améliorer les performances du ministère et le management au sein de l'Administration, d'accroître l'efficacité des services publics, sans augmenter les ressources et, plus précisément pour le Royaume-Uni, de séparer la mise en œuvre des politiques publiques des fonctions politiques stratégiques.

Pour qu'une partie des activités d'un ministère néerlandais soit transformée en agence, trois conditions doivent être réunies. D'abord, les produits et les services rendus par les agences doivent être mesurables. Ensuite, un rapport d'audit indépendant, établi préalablement à la création de l'agence, doit conclure en faveur de la création de celle-ci. Enfin, la preuve doit être apportée que la création d'une agence permettrait d'améliorer l'efficacité et de mieux maîtriser les coûts du service rendu.

Les agences dans ces deux pays exercent des fonctions variées dans des domaines multiples. Leur nombre est de quelques unités aux Pays-Bas depuis 2000 et d'une vingtaine au Royaume-Uni, où leur nombre a été diminué en 2006. Depuis 2000, le gouvernement s'est efforcé de remettre l'accent sur les politiques publiques en restaurant la subordination des agences aux ministères.

Les fonctions des agences touchent, dans les deux pays, des domaines qui ne se recoupent pas. Au Royaume-Uni, il s'agit de domaines très divers parmi lesquels le renseignement, la communication, le recrutement, les anciens combattants, l'immobilier, la formation, les transports, tandis qu'aux Pays-Bas les agences s'occupent de l'informatique, de l'alimentation-restauration et de la maintenance du parc immobilier.

L'avantage des agences résiderait dans leur degré d'autonomie par rapport à leur ministère de tutelle, selon le sénateur Gérard Braun<sup>47</sup>. Force est de constater que la tendance observée dans les années récentes est plutôt de renforcer leur subordination (Royaume-Uni) ou leur rôle de soutien direct au ministère de la Défense (Pays-Bas).

#### 2.2.4. L'externalisation

Avec l'externalisation, ou la sous-traitance, un pas de plus est franchi vers une plus grande autonomie vis-à-vis du gouvernement et du ministère. La mission est confiée à un organisme extérieur au ministère de la Défense. La philosophie ici est le recentrage sur le cœur de métier, en l'occurrence le métier militaire et les activités opérationnelles.

Cet outil de réorganisation est utilisé dans trois pays, Allemagne, Canada et Royaume-Uni. Chacun avec des philosophies différentes, comme l'indique le Tableau 18. La tendance est d'externaliser autant que possible. Il s'agit de réserver l'usage des militaires aux tâches strictement militaires afin de les employer au mieux et de maximiser leur utilité spécifique (Royaume-Uni), mais aussi de maintenir les compétences centrales des Forces (Canada) et de recentrer l'armée sur son cœur de métier (Allemagne). La sous-traitance est un des moyens utilisés pour réaliser cette efficacité des forces lors des OPEX.

Chaque pays utilise des moyens différents pour y parvenir et externalise dans des domaines eux aussi différents. L'Allemagne et le Royaume-Uni sont exposés plus en détail.

TABLEAU 18 – PRINCIPES DE L'EXTERNALISATION

Allemagne	Réduire le coût des armées en créant des sociétés privées qui rendront un service meilleur et moins cher
Canada	Faire réaliser les tâches par les plus compétents, des civils ou des militaires. Principe d'efficacité et de pragmatisme
Royaume-Uni	La civilianisation : remplacer autant que possible les militaires par des civils, partant du principe qu'un civil coûte moins cher qu'un militaire

Dans ces deux pays, les personnels civils de l'armée sont transférés dans les sociétés issues de l'externalisation. En Allemagne ces sociétés sont à capitaux

<sup>47</sup> BRAUN Gérard, *op. cit.*

privés et publics. Parmi les domaines couverts par ces sociétés extérieures, seule la maintenance de matériel militaire est commune aux deux pays. En Allemagne, ces sociétés couvrent aussi les transports, l'habillement et devraient s'étendre aux réseaux informatiques et à la maintenance immobilière. Au Royaume-Uni, les domaines couverts en plus de la maintenance et de la réparation du matériel ont un caractère très nettement scientifique : hydrographie, météorologie, laboratoires scientifiques et techniques. De plus, dans ce pays, la concurrence est organisée à travers la procédure du *market testing*, qui met les services publics en concurrence avec des entreprises privées dans tous les domaines où cela est possible. Une autre particularité britannique à souligner ici est la « *civilianisation* » qui a pour objectif de « *débloquer des ressources pour le front chaque fois que cela a un sens opérationnel et économique*<sup>48</sup> ».

L'externalisation, qui n'est pas le sujet de ce rapport, pose néanmoins question. La question est posée au Canada où l'acquisition de matériel, notamment pour transporter les troupes lors des opérations extérieures, a suscité de nombreux débats sur le meilleur choix : vaut-il mieux faire fabriquer et acheter ou louer, par exemple des avions de transport ?

Cette limite de l'externalisation est à trouver pour chaque pays.

### **Traits marquants des organismes et procédures mis en place**

Des changements structurels ont été réalisés. Les plus apparents concernent la création d'organismes de soutien des ministères de la Défense :

- soit internes à l'administration publique comme les agences au Royaume-Uni et aux Pays-Bas pour des activités spécifiques,
- soit externes comme les sociétés créées en Allemagne pour l'habillement, les véhicules, etc.

Il est vraisemblable que la théorie de l'agence élaborée par Michael Jensen et William Meckling ne s'applique pas de la même manière et avec les mêmes conséquences dans tous les pays. Ainsi, il est à peu près acquis qu'au Royaume-Uni, les directeurs d'agences sont de vrais patrons jugés sur leurs résultats et pouvant, à ce titre, faire varier leurs effectifs ; c'est aussi le cas aux Pays-Bas. En revanche, les sociétés nouvellement créées en Allemagne sont en partie constituées de fonctionnaires ou d'agents contractuels de l'Etat donc avec une souplesse de gestion limitée, précisément pour garder les anciens personnels civils du ministère.

D'autres évolutions sont également à classer dans les changements de structure (mais avec des implications de changements culturels) : la création de budgets

---

<sup>48</sup> MOD. *Statement on Defence Estimates*. Londres, 1994.

de responsabilité de haut niveau, comme les TLB au Canada et au Royaume-Uni ou les budgets des forces armées aux Pays-Bas.

Des changements de structure, comme la création de forces d'intervention ou de forces de réaction, se sont également produits dans l'organisation même des forces mais ils n'entrent pas dans l'approche économique.

Une question se pose : ces changements structurels sont-ils des changements réels, ayant des incidences de fond et une efficacité ? C'est le problème de l'observateur extérieur et de la difficulté de faire la part entre les changements de présentation et les changements de fond.

La question de la définition des activités qu'une entreprise peut sous-traiter ou, au contraire, ne doit pas sous-traiter, s'avère fondamentale et les ministères de la Défense ne sont pas les premières institutions à devoir y répondre. Chaque pays l'a abordé et résolu – partiellement – à sa façon, en fonction de ses traditions, de sa culture et de ses objectifs de performance.

Les armées des pays européens ont toutes été fortement réduites en taille, l'externalisation de services ou de fonctions est une manière d'obtenir de l'extérieur des prestations autrefois produites en interne (régie) avec des effectifs – notamment civils – réduits ou supprimés. Ce qui induit un passage du faire au faire faire, avec une évolution dans la conception de l'action administrative.

Il est difficile d'affirmer si le dialogue avec les autorités déconcentrées, dans tous les pays, est un véritable dialogue ou s'il masque simplement une allocation des ressources qui prend une forme moins autoritaire, sans réel changement de fond. Prenons l'exemple des PSA au Royaume-Uni : de l'extérieur il apparaît comme un changement profond des modes de relation entre le ministère de la Défense et les services de la Trésorerie ; en fait, il s'agit plus d'un mode de présentation que d'un mode de contractualisation.

Le niveau optimal de décentralisation est une question complexe résolue par chaque pays à sa façon, et souvent de manière temporaire. La solution britannique, le niveau de la brigade, apparaît comme une des plus réalistes.

L'exemple des nouvelles sociétés créées en Allemagne illustre une combinaison de logique et de contradiction de l'action publique :

- logique de l'agence donc création d'une société dédiée à une activité donnée,
- logique de l'administration, donc à long terme souplesse d'effectifs,
- contradiction entre le court terme (peu de bénéfices tangibles) et le long terme (bénéfices espérés).

Les paradoxes rencontrés dans les ministères de la Défense semblent relever de deux catégories :

Anne de Beer, Gérard Blanc, Maxime Jacob

- les questions d'externalisation ou de création d'agences correspondent à des dilemmes dans lesquels il faut choisir entre deux options ;
- le débat centralisation / décentralisation entre dans la catégorie des contradictions sans solution définitive.

## CHAPITRE 3 : LA MISE EN ŒUVRE DES REFORMES

« *Que l'on me donne six heures pour couper un arbre, j'en passerai quatre à préparer ma hache* », phrase attribuée à Abraham Lincoln, illustre ce qu'il convient de faire pour accomplir un projet dans le cadre de la société industrielle à laquelle il appartenait. Il n'en est pas de même dans la société basée sur la connaissance. En effet, les connaissances et les savoirs sont devenus des facteurs constitutifs et moteurs qui conditionnent tous les autres. Il devient pertinent pour les acteurs des réformes en vue de la performance de faire appel aux savoirs disponibles, et à ceux qui les détiennent et les transmettent, afin de se les approprier et de les appliquer. Ensuite, il conviendra d'envisager des formations pour les compétences requises, de lancer des actions de formation et de sensibilisation, des missions, de choisir des formateurs, des budgets pour organiser des sessions et des négociations dans les pays où existent syndicats ou autres partenaires sociaux.

### 3.1. La connaissance, moteur des réformes

Au moment où l'Europe se donnait comme projet de devenir à l'horizon 2010 une société basée sur la connaissance, il est frappant de constater la concomitance dans trois pays, du recours à des professeurs reconnus afin de recevoir leur enseignement ou de recourir à leur expertise.

En 2000, les Belges ont fait appel à un professeur d'université. Celui-ci a proposé la création du Département de l'évaluation afin de donner au ministre de la Défense le *feedback* nécessaire pour piloter la réforme.

En 2000 aux Pays-Bas, les instigateurs de la réforme et plusieurs officiers supérieurs sont allés suivre des cours auprès du professeur Lebas à HEC (Jouy-en-Josas) pour se former. Un officier canadien est allé à l'université de Harvard suivre les cours du professeur Robert Kaplan.

Pour le Canada et les Pays-Bas, il s'agissait d'acquérir une connaissance approfondie du tableau de bord équilibré (TBE), lorsque ces pays ont choisi cet outil pour piloter les réformes. Chaque pays s'est approprié l'outil par exemple en l'adaptant aux besoins spécifiques des forces (Canada) ou en construisant des tableaux de bord pertinents (Pays-Bas).

Pionnier, le Royaume-Uni a anticipé la réforme par des études préparatoires de faisabilité, des études de management du changement et des comportements, et l'introduction de méthodes comptables et managériales modernes. Les responsables britanniques ont sans *a priori* essayé plusieurs techniques de gestion de façon à retenir les plus appropriées aux divers organismes concernés.

TABLEAU 19 – PROCÉDES MIS EN ŒUVRE POUR LA RÉFORME

	ALLEMAGNE	CANADA	PAYS-BAS	ROYAUME-UNI
Études préalables		Cas similaires, meilleures pratiques		Études de faisabilité
Enseignements préalables		Cours auprès de R. Kaplan	Cours auprès de M. Lebas	Cours de management du changement
Examen des outils		Différentes méthodologies		Nombreuses techniques de gestion
Création de nouveaux instruments	Pilotage	Cadre de gestion de la performance		

Dès 2001 le ministère de la Défense du Canada a prévu le budget nécessaire pour instaurer le Cadre de gestion de la performance. Un travail préparatoire est effectué entre 2001 et 2002. Les responsables du changement préparent un plan de travail comprenant les modèles de gestion et les problèmes qui se posent pour atteindre les objectifs. Ils questionnent la haute direction et l'état-major. Ils étudient ce que d'autres ministères de la Défense (Royaume-Uni, États-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande, Danemark) peuvent leur apprendre, mais aussi des entreprises canadiennes publiques et privées et des consultants extérieurs. Au Canada, comme au Royaume-Uni, l'examen de différentes méthodologies a été nécessaire avant de porter le choix sur le TBE. Choix identique en Allemagne, mais en plus d'autres procédés de management comme l'établissement de rapports de gestion avec des chiffres certifiés, des contrats d'objectifs et le *benchmarking*. En fait, ce pays s'est doté, au début des années 2000, d'un outil d'évaluation, le *controlling*<sup>49</sup>, approfondi au chapitre suivant, qui correspond à la notion de pilotage employé par le ministère de la Défense français.

<sup>49</sup> directive ministérielle de 2002 sur le *controlling*.

### 3.2. Les compétences requises

Les compétences sont plus ou moins détaillées selon les pays. Il sera ici surtout question du Canada et du Royaume-Uni. Ils s'accordent sur de nécessaires connaissances en économie et management. Connaissances que devraient posséder tous les militaires britanniques appelés à devenir des *managers* publics, selon le professeur Trevor Taylor.

Le Royaume-Uni et le Canada précisent quelles sont les compétences que les hauts fonctionnaires devraient avoir. Au Royaume-Uni, elles sont d'ordre comportemental : donner des objectifs et une direction, avoir un impact personnel, penser de manière stratégique, motiver ses employés, s'améliorer en apprenant et se mobiliser sur la délivrance de services.

Les gestionnaires de la fonction publique canadiens doivent d'abord penser à l'intérêt des citoyens, appliquer une analyse rigoureuse, tenir compte des principaux risques, disposer d'une main-d'œuvre compétente, s'assurer que les ressources publiques sont gérées de manière intègre et attribuer des responsabilités précises qui tiennent compte des capacités<sup>50</sup>.

Dans le cadre du ministère de la Défense canadien, la gestion de la performance implique aussi un usage stratégique des chiffres qui la mesurent et qui précisent des normes afin d'établir des objectifs et des buts, de fixer les priorités entre les ressources et les allouer en conséquence, d'informer les dirigeants des changements, ou des ajustements, de politique nécessaires, enfin d'améliorer la qualité de la gouvernance.

### 3.3. Les actions d'information et de formation

Dans la plupart des pays, des actions d'information destinées à diffuser la réforme auprès des personnels civils et militaires ont été entreprises, avec plus ou moins de succès, sans que les résultats aient fait l'objet d'une mesure particulière. Seule l'Allemagne a commandé une étude au SOWI, en 2003, dont les résultats sont détaillés dans le chapitre sur l'Allemagne, pages 39-40.

Dans tous les pays des sessions de formation sont instituées pour permettre aux agents civils et militaires de se familiariser avec les nouveaux cadres de management. La responsabilisation des militaires aux questions économiques nécessite une formation spécifique, d'autant qu'ils y ont été peu sensibilisés durant leur formation militaire et leur carrière dans les décennies précédentes.

---

<sup>50</sup> Le cadre de responsabilisation de gestion, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Ottawa, 2003.

Au Canada, la DDSM organise des sessions de formation pour entraîner aux nouvelles méthodes les leaders militaires et civils du ministère de la Défense et d'autres ministères. Il s'agit de cours de trois jours pour tous et quatre jours pour les cadres dirigeants avec un maximum de 30 personnes par cours. Cinq sessions ont déjà eu lieu. La participation est basée sur le volontariat, les responsables de la DDSM encouragent à venir y participer tous ceux qui ont des responsabilités de management.

Le management est enseigné aux officiers britanniques, à l'âge du MBA, après cinq ans d'expérience professionnelle, lorsqu'ils ont moins de trente ans. De plus, le ministère développe la professionnalisation financière et comptable de certaines filières de personnel civil afin de leur permettre de traduire en termes financiers les orientations des directeurs des TLB.

En Belgique, des formations sont dispensées dans le cadre de l'enseignement militaire sur la nouvelle organisation et sur les méthodes de management qui y sont associées. Le département d'état-major chargé de l'évaluation s'occupe de former et de qualifier un réseau d'évaluateurs dans chaque entité à la disposition du chef de celle-ci.

TABLEAU 20 – DOMAINES DE FORMATION

PAYS	MANAGEMENT	ECONOMIE	AUTRES DOMAINES
Allemagne	Oui	Oui	
Belgique	Oui		Réforme
Canada	Oui	Oui	Comportements
Pays-Bas	Oui		
Royaume-Uni	Oui		Comportements Comptabilité

### 3.4. Les incitations à la motivation

Alors que l'initiative individuelle, marque de la motivation, est recherchée, voire indispensable, au cours de opérations, elle apparaît dérisoire, voire insignifiante au premier abord lorsqu'il s'agit de la gestion de la structure même de l'ensemble du ministère de la Défense ou des armées. L'appel à l'initiative individuelle, limité en Allemagne à des propositions techniques, n'entre pas en contradiction avec le principe hiérarchique.

Or, la gestion stratégique des ressources humaines, doit à la fois faciliter l'intégration des personnels et les inciter à s'engager dans les réformes que réclame la culture de la performance, véritable changement des forces armées.

## LA PRATIQUE DE LA CULTURE DE LA PERFORMANCE

Seront successivement examinées les incitations par les primes, la réduction des changements d'affectation obligatoires, une augmentation de la participation aux décisions et l'invitation à adhérer à des valeurs communes.

Les primes sont utilisées dans deux pays, l'Allemagne et le Royaume-Uni. Dans le cadre du Programme d'amélioration continue (KVP) de l'armée allemande, des primes ont été instituées pour inciter à l'innovation en matière de gestion (à la manière des boîtes à idées). Elles récompensent les idées des militaires apportant des améliorations et des économies dans le fonctionnement de leur unité. Les commandants de compagnie ont leur mot à dire pour les primes liées aux résultats de leurs subordonnés. Destinées aux seuls civils du ministère de la Défense britannique, des primes de rendement incitent à gérer les ressources de façon plus économique. L'appel à l'initiative individuelle, même s'il est limité comme cela semble être le cas en Allemagne, à des propositions purement techniques, n'entre pas en contradiction avec le principe traditionnel hiérarchique.

En Allemagne, les militaires peuvent désormais rester dans le même lieu lorsqu'ils avancent en grade. Au Royaume-Uni, les réformes ont réduit le nombre de bataillons, qui de ce fait ne sont plus tenus à la rotation biennale de casernement.

Les réformes entraînent *ipso facto* une augmentation de la participation aux décisions dans les pays où les syndicats militaires, ou les délégués du personnel, existent. En Allemagne, elle s'applique en cas de changement d'organisation, ce qui s'est produit à plusieurs reprises dans le cours des réformes. La loi fait obligation au ministère de la Défense de réunir des conseils du personnel et de prendre l'avis des délégués. Aux Pays-Bas la délégation de pouvoirs de gestion s'applique pour les questions de personnel.

L'adhésion à des valeurs communes concerne la fonction publique dans les pays anglo-saxons. Les militaires, comme tout fonctionnaire, sont invités à y adhérer et à les mettre en application.

Les valeurs traditionnelles du service public britannique sont l'intégrité, l'objectivité, la responsabilité, l'ouverture d'esprit, l'honnêteté et le *leadership*. De plus, au sein du ministère de la Défense britannique, les militaires de haut niveau devraient être conscients de la rareté des ressources et de la nécessité de faire des choix économiques.

Au Canada, il s'agit du respect de la démocratie et de valeurs professionnelles, éthiques et humaines spécifiques.

TABLEAU 21 – INCITATIONS A LA MOTIVATION

	ALLEMAGNE	CANADA	PAYS-BAS	ROYAUME-UNI
Primes	KVP			Pour les civils
Mobilité	Oui			Oui
Participation aux décisions	Oui		Oui	
Adhésion à des valeurs communes		Oui		Oui

### 3.5. La négociation collective

Deux pays disposent de syndicats qui représentent les personnels militaires, l'Allemagne et les Pays-Bas.

Lors de l'externalisation de fonctions n'appartenant pas au cœur de métier de l'armée allemande, des négociations ont eu lieu entre l'Etat et les syndicats qui ont obtenu que ces réformes n'entraînent pas de licenciements. Des administrateurs civils ont eu le droit d'être reclassés dans les entreprises civiles du ministère de la Défense sans perte d'emplois.

Le plan SAMSON lancé par le ministre et le secrétaire d'Etat des Pays-Bas s'inscrit dans une restructuration accélérée qui conduit à diminuer le nombre de sections et de services d'appui. L'accord stratégique signé en 2002 a fait l'objet d'une négociation avec le syndicat VBM dans la tradition néerlandaise de la concertation et du compromis. Le syndicat a obtenu une baisse de l'âge de départ à la retraite des militaires, le reclassement interne ou la sortie volontaire avec maintien du salaire complet pendant 24 mois et des mesures pour le personnel civil de plus de 57 ans.

### 3.6. La mesure de l'opinion militaire

Savoir comment les réformes entreprises sont reçues par les personnels concernés a fait l'objet d'une étude commandée au SOWI par le ministère de la Défense allemand en 2003. Il s'agissait de réaliser une enquête sur la perception de la mise en œuvre des méthodes modernes de management. Ce sondage a été réalisé sur un échantillon représentatif d'environ 1500 militaires de tous grades dans les trois armées. Le questionnaire était ordonné autour de trois thèmes : compétences et information disponibles sur la réforme ; motivation pour

mettre en œuvre la réforme et marges de manœuvre laissées pour le changement. Les chercheurs du SOWI concluent de cette enquête qu'il existe un scepticisme parmi les militaires allemands sur l'efficacité de ces réformes bien que la plupart soient d'accord avec le principe d'adopter un management économique. Les militaires allemands dans leur ensemble, reconnaissent le bien fondé de ces méthodes et se déclarent prêts à s'y associer. À côté de cela, l'enquête révèle une insuffisance d'information sur les réformes, ressentie par l'ensemble des personnels de l'armée allemande, alors que depuis 1999 les responsables essaient de sensibiliser et d'informer civils et militaires.

Néanmoins, il semble, selon la députée du Bundestag, que dans l'ensemble l'armée accepte le principe de la réforme. Le général Schwarz déclare que les militaires ont vu des améliorations du fait de la modernisation qui se traduisent très concrètement sur le plan des transports et de l'habillement.

Rappelons ici que l'enquête annuelle britannique, *Continuous Attitude Survey*, adresse un questionnaire régulièrement aux militaires. Celui de la RAF comprend plusieurs questions directement liées aux réformes : la stratégie de la RAF, son avenir, l'impact du changement, les effets de la civilianisation et de la contractualisation ainsi que la qualité du management à différents niveaux. Les résultats ne sont pas publics. Après un scepticisme initial il y a 10 ans de cela, le directeur du DPA estime désormais que 80 % des généraux britanniques sont acquis aux réformes.

### **3.7. La pérennisation des réformes**

En même temps qu'elles s'inscrivent dans la durée, les réformes persistent dans le temps. Leur pérennisation est donc un impératif, elle se décline en trois actions avec des nuances selon les pays, l'appropriation des outils utilisés dans les réformes par leurs utilisateurs, le partage de l'expérience et l'institutionnalisation.

L'appropriation par les militaires d'un outil tel que le TBE fait partie des clés de la réussite pour instaurer une culture de la performance au ministère canadien de la Défense. L'importation de méthodes issues du privé risque d'entraîner des résistances, ainsi à la Bundeswehr pour éviter qu'elles deviennent des coquilles vides, les experts préconisent de faire abstraction de leur origine externe.

L'intensification des échanges d'expériences fait partie de méthodes pour permettre l'appropriation des techniques issues des réformes dans trois pays, le Canada, le Royaume-Uni et l'Allemagne. Les ministères canadien et britannique partagent fréquemment leurs expériences, comme membres de communautés de pratiques sur Internet, auxquelles participe également le ministère de la Défense américain.

L'institutionnalisation est considérée comme une nécessité à la DDSM du Canada. Les TLB changent, les gouvernements changent, entraînant des changements dans le *leadership*. Il en résulte une grande perte de temps et d'énergie à former les nouveaux responsables à chaque nouvelle nomination aux outils de la réforme tels le TBE. Le but est donc de parvenir à l'institutionnalisation des réformes afin qu'elles fassent partie intégrante du fonctionnement du ministère. L'institutionnalisation serait ainsi le moyen d'éviter d'éternellement recommencer, tel le rocher de Sisyphe, à expliquer le pourquoi et le comment des réformes.

### **Trait marquant de la mise en œuvre des réformes : le facteur temps**

La mise en œuvre de la réforme organisationnelle dans les ministères de la Défense est un processus qui prend du temps. L'importance de la durée a été soulignée dans tous les pays.

L'exemple anglais montre combien la durée contribue à faire accepter les réformes. La réforme budgétaire a pris dix ans entre le démarrage de l'initiative *Next Steps* en 1988 et l'instauration des *Public Service Agreements* en 1998. Depuis plus de vingt ans des générations de cadres ont été formées dans la culture de management et ils l'assument ouvertement. Alors que dans le passé les militaires se préoccupaient peu du coût de leurs activités, il semble qu'ils commencent à intégrer la question de savoir « *qu'est-ce que nous pouvons raisonnablement dépenser ?* » Les militaires sont passés d'une économie où les biens étaient gratuitement mis à leur disposition à une économie dans laquelle ils doivent payer pour acquérir des biens ou en disposer. Ils sont ainsi devenus plus conscients des enjeux financiers de leurs choix en termes d'activités.

Le directeur de la DDSM canadienne a déclaré « *nous entendons souvent que le changement de culture organisationnelle est comparable à la manœuvre d'un paquebot sur l'océan. Il se pourrait bien qu'il faille 7 à 10 ans pour introduire la gestion par la performance. Ajouter ou remplacer des talents humains clés prend des années.* » Avec son équipe, il estime qu'il faut une année pour étudier, une année pour organiser, le changement commence à devenir opérationnel après la troisième année. Le *leadership* militaire travaille simultanément sur au moins trois horizons temporels qu'il combine malgré les difficultés : aujourd'hui (horizon 1) 1-5 ans, demain (horizon 2) 5-10 ans et à l'avenir (horizon 3) 10-20 ans.

Aux Pays-Bas, les réformes de la gestion budgétaire ont débuté aussi il y a une dizaine d'années et se continuent aujourd'hui. Et en Belgique, le colonel chargé de la réforme sait bien qu'il lui faudra attendre 5 ou 6 ans pour en voir les résultats concrets.

## LA PRATIQUE DE LA CULTURE DE LA PERFORMANCE

De leur côté, les Allemands semblent accepter la durée nécessaire pour atteindre leurs objectifs : « *une réforme a été mise sur pied aujourd'hui qui ne produira pleinement ses effets que dans dix ans quand les personnels en surnombre auront pris leur retraite ou auront été convenablement reclassés* ». En effet, le poids du personnel excédentaire, résultat de la réunification, pose maints problèmes dans ce pays.

Comme le montrent les exemples britannique, canadien et néerlandais, la réforme est un processus continu qui ne s'arrête jamais. Cette dimension temporelle doit aussi être intégrée dans sa mise en place.

Anne de Beer, Gérard Blanc, Maxime Jacob

## CHAPITRE 4 : LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Les pratiques différenciées sont autant d'indications sur l'ouverture et le degré de maturité en matière de réforme et de culture de la performance des pays. En ce qui concerne les outils de mesure de la performance Il convient d'être analytiques et de recourir à l'énumération.

Cette constatation appelle au moins un commentaire : la multiplicité des outils, est inévitable<sup>51</sup> car chaque outil a sa finalité et la culture de la performance englobe une réalité multiple.

### 4.1. Définir la performance

Chaque pays donne à la performance une définition qui reflète des considérations nationales indiquées dans le Tableau 22.

TABLEAU 22 – DEFINITIONS DE LA PERFORMANCE DANS LES PAYS

PAYS	DEFINITION DE LA PERFORMANCE
Allemagne	Être opérationnel sur le terrain
Belgique	Faire les bons choix et faire les choses bien
Canada	Atteindre des résultats, les évaluer et les utiliser pour prendre les décisions
Pays-Bas	Être prêt pour le combat
Royaume-Uni	Combiner efficacité opérationnelle et résultats budgétaires

Le général Schwarz considère que la réforme a un seul but, améliorer la performance opérationnelle de l'armée allemande. Tous les bénéfices ou économies recherchés visent à dégager des moyens pour augmenter les investissements militaires.

En Belgique, la performance a une double acception : « *Doing things right* », faire les choses bien (niveau management) et « *Doing right things* », faire les bons choix (niveau stratégique).

Au Canada le chef de la DDSM définit la performance : « *Comment une organisation, une politique, un programme, une initiative atteint des résultats planifiés, mesurés à partir de cibles, de normes ou de critères pré-établis. Dans la gestion basée sur les résultats, la performance est mesurée, évaluée, communiquée et utilisée comme base pour*

<sup>51</sup> Certains gestionnaires s'en plaignent, notamment en France.

*prendre des décisions.* »

Aux Pays-Bas, la performance correspond, pour une unité, à être prête au combat.

Au Royaume-Uni, la performance et la qualité des services fournis sont de simples retombées de la recherche de concrétisations budgétaires immédiates.

Dans la plupart des cas, on mesure des coûts, des niveaux d'activité, des éléments descriptifs des matériels, c'est à dire des *outputs*, des résultats, mais rarement des *outcomes*, c'est-à-dire des effets mesurés en termes d'impacts sur l'ensemble de la société.

La performance financière se mesure plus facilement et génère des données indiscutables. L'efficacité se définit alors par la relation entre le coût et le résultat atteint comme pour les opérations extérieures, pour les capacités militaires actuelles et pour les capacités militaires futures.

## **4.2. Les procédures mises en place**

Différentes procédures sont mises en place. Seront successivement examinés les audits, évaluations et contrôles de gestion, les outils comptables et la présentation budgétaire.

### **4.2.1. Audits, évaluations et contrôle de gestion**

La mise en place de la mesure de la performance comprend les audits et la communication des résultats. Selon les pays, les audits sont menés en interne au ministère de la Défense ou en externe, en général sous le contrôle du ministère des Finances. Les résultats sont soit en partie publics comme aux Pays-Bas, soit communiqués à des personnes strictement sélectionnées, comme au Canada. Sinon, ils restent internes au ministère de la Défense, ce qui se passe dans deux pays.

La performance en Allemagne est évaluée à tous les niveaux au travers du *controlling*. Environ 700 contrôleurs internes, travaillent au niveau des bataillons, à titre principal ou accessoire. Cette pratique de l'audit interne semble une particularité du ministère de la Défense par rapport aux autres ministères allemands. Conçu comme un élément d'aide au commandement pour lui permettre de prendre des décisions rationnelles d'un point de vue économique, le *controlling* regroupe l'ensemble des méthodes et instruments qui permettent au commandement de s'assurer de l'atteinte des objectifs qu'il s'est fixés. Dans cette acception, le *controlling* se rattache au management par objectif : la fonction des « *contrôleurs* » consiste à aider le commandement à définir des objectifs, à

LA PRATIQUE DE LA CULTURE DE LA PERFORMANCE

mesurer le degré d'atteinte de ces objectifs et à proposer des mesures pour y parvenir, le cas échéant.

En Belgique, l'audit vise à un processus de transformation interne. Il s'agit de définir pour chaque unité son niveau d'« *ambition opérationnelle* » et les moyens dont elle a besoin.

TABLEAU 23 – TYPE D'AUDIT ET COMMUNICATION DES RESULTATS

Audit \ Communication	Interne au ministère de la Défense	Externe
Interne au ministère de la Défense	Allemagne Belgique Royaume-Uni Pays-Bas	
Sélective		Canada Royaume-Uni
Publique		Pays-Bas

Au niveau interne du ministère de la Défense néerlandais, chaque commandant d'unité est responsable d'un affichage mensuel de sa disponibilité opérationnelle, basée sur des données objectives, sous réserve d'un contrôle par l'autorité centrale. Aux Pays-Bas une synthèse des résultats figure dans la version publique du budget de la Défense, avec l'état de préparation des troupes au cours de l'année écoulée.

Les Pays-Bas et le Royaume-Uni réalisent aussi des audits internes, mais en étroite collaboration avec le ministère des Finances pour la partie budgétaire.

Au Royaume-Uni et au Canada les résultats des audits sont communiqués officiellement aux responsables budgétaires de haut niveau et à un nombre restreint de personnes.

Le Canada a choisi une voie originale au cours des années 1970, faisant appel à l'audit externe de la performance. La DDMS en tire un rapport bisannuel, le DMC Semi-Annual Performance Report, qui sert de base de discussion avec les responsables de niveau 1. Il présente, pour chaque objectif stratégique, sa situation courante, les implications de celle-ci à court, moyen et long terme et les actions recommandées.

#### 4.2.2. Outils comptables

La comptabilité analytique a été introduite dans tous les pays, complétée par d'autres mesures selon les pays.

En Allemagne, la mise en œuvre des réformes a introduit, au sein de l'administration et des forces, des méthodes modernes de gestion comme la comptabilité en partie double, la comptabilité analytique et la comptabilité de projet.

Aux Pays-Bas, la comptabilité des agences est calquée sur celle des entreprises privées avec une comptabilité patrimoniale et une comptabilité analytique pour mieux maîtriser leurs coûts.

Toutes les administrations publiques britanniques sont passées à la comptabilité patrimoniale suite à la décision officielle d'introduire la réforme budgétaire en 1995.

C'est le Canada qui a opéré la transformation la plus étendue de ces outils comptables. Le gouvernement fédéral a fait passer à la comptabilité d'exercice intégrale à compter de 2003 et a décentralisé la responsabilité comptable.

#### 4.2.3. Présentation budgétaire

Trois pays ont sensiblement modifié leur présentation budgétaire, comme l'indique le Tableau 24.

TABLEAU 24— ÉVOLUTIONS DE LA PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE

Canada	3 volets : planification budgétaire, rendement des programmes, pas de crédits supplémentaires en cours d'année
Pays-Bas	3 volets : activités orientées vers les objectifs, frais généraux de Défense, agences de soutien
Royaume-Uni	3 volets : pensions, surcoût des OPEX, budget principal (dépenses de fonctionnement + coûts liés aux actifs)

Le système de la gestion des dépenses au Canada comporte trois innovations : la première porte sur la planification budgétaire, reposant sur des objectifs de financement pluriannuels et sur la pratique de la réaffectation des ressources provenant d'autres programmes. La deuxième vise à accroître la responsabilité

des ministres gestionnaires. La troisième consiste à supprimer les « *réserves centrales d'intervention* » : il est désormais impossible à un ministère d'obtenir des crédits supplémentaires en cours d'année. Ce système, fortement influencé par les expériences australienne et néo-zélandaise, tend à améliorer le contenu des rapports remis au Parlement sur les résultats de l'administration.

La structure de présentation du budget aux Pays-Bas distingue les activités orientées vers 7 objectifs (opérations de maintien de la paix, commandement des forces navale, commandement des forces terrestres, commandement des forces aériennes, police militaire, commandement logistique et commandement des groupes de soutien), les frais généraux de la Défense (dépenses secrètes, provisions techniques et autres dépenses de siège) et enfin les agences de soutien (restauration, informatique et maintenance du parc immobilier). Il est décidé que les opérations extérieures sont comptabilisées dans le budget uniquement à travers leur coût supplémentaire.

Le Parlement britannique vote le budget de la Défense sous forme de trois composantes, correspondant chacun à un vote : les pensions, les achats d'urgence d'équipement liés aux OPEX<sup>52</sup> et le budget principal de la Défense dans lequel les dépenses sont réparties en ressources directes (dépenses de fonctionnement) et ressources indirectes (amortissement, coût du capital, etc.).

En Allemagne, il existe encore peu de réformes budgétaires au niveau du gouvernement fédéral. Les collectivités territoriales (communes et *Länder*) sont plus avancées dans ce domaine.

### 4.3. Mesurer la performance

Dans tous les pays la performance est mesurée à l'aide d'indicateurs et du tableau de bord équilibré de D. Norton et R. Kaplan. La plupart des mesures sont quantitatives, indices, ratios, moyennes, déviations par rapport à des seuils. Quelques-unes s'avèrent qualitatives et résultent d'évaluations faites par les commandements opérationnels ou de jugements subjectifs. La performance des agences, lorsqu'elles existent, est mesurée de manière distincte.

---

<sup>52</sup> Le reste du coût des OPEX relève directement du ministère des Finances.

TABLEAU 25 – COMPARAISON DES TABLEAUX DE BORD ÉQUILIBRÉS  
CANADA / ROYAUME-UNI

PERSPECTIVE SELON NORTON & KAPLAN	CANADA	ROYAUME-UNI
Clients/Parties prenantes	<b>Résultats visés</b> Réussite des engagements Forces pertinentes et crédibles pour le futur Contribution efficace au gouvernement et à d'autres parties prenantes	<b>Résultats visés</b> Réussir les opérations courantes Préparer les opérations futures Travailler avec les alliés et d'autres partenaires Contribuer aux réformes lancées par le gouvernement
Finances	<b>Gestion des ressources</b> Optimiser les ressources Améliorer la gestion moderne	<b>Gestion des ressources</b> Finances Personnel Immobilier Réputation
Questions internes	<b>Processus internes</b> Générer des forces opérationnelles Favoriser la coopération multi-organisation	<b>Processus d'application</b> Personnel Santé et sécurité Soutien logistique Gestion des affaires
Apprentissage et croissance	<b>Une équipe de défense professionnelle, efficace et durable</b> Recrutement et maintien de l'effectif Promotion de la santé et du bien-être Promotion de l'apprentissage continu Favoriser le <i>leadership</i> et l'intégration	<b>Capacités futures</b> Des forces futures plus flexibles Efficacité et changement Capacités et infrastructures futures Projets futurs pour le personnel Science, innovation et technologie

### 4.3.1. Le tableau de bord équilibré

Tous les pays utilisent le tableau de bord équilibré. L'outil a été adapté aux caractéristiques nationales des activités des ministères de la Défense. En Allemagne il est destiné au management supérieur. Aux Pays-Bas, il est conçu pour renforcer la transparence à l'intérieur du ministère. Au Royaume-Uni, c'est un outil de gestion pour les TLB. Au Canada, il engage la hiérarchie et les dirigeants et permet d'échanger avec d'autres structures.

Seuls le Canada et le Royaume-Uni publient leur TBE en le mettant en ligne sur Internet.

Les quatre perspectives de D. Norton et R. Kaplan ont été modifiées pour convenir aux forces armées au Canada et au Royaume-Uni comme l'indique le Tableau 25.

La première perspective est très similaire dans les deux pays, avec l'accent mis sur les succès présents et futurs et la contribution à la politique du gouvernement et d'autres parties prenantes. Dans les deux perspectives suivantes, finances et questions internes, les Canadiens ont des objectifs abstraits, alors que les Britanniques détaillent les catégories. Les Britanniques incluent l'image de l'armée dans la perspective liée aux finances et les Canadiens mentionnent la coopération entre différentes organisations dans celle liée aux questions internes. Le titre de la quatrième perspective, liée à l'avenir, diffère dans les deux pays. Les Britanniques mentionnent des objectifs généraux alors que les Canadiens détaillent les actions qui permettent de les atteindre. Les Britanniques sont les seuls à mettre en avant les activités scientifiques et technologiques à la base des succès militaires futurs alors que les Canadiens expriment clairement le besoin de formation permanente et de *leadership*.

En fait, il semble que le TBE serve davantage de moyen pour allouer les ressources dans la gestion au jour le jour que d'outil pour prendre des décisions stratégiques de gestion. Seuls les Canadiens expriment le souhait que le TBE aide l'organisation à traduire la stratégie en objectifs opérationnels qui déterminent à la fois les comportements et les performances.

### 4.3.2. Les indicateurs

Tous les pays étudiés ont mis en place des indicateurs afin de mesurer la performance, certains depuis près de trente ans dans la fonction publique, comme les Pays-Bas.

La mesure de la performance nécessite en premier lieu d'identifier des indicateurs, puis de développer et effectuer des mesures, d'établir des normes et des objectifs à atteindre et enfin définir des seuils.

Deux types d'indicateurs, qui sont distingués par Robert Kaplan et David Norton, figurent dans les documents canadiens et britanniques : les indicateurs d'avancement (*lead indicators*) portant sur des processus déjà achevés qui suggèrent ce que pourraient être les performances futures et les indicateurs d'état (*lag indicators*), mesures relatives à la réalisation d'un processus ou d'une activité. Les cibles et seuils à atteindre (ou à dépasser) sont fixés en fonction de différentes informations : exigences stratégiques, *benchmarks*, normes industrielles, expertises ou conseils. Au Canada et au Royaume-Uni, les indicateurs doivent être approuvés par les responsables budgétaires de haut niveau. Les cibles de performances sont définies en accord avec les responsables et le chef d'état-major de la Défense.

Les indicateurs restent dans tous les pays strictement à usage interne aux ministères de la Défense. En Belgique, le ministre a refusé de les communiquer au Parlement et même à la Commission de la Défense. Au Canada, ils figurent dans le rapport du DMC à usage réservé aux TLB.

Cependant, dans deux pays les indicateurs renseignés sont publiés a posteriori pour l'année écoulée. Aux Pays-Bas, seul l'indicateur synthétique de disponibilité opérationnelle des forces armées est communiqué au public lors de la publication du Budget de la Défense. Au Royaume-Uni les indicateurs renseignés figurent dans le rapport sur la performance du ministère de la Défense présenté au Parlement puis mis sur Internet après son approbation par les députés.

### **Les indicateurs d'état**

Les indicateurs britanniques sont présentés dans le rapport d'activité annuel du ministère (Ministry of Defence Performance Report), soumis à l'approbation du Parlement. Dans ce document, ils suivent l'ordre des objectifs correspondant aux quatre perspectives du TBE. Afin de simplifier, nous les avons classés en 6 catégories selon deux critères, d'une part le champ sur lequel ils portent, d'autre part leur fréquence dans les rapports d'activité habituellement présentés, forte ce qui en fait un indicateur « *classique* » ou faible, indicateur « *original* ». Ce classement figure dans le Tableau 26.

LA PRATIQUE DE LA CULTURE DE LA PERFORMANCE

TABLEAU 26 - CLASSEMENT DES INDICATEURS BRITANNIQUES SELON DEUX CRITERES

CHAMP \ FREQUENCE	FORTE « CLASSIQUE »	FAIBLE « ORIGINAL »
Forces armées	Préparation, composition et entraînement des forces	Exigences légales
Budget de la Défense	Décomposition des dépenses par catégories	Cumul des économies effectuées
Budget des agences	Fonctionnement des agences	
Image dans le public		Image des forces armées auprès du public

La préparation, disponibilité, composition et entraînement des forces comprend notamment le pourcentage des forces entraînées déployées en opérations militaires par trimestre, le pourcentage des forces de réaction rapide au niveau opérationnel requis, les effectifs entraînés des forces armées et les recrutements et départs de civils et de militaires .

Les éléments correspondant au budget de la Défense incluent les dépenses du budget par rapport aux autorisations budgétaires, le budget des opérations extérieures, les besoins en capital y compris l'amortissement, la dépréciation du capital et les cessions de matériels opérées en distinguant les besoins en ressources et les besoins en trésorerie ainsi que les principaux coûts de fonctionnement.

Le fonctionnement des agences indique leurs objectifs et réalisations, notamment le pourcentage de soutien logistique fourni ou le pourcentage d'équipements respectant les objectifs.

La vérification d'exigences légales porte sur le recrutement des minorités (ethniques, femmes, handicapés) ou le pourcentage d'unités respectant l'intervalle de temps recommandé entre deux missions hors de leur base.

Deux autres indicateurs s'avèrent originaux : le cumul des économies réalisées dans les 4 dernières années et l'image des forces armées auprès du public.

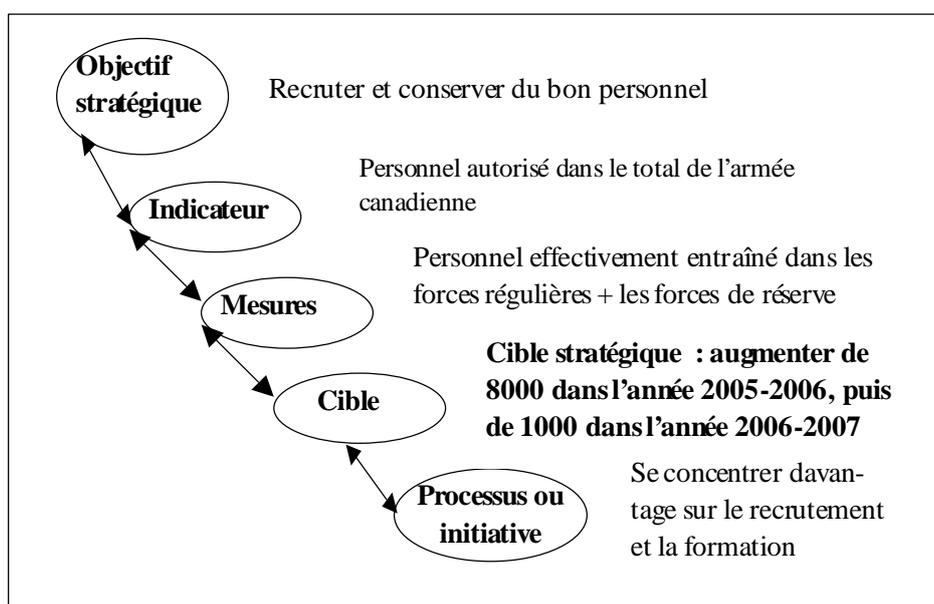
La liste des indicateurs et leur valeur pour 2001/2002 figure dans l'annexe 2.

Les Pays-Bas ont des indicateurs pour mesurer la disponibilité opérationnelle du matériel, du personnel et de la combinaison des deux au niveau des commandants des armées respectives. Mais ils s'avèrent insuffisants, par exemple le temps en mer représente un indicateur pour un navire, mais reste muet sur sa disponibilité opérationnelle. Ces difficultés ont conduit à préciser trois valeurs de disponibilité : directe, à court terme ou à long terme. C'est sous

cette forme qu'elle est communiquée au Parlement puis au public lors de la publication du Budget de la Défense<sup>53</sup>.

Les Canadiens ne publient pas la liste de leurs indicateurs comme les Britanniques. Mais à titre d'exemple, voici comment est élaboré un de leurs indicateurs portant sur la disponibilité des forces armées, celui relatif au recrutement du personnel, récapitulé dans la Figure 8.

FIGURE 8. ELABORATION D'UN INDICATEUR  
PAR LES FORCES CANADIENNES



### Les indicateurs d'avancement

Les indicateurs d'avancement sont assez similaires au Royaume-Uni et au Canada. Le Tableau 27 indique les similitudes et les différences de leurs indicateurs d'avancement.

Au Royaume-Uni, ils prennent trois valeurs : en cours, atteint ou en retard. Les Canadiens précisent deux degrés d'urgence de l'action à mener en cas de retard : intervention simplement nécessaire ou absolument immédiate. De plus, les appréciations sont fournies selon un échéancier à 3, 2 ou 1 trimestre antérieurs, à l'instant T, ou 1, 2, 3 ou 4 ans plus tard.

<sup>53</sup> Voir le chapitre sur les Pays-Bas page 76.

TABLEAU 27 – VALEURS DES INDICATEURS D'AVANCEMENT  
AU CANADA ET AU ROYAUME-UNI

Canada	en cours	atteint	intervention nécessaire	intervention immédiate	aucune norme établie	aucune donnée disponible
Royaume-Uni	en cours	atteint	en retard		aucune valeur	

### Mesures de la qualité

La qualité se mesure soit selon les critères de l'EFQM (European Foundation for Quality Management) (Belgique), soit selon les normes ISO (Pays-Bas).

### Autres outils empruntés au secteur privé

La Bundeswehr a emprunté au secteur privé la comptabilisation du temps passé avec des feuilles de temps (*Zeitaufschriebe*) et un système pour mesurer le coût de toutes les activités et le degré de performance obtenu pour ce prix. Il s'avère plus facile pour la logistique, mais plus ardu pour des prestations de niveau supérieur.

### 4.3.3. Les résultats des agences

Les résultats des agences sont appréciés selon quatre types de critères : les économies réalisées, l'amélioration de la qualité de service, l'efficacité et la transformation culturelle.

Les autorités britanniques avancent une fourchette de 5 % à 40 % d'économies grâce aux agences. Une étude réalisée en 2000 par la London School of Economics et la société Arthur Andersen montre que les contrats d'agence avaient permis de réaliser une économie moyenne de 17 % par rapport à la solution étatique<sup>54</sup>.

En Allemagne, selon les responsables de la Division Plans du ministère de la Défense, le prix au kilomètre des véhicules de l'armée a baissé de 10 à 15 % grâce à la privatisation. Le maintien du statut des fonctionnaires transférés dans les agences limite les économies possibles. La qualité du service s'est améliorée pour les véhicules gérés par la société Fuhrpark. Les militaires ont désormais la certitude d'avoir des véhicules civils en bon état à un moindre coût. En ce qui concerne l'habillement, le service est bon dans un contexte « *stable* » comme les écoles ou les commandements, mais il ne convient pas quand les soldats

<sup>54</sup> M. FOUCAULT ET P. KOPP, *op. cit.* p. 82.

doivent partir en mission. En fait, à l'étranger la Bundeswehr continue de gérer l'habillement. Les deux systèmes se cumulent.

Aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, diverses études internes de l'administration mettent en évidence une amélioration de l'efficacité et de l'efficacités du travail réalisé par les agences. Ce progrès s'accompagne d'une profonde transformation culturelle, qui est soulignée dans les deux pays d'autant plus que ces organismes exercent leurs activités avec une certaine autonomie de gestion.

#### **4.3.4. Les limites des indicateurs**

Comment mesurer l'efficacité ? Beaucoup d'indicateurs ne sont pertinents ni pour mesurer l'efficacité des forces armées sur le terrain ni même pour indiquer leur état de préparation.

L'amélioration de la qualité des militaires dans les opérations est difficile à mesurer.

Un trop grand nombre d'indicateurs nuit (Royaume-Uni). La tendance à mesurer tout ce qui est mesurable sans réfléchir à la pertinence des indicateurs menace de conduire à des jugements erronés. Ainsi, se baser sur la réduction ou la limitation des effectifs risque de se traduire par une perte d'efficacité. Si la réduction des frais généraux, vue comme une baisse des frais administratifs, constitue un gain de productivité, les coûts d'état-major d'un bataillon devraient-ils être réduits dans une situation opérationnelle ?

Les responsables du ministère de la Défense néerlandais, lorsqu'ils mesurent les heures de vol de l'aviation ou les heures de mer de la marine ignorent quel est l'état de la préparation des forces.

Nombre d'indicateurs britanniques sont des indicateurs d'état qui reflètent la réalité actuelle, mais ne disent rien des orientations futures. Or la performance militaire se bâtit sur le long terme.

Les relations entre les facteurs qui déterminent le niveau de performance s'avèrent complexes et le budget n'est qu'une des composantes.

Des indicateurs utiles et nécessaires ne sont pas encore disponibles. Les faire apparaître nécessite de lourds investissements que toutes les armées ne sont pas prêtes à engager.

#### **4.3.5. Les comparaisons internationales**

La comparaison entre pays – une autre manière de mesurer la performance d'une armée – permet d'établir les bonnes pratiques, d'échanger et d'améliorer les résultats dans une émulation salutaire. Une difficulté : les comptabilités

analytiques développées en interne ne permettent pas la comparaison directe des chiffres.

Deux exemples illustrent deux types de comparaisons éclairants.

Le Canada et le Royaume-Uni participent, parmi les pays membres de l'ABCA (America, Brittany, Canada, Australia), au programme de cet organisme qui vise à établir l'interopérabilité par la coopération et la collaboration dans la poursuite permanente de la normalisation et de la compréhension mutuelle afin d'intégrer les capacités des armées des pays de l'ABCA dans le cadre d'opérations menées en coalition<sup>55</sup>. La comparaison est effectuée tous les ans et porte sur 11 sujets<sup>56</sup>. Le Canada est numéro 1 pour la planification.

Les responsables du ministère de la Défense des Pays-Bas recherchent les évaluations internationales de leur capacité opérationnelle : les unités de la marine néerlandaise sont évaluées par les britanniques depuis plus de 30 ans, les unités terrestres passent par le centre d'évaluation allemand d'Altmark et les forces aériennes sont évaluées à l'occasion d'exercices avec les Américains. Comme les militaires, les parlementaires sont sensibles à des comparaisons internationales et se posent des questions. Comment les étrangers font-ils ? Pourquoi la marine néerlandaise a-t-elle autant de frégates que la marine anglaise ? Est-il normal d'avoir sur 9 frégates, 3 en réparation, 3 en mer et 3 inactives ? Pourquoi font-ils la même chose que nous, mais avec beaucoup moins de personnes ? Pourquoi l'équipage des frégates néerlandaises est-il plus important que celui des frégates anglaises ? L'important pour les députés est de savoir où se situe la performance de l'armée néerlandaise par rapport aux pays de l'OTAN ou de l'Union Européenne.

#### 4.4. Le rôle des parlementaires

Même lorsqu'ils sont à l'initiative des réformes (Allemagne), le rôle des députés se limite à voter le budget et à faire confiance au gouvernement pour le suivi de la mise en œuvre et des résultats de la réforme.

Au Royaume-Uni et au Canada, le rôle des parlementaires se réduit à voter le budget en bloc et aucun résultat ne leur est communiqué. Au Canada, au moment de la présentation du budget, les députés reçoivent des informations très succinctes sur la partie concernant la défense qui n'occupe que quelques pages sur les deux cents environ que compte l'ensemble du budget. Le budget

---

<sup>55</sup> Cf le site de l'ABCA : [http://www.abca-armies.org/ABCA\\_History.asp#ABCA%20MISSION](http://www.abca-armies.org/ABCA_History.asp#ABCA%20MISSION).

<sup>56</sup> Planification, management de la performance, planification basée sur les capacités, vision stratégique, cohérence politique et stratégique, processus de défense, projets, mise en commun, communication vers le public, robustesse de l'état-major, concepts et expérimentation.

est voté d'un seul tenant. La sanction du budget devient un choix politique général qui dépasse le seul budget de la Défense. Le seul domaine d'intervention de la Commission de la Défense concerne les dépenses d'équipement. Au Royaume-Uni, le Parlement intervient a posteriori en matière de contrôle et d'orientation de la Défense. En cas de profond désaccord sur la politique de Défense, c'est l'existence du Gouvernement qui est en jeu, comme au Canada.

Aux Pays-Bas, les relations avec le Parlement font l'objet d'une plus grande considération. De ce fait, les parlementaires offrent l'exemple d'une participation plus active au suivi de la performance. Les députés interviennent dans la répartition du budget à l'intérieur du ministère de la Défense qui est voté en trois parties : les investissements, le personnel et les opérations extérieures. Ils disposent d'un temps très court pour discuter ce budget. Le ministère de la Défense doit rendre son rapport au Parlement. Les parlementaires ne rentrent pas dans l'examen détaillé des indicateurs, ils se réservent, en cas d'anomalie flagrante, de demander à la Cour des comptes d'enquêter. Les députés ont le souci d'effectuer des vérifications, mais n'exploitent pas toutes les sources d'information, par manque de temps ou de moyens à leur disposition, notamment d'expertise extérieure et d'évaluation.

### **Traits marquants de la mesure de la performance**

Il semble que dans la plupart des cas, en fait de performance, on mesure des coûts, des niveaux d'activité, des éléments descriptifs des matériels, c'est à dire des *outputs* mais rarement des *outcomes*, c'est à dire des effets mesurés en termes d'impact, de succès, de résultat final.

Ceci tient à la nature particulière des activités militaires : les résultats de la Défense sont des éléments difficilement quantifiables. Trevor Wooley, *Finance Director*, au ministère britannique de la Défense, décline les objectifs du ministère de la Défense en trois composantes : le succès des opérations extérieures (apprécié en fonction de leur coût net), les capacités militaires actuelles (le coût de fonctionnement des armées) et les capacités militaires futures (l'efficacité des sommes investies dans les programmes futurs).

En revanche, la performance financière se mesure plus facilement et est à l'origine de données indiscutables et incontournables.

La relation entre le niveau d'activité et le niveau de performance s'avère complexe et doit prendre en compte un très grand nombre de facteurs dont le niveau d'activité n'est qu'une composante.

La capacité d'intervention des forces, par exemple, représente un concept qui dépend de l'horizon temporel auquel on se situe : à 24 heures, d'ici 1 semaine, 1 mois, 3 mois, 6 mois ou plus. Dans chaque cas, les exigences et les

## LA PRATIQUE DE LA CULTURE DE LA PERFORMANCE

conséquences sont différentes. C'est pour cela que les Néerlandais estiment qu'une mesure intéressante de l'efficacité (*output*) est d'indiquer pour chaque force son niveau de disponibilité immédiate et à terme.

La performance militaire se bâtit sur le long terme et ne se résume pas à des indicateurs instantanés et partiels.

En revanche, les comparaisons (*benchmarking*) entre armées permettent des évaluations, à l'occasion d'exercices ou d'entraînements, qui échappent à une logique purement financière ou comptable et paraissent bien adaptées à la nature de l'activité militaire.

Des liens restent à établir entre la performance financière et la performance militaire : l'absence de ressources nuit à l'efficacité militaire mais la question non résolue (à supposer qu'elle puisse l'être) est de savoir à partir de quel niveau l'efficacité militaire supplémentaire dépend non d'un surcroît de financement mais, par exemple, d'une modification de l'organisation.

L'adoption de la culture de la performance constitue un changement qui a été adopté par les armées des pays étudiés, malgré quelques différences dans le contenu de la notion même de la notion de performance.

Dans une vision synthétique, la culture de la performance ne pourra être totalement acceptée par les militaires que s'ils ont le sentiment, étayé par leur vécu, que cette orientation donne du sens à leur action.

Anne de Beer, Gérard Blanc, Maxime Jacob

## BIBLIOGRAPHIE

### Cadre théorique

BECKER Albrecht. *Controlling als reflexive Steuerung von Organisationen*. Stuttgart : Schäffer-Poeschel, 2003

CHANSON Guillaume. Analyse positive et normative de l'externalisation par la théorie des coûts de transaction et la théorie de l'agence, Centre Lillois d'Analyse et de Recherche sur l'Evolution des Entreprises, septembre 2003.

CHARREAUX Gérard. La théorie positive de l'agence : positionnement et apports, Université de Bourgogne, Latec, décembre 1999.

COHEN Michael D., MARCH James G., OLSEN Johan P. "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, 17 (1972) 1-25.

CYERT Richard, MARCH James G. *A Behavioral Theory of the Firm*. 1e édition Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, 1963 ; 2e édition, Oxford : Blackwell Pub., 1992.

Harvard Business Review. *Les Systèmes de mesure de la performance*. Paris : Éd. d'Organisation/ L'Expansion Management Review, 1999.

JENSEN Michael, MECKLING William. « Theory of the firm: managerial behavior, agency cost, and ownership structure » *Journal of Financial Economic*, 1976

KAPLAN Robert, NORTON David. *Comment utiliser le tableau de bord prospectif Pour créer une organisation orientée stratégie*. Paris : Les Éditions d'organisation, 2001

KAPLAN Robert, NORTON David. *Le Tableau de bord prospectif*. Paris : Les Éditions d'organisation, 1998

KAPLAN Robert, NORTON David. *Strategy Maps: Converting Intangible Assets into Tangible Outcomes*. Harvard Business School Press, 2004

MARCH James, SIMON Herbert, *Les Organisations. Problèmes psychosociologiques*. Paris : Dunod, 1999.

MARCH James. *A Primer on Decision Making*. New York : The Free Press, 1994

MARCH James. « Footnotes to Organizational Change », *Administrative Science Quarterly*, 26 (1981), 563-577. Non traduit en français, résumé par Thierry Weil p. 101-104

MINTZBERG Henry. *Le Pouvoir dans les organisations*. Paris : Les éditions d'Organisation / Les éditions Agence d'Arc, 1986

OLSEN Johan, BRUNNISON Niels. *The Reforming Organisation*. Londres : Routledge, 1993

TALBOT Colin. « How the Public Sector Got its Contradictions ». *Human Nature Review*, vol. 3, 2003, 183

Anne de Beer, Gérard Blanc, Maxime Jacob

TALBOT Colin. « Performance Regimes and Institutional Contexts : Comparing Japan, UK and USA ». Exposé au symposium international sur l'évaluation des politiques, Tokyo, 24-25 juin 2006

TALBOT Colin. « Consilience and Performance in the 'Art of the State' ». Exposé présenté au séminaire 'Mapping the Future : Research into Public Policy, Administration and Management in Britain', Oxford, 19-20 avril 2004

TALBOT Colin. « The Global Context of Outcomes-Based Governance ». Exposé introductif de la 8<sup>e</sup> Conférence Winelands sur le thème « Outcome-based governance: Assessing the results », organisée par la School of Public Management and Planning, University of Stellenbosch, Afrique du Sud, 12 - 14 septembre 2001

VAILLANCOURT Raymond. *Le Temps de l'ambiguïté. Le contexte politique du changement*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 2006

VAILLANCOURT Raymond. *Le Temps de l'incertitude: du changement personnel au changement organisationnel*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 2004

WATZLAWICK Paul, WEAHLAND John, FRISCH Richard. *Changements*. Paris :Le Seuil, 1981 (coll. Points n° 130).

WEIL Thierry. *Invitation à la lecture de James March*. Paris : Les Presses de l'école des Mines, 2000.

## **Réforme de l'État**

BRAUN Gérard. Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat sur une étude comparative portant sur la réforme de l'État à l'étranger. Paris : Sénart, rapport n° 338 du 31 mai 2001.

CHEMLA-LAFAY Annie, AULUCK Randhir, CHOL Céline, COUÉ Brigitte, DELEPLACE Marie-Thérèse, DENGLER Brigitte, MARÉCHAL Michel. *25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE. Convergence et systémique. Fiches pays*. Institut de la gestion publique et du développement économique, mai 2006.

Collectif. « Une génération de réformes en management public : et après ? » Actes du treizième colloque international - Strasbourg, jeudi 24 et vendredi 25 novembre 2003 - Tome 2. *Politiques et Management Public*, volume 22, N°3, septembre 2004.

FAUROUX Roger, SPITZ Bernard (sous la dir. de). *Notre État. Le livre vérité de la fonction publique*. Paris : Robert Laffont, 2000. 800 p.

GEORGEAULT Valérie, MONNIN Pierre, NIGET Gildas. Les impacts de la LOLF sur la Gestion des Ressources Humaines. *Cahiers Bernard Brunhes* N°14 Mai 2005.

LAMBERT Alain, MIGAUD Didier. La mise en œuvre de la LOLF. Rapport au Gouvernement, septembre 2005.

MULLER Pierre, SUREL Yves. *L'analyse des politiques publiques*. Paris : Éd. Montchrestien, 1998.

OCDE. *Moderniser l'État*. Paris : 2005 ainsi que *Les Echos/OCDE*. Gestion publique. Edition spéciale, 7<sup>e</sup> Forum international, Paris 5 et 6 décembre 2005 qui incluse les articles suivants :

La modernisation du secteur public : la route à suivre. *Synthèses OCDE*, novembre 2005

La rémunération liée aux performances (RLP) dans l'administration. *Synthèses OCDE*, août 2005

La modernisation du secteur public: moderniser la responsabilité et le contrôle. *Synthèses OCDE*, juillet 2005

La modernisation du secteur public : l'administration ouverte. *Synthèses OCDE*, juin 2005

La modernisation du secteur public : axer la gouvernance sur la performance. *Synthèses OCDE*, décembre 2004

La modernisation du secteur public : la modification des structures organisationnelles. *Synthèses OCDE*, octobre 2004

PERRIN Burt. *Mise en œuvre d'une approche : relever les défis posés par la gestion et la budgétisation centrées sur les résultats*. Paris : OCDE, 2003.

REXED Knut (directeur général, agence suédoise pour le management public), SALLARD Odile (directrice, direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE). « La conduite de la réforme de l'Etat à l'étranger : quelles leçons tirer des expériences de nos voisins ? » Sixième Forum International 2004 de la gestion publique organisé par *Les Échos*, Paris, 6 et 7 décembre 2004.

VIRCOULON Thierry. « La réforme de l'Etat fédéral américain. A propos de l'ouvrage collectif portant sur le rapport Volcker, *High Performance Government* ». *Futuribles* n°308, mai 2005.

## **Multinational**

MOSKOS Charles C., WILLIAMS John Allen, SEGAL David R. (sous la dir. de). *The Postmodern Military. Armed Forces after the Cold War*. Oxford : Oxford University Press, 2000.

SORIN Katia, PORTERET Vincent, FAMECHON-KOUDJIL Christelle, PIOTET Françoise. *Les conditions de vie des militaires en Europe. Convergences et divergences (Allemagne, Belgique, Espagne, France; Pays-Bas, Italie et Royaume-Uni)*. Paris : C2SD, 2003.

## Allemagne

KANTNER Cathleen, RICHTER Gregor. “Die Ökonomisierung der Bundeswehr im Meinungsbild der Soldaten, Ergebnisse der Streitkräftebefragung 2003” (Les économies dans la Bundeswehr, étude dans les unités). *SOWI Arbeitspapier* n° 139, décembre 2004.

RICHTER Gregor. “Betriebswirtschaftliche Instrumente im Militär. Eine strukturationstheoretische Annäherung ” (Les instruments de management économique dans l’armée- une approche théorique par la théorie de la structuration) in *Armee in der Demokratie*, Hagen Ulrich vom (sous la dir. de). Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.

SOWI. *Ökonomisierung in der Bundeswehr. Sozialwissenschaftliche Begleitung der Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente und Denkweisen in der Bundeswehr* – (les économies dans la Bundeswehr ; étude sociologique de l’introduction d’instruments de pilotage et de modes de raisonnement économiques dans la Bundeswehr). Thème de recherche du SOWI 2003-2006.

## Canada

Comité consultatif du Ministre sur l’efficacité administrative. Réaliser l’efficacité administrative. Rapport présenté au ministre de la Défense nationale. Ottawa, août 2003.

Défense nationale, Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2002.

Directeur du Budget – Économie de la Défense – Recherche et Analyse. Au-delà des dollars, édition 2003-2004. Ottawa, 2003.

FRASER Sheila. La qualité des rapports ministériels sur le rendement est décevante. Communiqué du Bureau du vérificateur général du Canada. Ottawa, 5 avril 2005.

JORDAN, NESBITT et associés. Rapport présenté au ministère de la Défense nationale sur la consultation faite en ligne au sujet de la mise à jour du Programme de la Défense. Ottawa, décembre 2002.

MAYNE John. “Régler la question de l’attribution par l’analyse de la contribution : utiliser judicieusement les mesures de rendement”. *Revue canadienne d’évaluation de programmes*, Vol. 16, N°1, 2001.

Ministère de la Défense. Plan de la Défense en direct AF 04/05 - base de référence. Le plan d’activités annuel interne du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes. Ottawa, octobre 2004.

Secrétariat du Conseil du Trésor. Le cadre de responsabilisation de gestion. Ottawa, 2003.

## France

ALBANEL Baudouin général (sous la dir. de). *Le management au Ministère de la Défense*. Paris : Éd. d'Organisation, 2006.

ARTHUIS Jean, sénateur. Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF. Paris, 2 mars 2005.

BONNARDOT Gérard. Le contrôle parlementaire du budget de la Défense, 29 mars 2006.

Comparaison des indicateurs de performance utilisés afin de mesurer l'efficacité et l'efficacité de gestion des programmes d'armement en Allemagne, au sein de l'OCCAR, au Royaume-Uni et en France.

Cour des Comptes, commission des finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat, « La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 ». Paris, Ministère de l'économie et des finances, juin 2004.

DERÉLY Nicolas. « La LOLF au ministère de la Défense ? Menace ou chance ? » *PLAF* n°7, septembre 2005.

FOUCAULT Martial, KOPP Pierre. *Performance dans les armées : définitions et perceptions*. C2SD, Paris, juin 2005.

MAYSONNAVE Jean-Marie. « Génération LOLF ». *PLAF* n°6, juin 2005.

SGA. *La Stratégie ministérielle de réforme. Bilans et perspectives*. Ministère de la Défense, novembre 2005.

## Pays Bas

HOGENDOORN Coen, KOK Leonard, OOSTERROOM Ronald van. *The die is cast: a comprehensive accrual accounting system for the central government of the Netherlands*. Ministère des Finances, 2001.

Government Audit Policy Directorate. *Government Governance Manual - a tool for evaluating governance in central government*. La Haye, Ministry of Finance, 2000.

Ministère de la Défense. *Rijksbegroting Defensie 2005-2006* (Budget de la Défense). La Haye, 2005.

Ministère des Finances. *Government Governance ; Corporate Governance in the Public Sector, Why And How ?* La Haye, novembre 2000.

Ministère des Finances. *Modernising the Budget*, La Haye, juillet 2001.

## **Royaume-Uni**

Defence Ministry. *MOD Efficiency Program*. Londres, octobre 2004.

House of Commons, Public Administration Select Committee. “On target, Government by Measurement”. Londres, juillet 2003.

MAKKI Sami. *Processus et bilan de l'externalisation dans l'armée britannique*. Paris : C2SD n°66, octobre 2004.

Ministry of Defence, Performance Report 2001/2002, Presented to Parliament by The Secretary of State for Defence By Command of Her Majesty. Londres, novembre 2002.

O'DONNELL Sir Gus. The Modern Civil Service: The Fusion of Historic Values with 21st Century Dynamism. Discours au Guardian Public Services Summit, 17 janvier 2005, St Albans, Hertfordshire. Disponible sur Internet [http://www.cabinetoffice.gov.uk/about\\_the\\_cabinet\\_office/speeches/index.asp](http://www.cabinetoffice.gov.uk/about_the_cabinet_office/speeches/index.asp).

SGA/DASA. *Les Professionnels de la Défense en France et au Royaume-Uni*. Observatoire social de la Défense, 2005.

TAYLOR Trevor. “The place of management in Defence (and Defence Education)”. *RUSI Review*, Londres, avril 2005.

## **ANNEXES**

Anne de Beer, Gérard Blanc, Maxime Jacob

## CADRES THEORIQUES

L'introduction de la culture de la performance se situe dans le cadre général de la réforme de l'Etat, inscrite dans l'évolution du management des organisations de tous types. Ces transformations se caractérisent par l'abandon des modèles tayloriens pour l'industrie et wébériens pour les administrations, leur remplacement par des concepts d'organisation en réseau, de partenariats multiples, de dématérialisation du travail, d'unités autonomes à l'intérieur de l'entreprise, de concurrence interne au sein des organisations.

Les théories qui traitent de la performance, des organisations, du changement, de la prise de décision, des réformes, dans le secteur privé et dans le secteur public apportent des éclairages multiples pour comprendre et interpréter les observations. Différentes disciplines, la sociologie des organisations, le management des entreprises, l'analyse comparative, la psychologie et la psychosociologie de la conduite du changement, utilisent des outils, eux aussi multiples, pour concrétiser les objectifs des organisations.

Les auteurs présentés par ordre chronologique de la publication de leurs œuvres sont européens et nord-américains. La liste des travaux auxquels il est fait référence figure dans le Tableau 28. Seul le titre de l'œuvre, qu'il soit un livre ou un article, figure dans cette liste, les références figurent dans la bibliographie pages 154 et suivantes.

TABLEAU 28 – CHRONOLOGIE DES ŒUVRES ET DES AUTEURS

James March	1958	<i>Organizations</i>
Michael Jensen & William Menckling	1976	« Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Cost, and Ownership Structure »
Henry Mintzberg	1983	<i>Le Pouvoir dans les organisations</i>
Niels Brunnsen & Johan Olsen	1993	<i>The Reforming Organisation</i>
Robert Kaplan & David Norton	1996	<i>The Balanced Scorecard : Translating Strategy into Action</i>
Colin Talbot	2001	« The Global Context of Outcomes-Based Governance »
Raymond Vaillancourt	2004	<i>Le Temps de l'Incertitude : du changement personnel au changement organisationnel</i>

## James March

L'américain James March est un des auteurs majeurs de la théorie des organisations. Son œuvre est largement centrée sur les influences réciproques entre les décisions des organisations et la prise de décision individuelle. Les caractéristiques des organisations structurent la manière dont les individus prennent leurs décisions, et réciproquement, les décisions prises affectent le fonctionnement des organisations.

James March a enseigné successivement au Carnegie Institute of Technology puis à l'université d'Irvine (Californie) de 1964 à 1969 et à l'université de Stanford de 1970 à 1995. Ses recherches n'écartent *a priori* aucune idée, prennent en compte des arguments ou des faits qui vont à l'encontre des théories ou modèles établis, examinent toutes les écoles de pensée du sujet étudié. Il a élaboré des théories devenues célèbres, mais il cherche aussi à composer des « boîtes à idées » dans lesquelles le décideur peut puiser selon les problèmes et les circonstances auxquels il est confronté ce dont il a besoin. Ses méthodes utilisent l'ensemble des outils des sciences sociales : les méthodes quantitatives<sup>57</sup>, la revue critique de la littérature disponible et les recherches qualitatives inspirées des méthodes de l'anthropologie, peu employées dans le management à la fin des années 1950.

En 1992, lors de la seconde édition d'un de ses ouvrages, il a rappelé l'influence de ses thèses sur des courants théoriques de l'économie, comme la théorie des équipes, l'économie des coûts de transaction et la théorie de l'agence.

Thierry Weil, professeur de stratégie à l'École des mines, qui a suivi pendant deux ans à l'université de Stanford les cours de James March, a mis à la disposition du public français les multiples facettes de ces travaux<sup>58</sup>.

## Ambivalences et contradictions dans les organisations

James March critique radicalement le modèle microéconomique de l'entreprise en soulignant le caractère politique de son fonctionnement. Il met en lumière les rationalités multiples dans les entreprises et les ambiguïtés qui en découlent. Il écrit en 1958 *Organizations*<sup>59</sup> en collaboration avec son collègue Herbert

---

<sup>57</sup> Doyen de la faculté de sciences sociales de la jeune université de Californie à Irvine, il écrit en collaboration avec un mathématicien un manuel de mathématiques destiné aux étudiants en sciences sociales.

<sup>58</sup> WEIL Thierry. *Invitation à la lecture de James March*. Paris : Les Presses de l'École des mines, 2000.

<sup>59</sup> MARCH James, SIMON Herbert, *Les Organisations. Problèmes psychosociologiques*. Paris : Dunod, 1999.

Simon, qui avait déjà écrit en 1957 : « *Les principes de l'administration sont comme les proverbes, ils vont par deux. Pratiquement pour chaque principe, on peut en trouver un autre, contradictoire et tout aussi plausible* ». Dans cet ouvrage, l'organisation est analysée comme un outil transmettant et améliorant les données qui orientent les décisions de chaque participant. Les auteurs développent le concept de rationalité limitée : « *le décideur n'exerce ses choix qu'au regard d'un schéma simplifié, limité et approximatif de la situation réelle, une définition de la situation, dont les éléments sont le produit de processus psychologiques et sociologiques propres au décideur et à son environnement* ».

James March remet en question la préexistence des buts en raison de l'ambiguïté des préférences, de la difficulté d'interpréter l'environnement et de comprendre qui fait quoi dans l'organisation dans un article « *The Technology of Foolishness*<sup>60</sup> » (La technologie de la déraison), paru en 1971.

Il poursuit ses travaux suivants<sup>61</sup> en mettant l'accent sur le caractère politique du fonctionnement d'une organisation, champ d'affrontements entre des rationalités multiples. Les décisions sont essentiellement le résultat de l'application de règles, de routines, de procédures opératoires mises en place dans l'organisation même.

### **Une théorie comportementale de l'entreprise**

Avec Richard Cyert, il rapproche ensuite la théorie économique et la théorie comportementale en matière de management dans *A Behavioral Theory of the Firm* (Une théorie comportementale de l'entreprise) paru en 1963<sup>62</sup>. Les auteurs privilégient dans l'entreprise les comportements des acteurs plus que leurs motivations, pas toujours connues et formulées, qui conduisent à poser des hypothèses difficiles à justifier. Cette théorie s'applique aux entreprises comme aux administrations publiques.

Trois concepts structurent la théorie comportementale : les objectifs, le processus de recherche et les décisions. Et quatre mécanismes fondamentaux orientent les comportements des individus en situation de changement : 1) le contournement des conflits, 2) l'évitement de l'incertitude, 3) la recherche déclenchée par les problèmes et 4) l'apprentissage organisationnel.

---

<sup>60</sup> MARCH James. "The Technology of Foolishness", *Civilokonomien*, Copenhague, 18 (1971) 4, 4-12.

<sup>61</sup> MARCH James. "The Business Firm as a Political Coalition", *Journal of Politics*, 24 (1962), 662-678

<sup>62</sup> CYERT Richard, MARCH James G. *A Behavioral Theory of the Firm*. 1e édition Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, 1963 ; 2e édition, Oxford : Blackwell Pub., 1992. Non traduit en français.

Comment l'organisation parvient-elle à résoudre des conflits qui surviennent parmi des buts « *différents* » ou « *rivaux* » ? Les auteurs proposent de les traiter les uns après les autres, c'est le « *modèle de la poubelle* »<sup>63</sup> selon laquelle, dans la prise de décision, la rencontre fortuite de problèmes, de solutions et d'opportunités compte souvent plus que les intentions.

Six obstacles risquent de ralentir l'apprentissage organisationnel : 1) l'ambiguïté des situations, 2) le biais des individus dans la perception de leur environnement, 3) le poids trop important des événements récents, proches et visibles par rapport aux faits du passé, 4) les préjugés individuels, 5) les difficultés de remise en cause des mythes de l'organisation, et 6) l'influence des pratiques antérieures au détriment de solutions nouvelles plus efficaces.

Les auteurs insistent sur la nécessité pour l'organisation de prendre le temps d'apprendre pour améliorer ses performances à long terme. L'apprentissage constitue une voie privilégiée pour que les organisations évoluent. Celles-ci ont donc intérêt à cultiver, améliorer, protéger leurs capacités d'apprentissage.

### **Le processus de prise de décisions**

James March s'est intéressé tout au long de sa carrière à décrire les processus de prise de décision au sein des organisations. Ses idées ont été rassemblées dans un recueil, *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen* (Comment les décisions adviennent au sein des organisations)<sup>64</sup>, publié en 1994, qui relativise le caractère volontariste des décisions. De multiples points de vue doivent être considérés afin de prendre en compte les aspects divers et contradictoires de la décision. Plusieurs questions se posent alors, parmi lesquelles : le sujet est-il libre de ses choix ou contraint par de multiples déterminations ? La décision est-elle le résultat d'un choix réalisé en fonction des conséquences espérées ou l'application de règles identifiées comme appropriées ?

En fin de compte « *les conséquences des décisions dépendent largement du cadre institutionnel dans lequel celles-ci sont produites*<sup>65</sup> ».

### **Comment réussir les changements ?**

James March propose des conseils dans ses « *Notes de bas de page aux changements organisationnels* »<sup>66</sup>. Le changement dépend de quelques processus stables :

---

<sup>63</sup> COHEN Michael D., MARCH James G., OLSEN Johan P. "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, 17 (1972) 1-25.

<sup>64</sup> MARCH James. *A Primer on Decision Making*. New York : The Free Press, 1994. Non traduit en français.

<sup>65</sup> *ibid.* p. 112-116.

l'application de règles, sélectionnées pour leur efficacité, la résolution des problèmes, l'apprentissage, le conflit, et les nouveaux entrants qui apportent des comportements différents. Les organisations s'appuient les unes sur les autres, soit directement en imitant celles qui semblent le mieux réussir, soit indirectement par l'instauration et l'adoption de normes. Le risque d'imiter des caractéristiques sans liaison directe avec l'effet recherché, du fait d'un environnement fréquemment complexe et confus, produit des résultats souvent contraires aux intentions de ceux qui cherchent à piloter le changement.

### **Michael Jensen et William Meckling**

Michael Jensen et William Meckling ont jeté les bases de la théorie de l'agence dans un article fondateur « Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Cost, and Ownership Structure », paru en 1976<sup>67</sup>. Michael Jensen était alors professeur de finances à l'université de Rochester (États-Unis), il enseigne aujourd'hui à la Harvard Business School. William Meckling a été doyen du département de gestion des affaires de l'université de Rochester.

### **L'organisation comme nœud de contrats**

L'entreprise est conçue comme un « *nœud de contrats* », tacites ou écrits, entre les détenteurs de moyens de production et les clients, à partir desquels est organisée la production. Selon les auteurs, une relation d'agence est « *un contrat par lequel une ou plusieurs personnes (le principal) engage une autre personne (l'agent) pour exécuter en son nom une tâche quelconque qui implique une délégation d'un certain pouvoir de décision à l'agent* ». La relation d'agence se bâtit selon deux types de contrats, un contrat basé sur les moyens, un contrat basé sur les résultats. L'externalisation, où le contrat spécifie des objectifs à atteindre, relève du second cas.

La théorie de l'agence offre une grille d'analyse aux managers leur permettant de comprendre l'incidence de la structure organisationnelle sur la performance et d'orienter leurs actions et leurs décisions. Comme les formes d'intervention publique passent de plus en plus par la contractualisation, ou du moins par une conception quasi-contractuelle de la réglementation, la théorie de l'agence est applicable à l'étude des politiques publiques.

La théorie met en évidence des coûts supplémentaires comme les dépenses de surveillance et d'incitation ou les coûts d'assurance pour se prémunir de l'écart

---

<sup>66</sup> MARCH James. « Footnotes to Organizational Change », *Administrative Science Quarterly*, 26 (1981), 563-577. Non traduit en français, résumé par Thierry Weil, *op. cit.* p. 101-104.

<sup>67</sup> JENSEN Michael, MECKLING William. « Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Cost, and Ownership Structure » *Journal of Financial Economic*, 1976, pp. 305-360.

par rapport aux résultats désirés. Il convient alors de déterminer la forme d'organisation qui minimise ces coûts, autrement dit, la structure de contrats qui met en place les incitations adéquates, coordonne les agents et définit un partage optimal des risques et des bénéfices.

### **La conception du système de contrôle**

Selon M. Jensen et W. Meckling, il convient de distinguer le système d'évaluation et de mesure de la performance du système d'incitation qui permet de spécifier la relation entre la mesure de la performance et ses conséquences en termes de sanctions et de récompenses. C'est la cohérence et la complémentarité entre ces deux dimensions qui déterminent le niveau d'efficacité organisationnelle. L'efficacité dépend fondamentalement de la capacité des membres de l'organisation à utiliser la connaissance « *pertinente* », celle qui a de la valeur pour les décisions. Le fait que l'information n'est pas parfaite donne naissance à des problèmes de coordination et d'incitation. L'entreprise apparaît alors comme un des arrangements institutionnels susceptibles d'y répondre.

En ce qui concerne les liens entre les systèmes de gouvernance et la performance organisationnelle, il s'agit de comprendre comment les relations de la firme avec ses fournisseurs de capitaux ou, plus généralement, avec l'ensemble des parties prenantes, influencent la stratégie, les modalités de prise de décision et la création et la répartition de la valeur.

### **L'externalisation**

En 2003, Guillaume Chanson du Centre lillois d'analyse et de recherche sur l'évolution des entreprises mène une étude empirique sur la réussite des externalisations qui met en application la théorie de l'agence<sup>68</sup>. En analysant l'externalisation sous l'angle d'une relation entre un principal et un agent, cette théorie est la seule qui prenne en compte deux caractéristiques cruciales de la relation entre l'entreprise externalisatrice et son prestataire : l'asymétrie d'information et le conflit d'intérêt.

L'analyse de deux séries d'échantillons de 100 entreprises environ chacun conduit Guillaume Chanson à conclure que « *les fonctions caractérisées par des relations d'agence marquées par l'incertitude ou la difficulté à mesurer les résultats sont moins externalisées, de même que les transactions occasionnelles. Pour la performance, les relations d'agence marquées par l'incertitude conduisent plus fréquemment à des échecs.* »

---

<sup>68</sup> CHANSON Guillaume. Analyse positive et normative de l'externalisation par la théorie des coûts de transaction et la théorie de l'agence, Centre lillois d'analyse et de recherche sur l'évolution des entreprises (CLAREE), septembre 2003.

## Henry Mintzberg

Henry Mintzberg, chercheur et professeur de management à Montréal, a étudié dans son ouvrage *Le Pouvoir dans les organisations*<sup>69</sup>, paru en anglais en 1983, les buts des organisations de tous types, gouvernement et armée compris, et comment ils sont déterminés. Il examine le cas des buts conflictuels et des multiples buts classés par ordre hiérarchique. Il est considéré comme l'un des experts du management outre-Atlantique.

### Quatre types de buts organisationnels

Henry Mintzberg définit le but comme « *l'intention derrière une décision ou une action* ». Il introduit le terme de *mission* pour décrire « *la fonction de base de l'organisation dans la société* », sa raison d'être aux yeux du monde, qu'elle soit ou non son but. Afin de faire le lien entre les actions et les intentions, il considère les actions en termes de bénéfices pour des détenteurs d'influence spécifiques et décrit trois types d'actions entreprises par les organisations : l'orientation des stratégies de base, « *la stratégie, une fois arrêtée, se définissant comme une cohérence dans le comportement, une mise en organisation d'un flot de décisions* » ; l'octroi de rétributions annexes et le partage des excédents.

Il définit ensuite quatre types de buts organisationnels : les buts *formels*, rendus opérationnels dans les systèmes de contrôle, les buts *idéologiques*, liés généralement à une mission, les buts *de système* — survie, efficacité ou efficacité, contrôle sur son environnement, croissance — tous plus ou moins présents dans toute organisation et les buts *personnels* partagés par plusieurs détenteurs d'influence.

Une organisation est considérée comme ayant un but lorsqu'il existe une cohérence dans les intentions derrière les décisions et les actions entreprises par ses participants.

### Les objectifs conflictuels et leur résolution

Henry Mintzberg considère que toutes les organisations — comme tous les êtres humains — sont confrontées au problème des objectifs conflictuels, objectif étant pris dans le sens concret de proposition pour l'action, à la différence des buts organisationnels, mentionnés ci-dessus, qui relèvent des finalités. Comment une organisation parvient-elle à les traiter et les concilier

---

<sup>69</sup> MINTZBERG Henry. *Le Pouvoir dans les organisations*. Paris : Les éditions d'Organisation / Les éditions Agence d'Arc, 1986.

tous ? Après examen de la littérature sur ce sujet, il conclut que peu de réponses ont été testées sur le terrain. Il en expose quatre. Dans le premier cas, des objectifs différents se combinent en une seule fonction d'utilité ou de préférence. Dans le second, ils sont envisagés comme des contraintes, des niveaux minimum à atteindre. Le troisième cas est celui où un objectif est choisi pour être maximisé, tous les autres étant considérés comme des contraintes. Enfin, différents objectifs sont poursuivis à différents moments, les uns après les autres.

En examinant les dépenses publiques Henry Mintzberg arrive à la conclusion que « *les gouvernements poursuivent cinq objectifs premiers, classés par ordre hiérarchique suivant le stade de développement de la société* », qui correspondent aux cinq besoins de l'individu décrits par Abraham Maslow dans sa célèbre pyramide : la protection du citoyen (nécessités physiologiques), le développement économique (sécurité), la liberté sociale (amour et propriété), l'identité nationale (statut) et le développement de l'individu (épanouissement personnel).

### **Efficienc e et efficacit e**

Henry Mintzberg définit les mots « *efficience* » et « *efficacité* », faire les choses bien, faire les choses qu'il faut. Il souligne l'intérêt de les distinguer, le problème ne réside pas dans la définition mais dans la manière dont celle-ci est appliquée.

Les enquêtes que Henry Mintzberg a réalisées sur la perception du terme efficience le conduisent à penser que celle-ci est habituellement associée à des facteurs mesurables. Dans la pratique, « *une gestion obsédée par l'efficience est une gestion obsédée par la mesure* <sup>70</sup> ». Les coûts sont plus facilement mesurables que les bénéfices de même pour les éléments économiques et leurs contreparties sociales. L'efficience se réduit souvent à l'économie, les coûts sociaux sont augmentés sans états d'âme et l'organisation est alors tentée d'adopter « *une morale économique qui peut parfois signifier une immoralité sociale* ».

### **Niels Brunsson et Johan Olsen**

Johan Olsen dirige actuellement ARENA, le centre d'études interdisciplinaires sur l'évolution des systèmes de gouvernance en Europe, au sein de l'université d'Oslo ; il a le collaboré avec James March qu'il invita en Scandinavie entre 1989 et 1992.

Niels Brunsson occupe la chaire de gestion de la Stockholm School of Economics depuis 1986. Ses recherches portent sur la prise de décision, la réforme de l'administration et l'établissement de règles économiques.

---

<sup>70</sup> *Ibid.* p. 372.

### **La réforme des organisations**

Niels Brunnsen et Johan Olsen dans *The Reforming Organisation*<sup>71</sup>, paru en 1993, examinent quelques-uns des types de changements fondamentaux survenus récemment dans les organisations. Ils établissent une typologie en quatre catégories : les changements de structure, les changements de processus, les changements de culture et la gestion stratégique des ressources humaines. Pour chaque catégorie ils précisent les principes pour améliorer la performance dans les organisations et indiquent les questions clés qui se posent quand ces changements sont mis en place.

#### **Les changements de structure**

Le changement de structure est le type de changement organisationnel le plus largement répandu à l'époque actuelle. Il altère la « *forme* » de l'organisation, les niveaux hiérarchiques, la nature et le nombre des emplois ou les principes qui la structurent : régions, produits, fonctions, clientèles, ou une combinaison de ceux-ci.

La modernisation, dans toute organisation quelle que soit son activité, se traduit généralement par deux types de changements structurels : réduire la bureaucratie (« *s'éloigner des formes bureaucratiques* ») et introduire les règles du marché.

Les auteurs formulent de sévères réserves à l'égard des méthodes de changement qui négligent l'analyse et l'évaluation de l'environnement, l'identification des options stratégiques et les processus de choix et de prise de décision.

#### **Les changements de processus**

Ce type de changement de processus très en vogue dans les années 1990, à savoir la réingénierie des processus (*business process re-engineering*, BPR) transforme les étapes de production de l'organisation, les manières dont les tâches et fonctions sont divisées et différenciées par les structures, qui en combinent les séquences, afin de produire de la valeur ajoutée. Ils critiquent cette démarche, qui serait un leurre pour les chefs d'entreprise, dont le plus grave défaut est d'être « *plus concerné par la prescription que par l'analyse et la compréhension. Ce type de réforme repose sur une vision idéologique de l'organisation qui pose sérieusement problème.* »

#### **Les changements de culture**

---

<sup>71</sup> OLSEN Johan, BRUNNSEN Niels. *The Reforming Organisation*. Londres : Routledge, 1993. Non traduit en français.

Le changement de culture concerne les employés qui devraient changer la manière dont ils pensent leur travail, la manière dont ils le ressentent, leurs buts et leurs priorités. « *Ce changement tente de manipuler et de mobiliser les valeurs, le vocabulaire, les rituels sociaux et les symboles dans un effort de débloquent l'engagement et l'enthousiasme des employés.* » Les auteurs considèrent que le changement de culture paraît attractif, mais ses promesses risquent de ne pas être tenues.

### **La gestion stratégique des ressources humaines**

La gestion stratégique des ressources humaines se présente comme une autre manière d'analyser et d'améliorer la performance de l'organisation, « *un changement majeur et qualitatif dans la conception du travail et la structuration des organisations* ». En analysant les caractéristiques de ce type de changement, N. Brunsson et J. Olsen estiment qu'il implique « *une intégration ou un alignement des aspects clés du fonctionnement de l'organisation avec ses stratégies.* » Deux traits sont soulignés, l'intégration et l'engagement du personnel lors de tels changements.

### **Des problèmes intrinsèquement insolubles**

Niels Brunsson et Johan Olsen considèrent qu'il faut admettre que certains problèmes des organisations, comme les débats entre centralisation et décentralisation, contrôle par l'organisation ou par des mécanismes du marché, gestion des employés selon des méthodes qui encouragent leur engagement ou selon des méthodes très strictes, ne trouvent pas de solutions satisfaisantes ou que toute solution n'est que temporaire.

### **Robert Kaplan et David Norton**

Robert S. Kaplan. est titulaire de la chaire Marvin Bower de Leadership Development à la Harvard Business School. Ses travaux portent principalement sur les nouveaux systèmes d'évaluation de coût et de performance, en particulier l'analyse des coûts par activité et le tableau de bord équilibré. David P. Norton est le président-fondateur de Renaissance Worldwide Strategy Group, consultant international spécialiste de la stratégie d'entreprise, de l'évaluation de la performance et du changement organisationnel.

Ils ont parlé pour la première fois du tableau de bord équilibré dans un article de 1992, suivi du *best-seller The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*<sup>72</sup> publié aux Etats-Unis en 1996. Pour mieux préciser la conception et la mise en

---

<sup>72</sup> KAPLAN Robert, NORTON David. *Le Tableau de bord prospectif*. Paris : Les Éditions d'Organisation, 1998.

œuvre de la stratégie d'entreprise au stade opérationnel en s'appuyant sur le tableau de bord équilibré, les auteurs formalisent leur approche en un second ouvrage *The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment*<sup>73</sup>. Un troisième livre *Strategy Maps: Converting Intangible Assets into Tangible Outcomes*<sup>74</sup> s'attarde sur la clé de la méthode : les cartes stratégiques, présentées comme un nouvel outil facilitant la description des liens de cause à effet entre les biens intangibles et la création de valeur. La qualité de la conception de la carte stratégique conditionne la viabilité de l'ensemble du système.

### **La démarche du tableau de bord équilibré**

La démarche du tableau de bord équilibré (TBE) propose d'élaborer la stratégie en respectant l'équilibre de quatre perspectives :

1. Financière. Quelle est la valeur créée pour les actionnaires ? Comment nous voient-ils ?
2. Client. Quelle est la valeur créée pour les clients ? Comment nous voient-ils ?
3. Processus internes. Quels sont nos avantages ? Quelle est la performance des processus clés de la réussite ?
4. Apprentissage organisationnel. Quelle est notre capacité à progresser ? Allons-nous le faire ?

Les auteurs ont choisi le nom de « *tableau de bord équilibré* » pour souligner la notion d'équilibre entre les objectifs à court et à long terme, les indicateurs financiers et non financiers, les indicateurs mesurant la performance passée et les indicateurs avancés, qui concernent la performance externe et interne.

Bien que le TBE mette en avant la stratégie et non le contrôle, il n'est pas pour autant, le garant d'une stratégie gagnante parce qu'il se limite à la traduire en objectifs spécifiques et mesurables.

Cet outil a été adopté dans le monde entier dans des entreprises privées comme dans des organisations publiques.

### **La définition des indicateurs**

Les auteurs ont approfondi la question du choix d'indicateurs pertinents, pour lequel ils énoncent cinq recommandations :

1. Un indicateur est nécessairement associé à un objectif précis.

---

<sup>73</sup> KAPLAN Robert, NORTON David. *Comment utiliser le tableau de bord prospectif pour créer une organisation orientée stratégie*. Paris : Les Éditions d'Organisation, 2001.

<sup>74</sup> KAPLAN Robert, NORTON David. *Strategy Maps: Converting Intangible Assets into Tangible Outcomes*. Harvard Business School Press, 2004. Non traduit en français.

2. Un indicateur entraîne toujours une décision, sinon il ne fait qu'encombrer le tableau de bord.
3. Un indicateur n'est jamais muet, il ne laisse pas indifférent, quitte à inciter à prendre la décision de ne rien changer.
4. La précision de l'indicateur est toute relative
5. Un indicateur est choisi et appartient à celui qui l'utilise, il est important que le décideur ait foi dans les indicateurs présentés.

Les auteurs rappellent par ailleurs que les indicateurs génériques et prédéfinis ne sont d'aucun intérêt pour décider. Dans l'optique du maintien de l'équilibre entre les quatre piliers du tableau de bord sur lequel ils insistent, ils suggèrent de délaisser les indicateurs financiers, ou du moins de ne pas leur accorder une trop grande importance, et de s'intéresser au client, dans une entreprise, ou au citoyen, dans une administration, ainsi qu'aux processus et à la dynamique de l'organisation.

### **Les utilisateurs des résultats fournis**

Les auteurs ont effectué un suivi, dès 1992, des applications du TBE. Ils ont alors remarqué que « *cet outil marque un changement fondamental dans les postulats sous-jacents à la mesure de la performance* ». Lorsque des contrôleurs ou des directeurs financiers ont importé ce concept dans leur organisation, ils se sont rendu compte qu'ils ne pouvaient pas le mettre en œuvre sans l'implication des cadres dirigeants qui ont la vision la plus complète de l'entreprise et de ses priorités. C'était un phénomène nouveau, car la plupart des systèmes d'évaluation étaient jusque-là conçus et supervisés essentiellement par les experts financiers<sup>75</sup>.

Conçu initialement comme un outil pour les directions générales, son utilisation par des directions opérationnelles se révèle moins simple qu'il n'y paraît. Néanmoins, le cadrage qu'il fournit facilite l'élaboration d'une stratégie opérationnelle.

Robert Kaplan et David Norton suggèrent que les TBE ne devraient pas être communiqué aux actionnaires externes et investisseurs<sup>76</sup>.

En ce qui concerne l'articulation entre les systèmes de rémunération et les mesures de la performance, ils écrivent « *que le tableau de bord prospectif ait un rôle à jouer dans la détermination des primes d'encouragement, cela ne fait aucun doute*<sup>77</sup> ». Toutefois, ils considèrent que pour obtenir un meilleur équilibre entre performances à court et à long terme, il faut lier l'obtention de primes individuelles au dépassement d'un certain seuil par indicateur.

---

<sup>75</sup> *Ibid.* p. 173.

<sup>76</sup> KAPLAN Robert, NORTON David. « Le tableau de bord prospectif, outil de management stratégique ». *Op. cit.*, p. 232.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 236-237.

### Colin Talbot

Colin Talbot, président du département de management public de la Manchester Business School, a étudié les modes de gouvernance dans les services publics. Il a réalisé d'importants travaux comparatifs sur la création d'agences gouvernementales et l'utilisation de systèmes de suivi de la performance. Il a conseillé des organisations chargées du secteur public dans de nombreux pays : Canada, Jamaïque, Mexique, Tanzanie, Inde, Bangladesh, Japon, Hong-Kong, Malte, Suède.

### Les modes de gouvernance

Colin Talbot propose une définition ouverte de la gouvernance : « *trame (patterns) des interactions entre le gouvernement et la société* », à laquelle il associe la notion " d' outils de gouvernement mis en application dans les récentes réformes des politiques publiques pour façonner les institutions : *décentralisation, désagrégation, dévolution, quasi-marchés, partenariats public-privé, privatisation, mesure de la performance, contractualisation, etc.* ».

Il propose de classer les modes de gouvernance selon deux axes: la diffusion du pouvoir (plus ou moins centralisée) et la diffusion des institutions (hiérarchique ou diffuse). Il en découle quatre types de gouvernances, comme l'indique le Tableau 26<sup>78</sup>.

TABLEAU 26 – QUATRE TYPES DE GOUVERNANCE

Pouvoir	Exécutif fort	Partis forts
Institutions		
Hiérarchiques	Gouvernance basée sur la hiérarchie ( <i>managed</i> )	Gouvernance basée sur le consensus ( <i>consensual</i> )
Diffuses	Gouvernance basée sur le contrat ( <i>contracted</i> )	Gouvernance basée sur la communauté ( <i>communitarian</i> )

Il s'agit de types idéaux qui n'existent pas sous une forme « pure ». Ce qui distingue les différents systèmes réels, c'est le poids respectif de chacune de ces quatre formes de base.

<sup>78</sup> TALBOT Colin. « The Global Context of Outcomes-based Governance ». Exposé introductif de la 8<sup>e</sup> Conférence Winelands sur le thème « Outcomes-based governance: Assessing the results », organisée par la School of Public Management and Planning, University of Stellenbosch, Afrique du Sud, 12-14 septembre 2001.

Dans la gouvernance basée sur la hiérarchie, le gouvernement est contrôlé par un exécutif majoritaire qui dispose d'une hiérarchie nationale unifiée. Les décisions sont prises selon « *ce qui marche* », la politique est basée sur les preuves.

La gouvernance basée sur le consensus nécessite beaucoup de négociations et de transparence du fait de la diversité des parties prenantes. Les décisions, comme les allocations de budgets par exemple, se prennent à travers des processus démocratiques formels.

L'exécutif est fort dans la gouvernance basée sur le contrat, les institutions sont diffuses et diverses. Certains services sont sous-traités à des agences de droit privé. L'exécutif orchestre la concurrence entre la fourniture de ces services.

Le point important dans la démarche de Colin Talbot est la différence entre les « *résultats* » (*outputs*) observables et mesurables, largement sous le contrôle de l'organisation, et les « *effets* » (*outcomes*) qui ont des conséquences sur toute la société, à la manière de l'effet papillon qui se ressent loin, même très loin de son point initial.

### **L'introduction de la notion de performance**

Colin Talbot considère que, au cours des années 1980-1990 les changements de mode de gouvernance<sup>79</sup> ont eu pour conséquence qu'un pays jusqu'alors régi par la hiérarchie est passé d'une situation liée au respect des règlements à une performance liée aux 3 E, *Economy*, réduction des coûts, *Efficiency*, rendement, *Effectiveness*, efficacité.

Dans un exposé de 2004, Colin Talbot a souligné que « *l'approche de la performance a été élargie en direction de la "création de valeur publique", agenda qui intègre la compréhension de l'ensemble du processus de création de valeur dans le secteur public, allant de la consommation des ressources aux effets sur la société.*<sup>80</sup> » Il plaide pour que la performance dans les services publics soit une occasion de « *penser ensemble* » pour toutes les parties prenantes.

### **Liens entre l'évaluation des politiques et la mesure des performances**

Dans son exposé au symposium international sur l'évaluation des politiques à Tokyo en juin 2006, Colin Talbot examine les systèmes d'évaluation (*reporting*), au Japon, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis.

Traditionnellement, dans les pays occidentaux appartenant à l'OCDE, il y a eu une séparation entre l'évaluation des politiques, qui se concentre sur les

---

<sup>79</sup> TALBOT Colin. *Op. cit.*, 2001.

<sup>80</sup> TALBOT Colin. « Consilience and Performance in the 'Art of the State' ». Exposé présenté au séminaire 'Mapping the Future : Research into Public Policy, Administration and Management in Britain', Oxford, 19-20 avril 2004.

programmes et la mesure des performances, associée à un suivi. Ces deux approches se recouvrent, selon Colin Talbot.

La pratique de l'évaluation lorsqu'elle est installée, devient irréversible. Colin Talbot met en avant un sujet largement négligé dans l'analyse des performances des gouvernements, celui de l'influence des différences institutionnelles entre les pays sur la définition et la pratique des politiques de performance.

En conclusion de l'examen de ces trois pays, Colin Talbot déclare : « *Alors que l'intention [des réformes] vise à changer le contenu des processus existants et même à faire quelques petits changements dans les procédures, le contexte institutionnel général n'est pas modifié et en fait façonne la manière dont les réformes sont mises en place.* »

### **Les paradoxes créateurs**

Colin Talbot préfère, pour sa part, le terme de paradoxe à celui de contradiction en raison des traditions marxiste et hégélienne qui ont lié la contradiction à sa résolution. Il distingue trois types de paradoxes<sup>81</sup> :

1. Les dilemmes dans lesquels il faut choisir entre deux options.
2. La contradiction qui se résout par une synthèse produisant quelque chose de nouveau.
3. La contradiction permanente qui ne peut pas s'effacer et qui resurgira sous une forme ou une autre.

Les paradoxes sont toujours présents dans les services publics, dont la plupart se caractérisent par la présence du politique, du management et du professionnel, chacun avec sa logique interne, son mode de fonctionnement et ses valeurs. « *Les paradoxes dans les institutions et les services publics sont permanents et doivent être gérés. Tout changement aura inévitablement des conséquences inattendues, à moins que nous apprenions à arrêter de penser en termes exclusifs et commençons à comprendre la dynamique des paradoxes.* »

### **Raymond Vaillancourt**

Raymond Vaillancourt, professeur de management québécois, a une expérience de près de 20 ans en gestion publique, notamment dans la santé et les services sociaux du Québec. Il s'intéresse à l'« *apprivoisement* » et au management du changement ainsi qu'à son rapport avec le monde politique. Il transmet son expérience et son savoir à travers ses deux livres *Le Temps de l'Incertitude : du changement personnel au changement organisationnel*<sup>82</sup> où il aborde les aspects administratifs du management du changement et *Le Temps de l'ambiguïté. Le*

---

<sup>81</sup> TALBOT Colin. « How the Public Sector Got its Contradictions ». *Human Nature Review*, vol. 3, 2003, 183.

<sup>82</sup> VAILLANCOURT Raymond. *Le Temps de l'incertitude : du changement personnel au changement organisationnel*. Québec : Presses de l'université du Québec, 2004.

*contexte politique du changement*<sup>83</sup> dans lequel il s'intéresse au contexte politique dans lequel s'effectue le management du changement, environnement particulièrement important dans le domaine public.

### **Les deux changements**

Raymond Vaillancourt se base sur les travaux de l'École de Palo Alto et reprend les termes formulés par les auteurs de *Changements*<sup>84</sup>, qui distinguent deux types de changements, les « *changements 1* » prenant place dans un système donné qui reste inchangé, et les « *changements 2* » qui modifient le système.

Différentes conceptions du changement sont envisageables. Certains le considèrent comme une lutte qui émanerait de perceptions divergentes des contraintes et des opportunités. Pour d'autres, il résulte du pouvoir d'attraction de certaines idées, tendances ou attentes envers les individus. Enfin, il est possible d'y voir un processus d'apprentissage continu visant l'acquisition de connaissances et leur transfert au sein de l'organisation.

### **Mener le changement de l'individu à l'organisation**

Raymond Vaillancourt distingue trois niveaux dans les relations : l'individu, l'organisation dans laquelle il travaille et la société dans son ensemble. Il a observé les facteurs qui conduisent un individu à accepter la nécessité du changement et à le mettre en œuvre. Ces facteurs identifiés, il examine ensuite comment passer du changement personnel au changement organisationnel. Selon lui, il convient avant tout de faire accepter le changement par ceux qui le décident. Le changement devient alors une opportunité de transformer les contraintes. Il insiste, alors sur l'appropriation du changement par le plus grand nombre possible des employés de l'organisation afin que le changement soit pris en charge par l'ensemble.

Il précise le rôle du dirigeant qui a la responsabilité de conduire le changement et détaille les qualités qu'exige cette fonction : comment ce responsable surmonte-t-il les peurs et résistances que ce processus suscite dans quasiment chaque circonstance ?

---

<sup>83</sup> VAILLANCOURT Raymond. *Le Temps de l'ambiguïté. Le contexte politique du changement*. Québec : Presses de l'université du Québec, 2006.

<sup>84</sup> WATZLAWICK Paul, WEAKLAND John, FRISCH Richard. *Changements*. Paris : Le Seuil, 1981 (coll. Points n° 130).

### **Le rôle du dirigeant**

Raymond Vaillancourt estime que celui qui conduit le changement doit se consacrer uniquement et entièrement à cette tâche « *à temps plein qui devrait l'inciter à se dégager le plus possible des contraintes opérationnelles quotidiennes, pour s'adonner constamment au travail de veiller à ce que les actions et discussions autour des enjeux habituels (pouvoir, ressources et influence) ne viennent obscurcir la poursuite de l'objectif ultime* ».

Son rôle consiste à expliquer le changement, créer un climat de confiance, utiliser la culture de l'organisation, coordonner les individus et les groupes, intégrer les orientations, sensibiliser, informer et former le personnel tout en appréciant judicieusement le rôle et l'utilisation du facteur temps.

L'expérience de Raymond Vaillancourt le conduit à préciser les qualités idéales du responsable du changement. Il énonce trois qualités : l'intégrité (honnêteté, accueil du changement pour lui-même et pas seulement pour les autres), l'inspiration et l'intégration, c'est-à-dire la capacité de mettre en place des mécanismes qui permettent aux gestionnaires et aux employés de se donner le temps de « digérer » les impacts quotidiens du changement.

### **Peurs et résistances**

Le changement organisationnel qui remet en cause l'ensemble des membres de l'organisation suscite peurs et résistances. Un changement qui ne provoquerait pas de résistance, bousculerait peu les habitudes n'en serait pas un. D'autant que l'équilibre actuel semble tout à fait acceptable à certains qui ne voient pas pourquoi l'organisation s'engagerait dans cette voie. C'est une raison supplémentaire pour que les responsables qui mènent le changement expliquent clairement les motifs et les objectifs.

La peur, dans les organisations comme dans les individus, est alimentée par plusieurs éléments : le manque de clarté dans l'objectif à atteindre, l'anticipation de la difficulté de la voie à suivre, la crainte de perdre son identité et les impacts du changement d'attitude et de culture.

La compréhension des types de résistance et l'évaluation de leur importance sont capitales dans la mise en œuvre du changement dans une organisation ou une entreprise. « *Ne pas s'y arrêter ou la minimiser peut être fatal.* » Raymond Vaillancourt détaille trois types de résistances, politique, conceptuelle et affective. La résistance d'intérêt ou politique vient de ce que tout changement touche à la configuration des rapports de pouvoir dans l'organisation et en modifie radicalement la répartition. La résistance de naïveté ou conceptuelle révèle l'incompréhension de l'urgence d'agir. La résistance d'incapacité ou

Anne de Beer, Gérard Blanc, Maxime Jacob

affective fait référence à ceux qui, devant le changement annoncé, anticipent les pires conséquences pour eux-mêmes et leur incapacité à y faire face.

Comment gérer l'insécurité, résultant du changement ? Selon Raymond Vaillancourt, « *la réalité présente nous envoie constamment un signal que rien ne sera plus comme avant, amplifiant ainsi l'inutilité de recourir aux recettes éprouvées du passé.* » Il propose de gérer l'insécurité en l'intégrant comme une donnée de base de la situation actuelle et un élément incontournable du futur.

## LES INDICATEURS AU ROYAUME-UNI

Quelques indicateurs retenus par le MOD britannique dans son rapport d'activité 2002

**Tableau 1 : pourcentage des forces entraînées déployées en opérations militaires par trimestre**

Concerner la période 2001 - 2002

	1° trimestre	2° trimestre	3° trimestre	4° trimestre
Marine	9.5%	8.4%	16. %7	15.7%
Armée de terre	21.8%	25.6%	26.3%	23.9%
Armée de l'Air	11.9%	12.2%	13.6%	13.1%

**Tableau 2 : Pourcentage des forces de réaction rapide au niveau opérationnel requis**

(même période)

Il s'agit du pourcentage des forces à un niveau opérationnel allant de « *moyen* » à « *très élevé* »

	En 2000 /2001	En 2001/2002
Marine	95%	93%
Armée de terre	72%	81%
Armée de l'Air	90%	90%

**Tableau 3 : Dépenses du budget par rapport aux autorisations budgétaires**

(en millions de £)

	Budget voté	Charges constatées	variation
Fonctionnement	18.480	18.411	-69
Equipement	5.595	5.495	-100

**Tableau 4 : Budget des opérations extérieures**

(en millions de £)

	Budget voté	Charges constatées	Variation
Fonctionnement	554	494	- 60

Equipement	61	56	- 5
------------	----	----	-----

**Tableau 5 : Présentation globale au Parlement**

(en millions de £)

Cette présentation prend en compte les besoins en capital, l'amortissement, la dépréciation du capital et les cessions de matériels opérées ; elle distingue les besoins en ressources et les besoins en trésorerie.

	Budget voté	Utilisation	Variation
Ressources nettes	31.723	32,282	+559
Besoins de trésorerie	25.914	24.874	-1.040

**Tableau 6 : Principaux coûts de fonctionnement**

(en millions de £)

Catégories	Millions de £
Dépenses de personnel	
Personnel militaire	7.014
Personnel civil	2.442
Autres dépenses	
Gestion du domaine	1.222
Soutien du matériel	2.419
Consommation de stocks	1.294
Informatique et télécommunications	527
Dépréciation et amortissements des matériels	6.121
Autres coûts et services	7.041
Total	28.080

**Tableau 7 : Économies réalisées dans les 4 dernières années**

(en millions de £)

	1998/1999	1999/2000	2000/2001	2001/2002
Objectifs cumulés d'économies(1)	505	998	1.499	2.014
Objectifs cumulés	594	1.126	1.549	2.012

LA PRATIQUE DE LA CULTURE DE LA PERFORMANCE

d'économies (trésorerie plus ressources en capital)				
économies réalisées (trésorerie seulement)	594	1.126	1.461	1.742
économies réalisées (trésorerie plus ressources en capital) en %	118%	113%	103%	99.9%
économies réalisées (trésorerie seulement)	118%	113%	97%	86%

(1) par rapport à l'année budgétaire 1987/1988 prise comme référence

**Tableau 8 : Effectifs entraînés des forces armées**

	Marine			A de Terre		
	1999/00	2000/01	2001/02	1999/00	2000/01	2001/02
Objectifs d'effectifs entraînés	39.860	39.900	39.180	108.300	108.300	106.970
Effectifs effectivement entraînés	38.880	38.540	37.490	100.330	100.380	100.900
Différence	-990	-1,360	-1,690	-7,970	-7,920	-6,070
En cours de formation	4.310	4.400	4.860	13.870	13.580	13.890
Effectifs totaux	43.190	42.940	42.350	114.210	113.960	114.790

Armée de l'air	1999/00	2000/01	2001/02
Objectifs d'effectifs entraînés	51.900	51.590	49.990
Effectifs effectivement entraînés	51.210	50.110	49.200
Différence	-690	-1.490	-790
En cours de formation	3.720	3.850	4.120
Effectifs totaux	54.930	53.960	53.320

**Tableau 9 : Recrutements dans les forces armées**

	Marine			Armée de Terre		
	1999/00	2000/01	2001/02	1999/00	2000/01	2001/02
Recrutements officiers	410	450	415	1.040	870	820
Autres recrutements	4.545	4.175	4.605	15.440	13.840	13.960
Total des recrutements	4.955	4.625	5.020	16.480	14.710	14.780

Armée de l'air	1999/00	2000/01	2001/02
Recrutements officiers	485	440	450
Autres recrutements	3.615	3.195	3.885
Total des recrutements	4.095	3.630	3.785

**Tableau 10 : Départs des forces armées**

	Marine			Armée de Terre		
	1999/00	2000/01	2001/02	1999/00	2000/01	2001/02
Départs d'officiers	570	480	530	1.080	1.140	1.075
Autres départs	5.225	4.530	5.220	15.010	14.005	13.240
Total des départs	5.795	5.010	5.745	16.090	15.140	14.315

Armée de l'air	1999/00	2000/01	2001/02
Départs d'officiers	600	655	675
Autres départs	4.020	4.025	3.885
Total des départs	4.620	4.680	4.530

**Tableau 11 : Réserves**

	Réserves régulières		
	1999/00	2000/01	2001/02
Effectifs totaux_	241.300	234.700	224.690

	Réserves volontaires		
	1999/00	2000/01	2001/02
Effectifs totaux_	52.400	43.300	43.100

**Tableau 12 : Recrutements civils (extraits)**

Secteur	1999/00		2000/01		2001/02	
	non industriel	industriel	non industriel	industriel	non industriel	industriel
Nombre total de recrutements	5.300	2.335	4.662	2.220	4.754	1.848
Nombre et % de femmes recrutées	2.684 (50.6%)	502 (21.4%)	2.398 (51%)	659 (29.6%)	2.473 (52%)	455 (24.6%)
Nombre et % de minorités ethniques recrutées	177 (3.3%)	24 (1%)	144 (3%)	29 (1.3%)	165 (3.4%)	20 (1%)
Nombre de recrutements occasionnels étendus au delà de 12 mois	29	8	0	0	9	29

**Tableau 13 : Femmes, minorités ethniques et handicapés en % des effectifs civils**

	2000/01 objectif	2000/01 réalisé	2001/02 objectif	2001/02 réalisé	2005 objectif
Femmes	8,0	8,4	9,0	7,9	15
Minorités ethniques	2,6	2,3	2,7	0,8	3,2
Handicapés	0,6	1,3	1,0	1,5	2,0

**Tableaux 14 et 15 : Données ci-dessus décomposées par catégories de personnels (non reproduits)**

**Tableau 16 : Délégation à l'armement : objectifs et réalisations**

<b>Objectif No</b>	<b>Efficacité</b>	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
1	% de réalisation des spécifications centrales des projets	91%	97%	97%	97%	97%	97%
	<b>réalisation</b>	95.8%	98.6%				
2	Décalage maximum admis pour la mise en œuvre des équipements (en mois)	23.8	11.4	12.1	7.0	5.0	5.0
	<b>réalisation</b>	23.6	11.9				
3	Variation maximale cumulée des coûts admise	4.9%	2.5%	2.2%	2.2%	1.9%	1.7%
	<b>réalisation</b>	3.4%	2.6%				
5	Réduction des coûts de fonctionnement / année 1997 :1998	19%	22%	0	0	0	0
	<b>réalisation</b>	21.3	23%				
<b>N°</b>	<b>Qualité</b>						
4	Indice de satisfaction des clients internes	65%	70%	70%	73%	76%	80%
	<b>réalisation</b>	65.4%	66,7%				

**Rapport de performance à mars 2006 du contrat d'objectifs et de moyens passé en 2004 entre le MOD et le gouvernement britannique (résumé)**

**Rappel de l'objectif n°1**

Atteindre les objectifs fixés par le ministre pour les opérations et les tâches militaires auxquelles participent les forces armées, y compris celles consistant à apporter une contribution aux collectivités britanniques civiles

Réalisation : globalement conforme aux prévisions

Indicateur : la proportion des forces militaires sur théâtres d'opérations a varié pendant l'année budgétaire de 18 à 20 % ; elle a été de 25% pour l'armée de terre

**Rappel de l'objectif n°2**

Améliorer l'efficacité de la contribution britannique à la prévention et au management des conflits ce qui sera démontré par la réduction du nombre de personnes dont les vies sont mises en danger par des conflits violents et par la réduction des sources potentielles de conflits futurs, là où le Royaume Uni peut apporter une contribution significative

Réalisation : globalement conforme aux prévisions

Indicateurs :

- Neuf (9) indicateurs conformes aux prévisions concernant l'Afghanistan, les Balkans, le Congo, l'Irak, le Nigeria, la Sierra Leone, les missions de la paix avec l'ONU (2 indicateurs), la mission de la paix en Afrique
- Trois (3) indicateurs où il y a glissement : situation au Moyen-Orient, Népal et Soudan

**Rappel de l'objectif n°3**

Disposer de forces armées qui permettent de répondre aux objectifs stratégiques du Gouvernement

Réalisation : globalement conforme aux prévisions

Indicateurs :

1. sous objectif : 73% des forces ne doivent pas montrer de faiblesse critique par rapport à leur état de disponibilité opérationnelle temps de paix./ réalisation : taux de 77%

2. sous objectif : faire en sorte que 71% des forces passent sans délai de la disponibilité opérationnelle temps de paix à la capacité de se rendre immédiatement en opérations réalisation : taux de 70%
3. s'assurer que les indicateurs les plus négatifs dans ce domaine progressent en mieux de 5% réalisation : méthodologie de mesure en cours

### **Rappel de l'objectif n°4<sup>85</sup>**

Renforcer la sécurité européenne au travers d'un OTAN élargi et modernisé, une capacité européenne (UE) de gestion des crises, et des capacités européennes de défense accrues (objectif commun avec le ministère des affaires étrangères).

Réalisation : globalement conforme aux prévisions

Indicateurs : rappel d'un certains nombre d'évènements relatifs au sujet.

### **Rappel de l'objectif n°5<sup>86</sup>**

Recruter, entraîner, motiver et retenir le personnel nécessaire aux forces armées.

Réalisation : globalement conforme aux prévisions

Indicateurs :

1. sous objectif : équilibre des ressources en personnel par rapport aux objectifs ; la marine est 3,7% en dessous de l'objectif alors que l'armée de terre et l'armée de l'air sont conformes
2. sous objectif : augmentation du nombre des effectifs entraînés / réalisations : la cible est atteinte à 98% dans l'armée de l'air alors qu'elle n'est atteinte qu'à 84 ou 86 % pour certaines catégories de personnels de la marine ou de l'armée de terre.
3. sous objectif : pourcentage de personnel médicalement apte pour le service / objectif : 90% / réalisation : 87,9%
4. sous objectif : avoir des temps de service loin de sa famille qui n'excèdent pas certaines limites
  - Pour la marine : en 36 mois pas plus de 660 jours de séparation/ réalisation : au 31 mars 06, moins de 1% des effectifs n'ont pas satisfait à la norme.

---

<sup>85</sup> Objectif n°5 dans certains documents !

<sup>86</sup> indicateur n°4 dans certains documents !

## LA PRATIQUE DE LA CULTURE DE LA PERFORMANCE

- Pour l'armée de terre : en 30 mois pas plus de 415 jours de séparation/ réalisation : au 31 mars 06, 14,5% des effectifs étaient au delà de cette limite
- Pour l'armée de l'air, en 12 mois pas plus de 140 jours de séparation pour au plus 2,5% du personnel / réalisation : au 31 mars 06, 4,6% des effectifs étaient au delà de la norme.

### **Rappel de l'objectif n°6**

Développer et fournir en respectant les objectifs de délais et de coûts la capacité militaire pour le futur

Réalisation : globalement conforme aux prévisions

Indicateurs : indicateurs de délais de mise en service (respect des dates de livraison) et de respect des coûts annoncés

### **Rappel de l'objectif n°7**

Accroître le rendement économique de la dépense (« *value for money* ») en améliorant l'efficacité et la productivité des principaux *process*

Réalisation : globalement conforme aux prévisions

Indicateurs : des gains d'efficacité allant de 1.323 à 1.398 millions de livres ont été réalisés au 31 mars 2006

Anne de Beer, Gérard Blanc, Maxime Jacob

## GUIDE D'ENTRETIEN

### En français

#### 1. Les objectifs des changements

Quelle est la nature du changement : loi, réforme, directive, ... ?

Quels sont les objectifs des changements ou de la réforme ?

- Objectif final
- Objectifs intermédiaires
- À un niveau général
- À un niveau intermédiaire : arme , fonction administrative, région, unités, etc.

Sont-ils uniquement de l'ordre de la performance ? La réforme a-t-elle été un simple habillage pour faire des économies budgétaires ? Ou correspond-elle à une volonté de "faire mieux" tout en respectant certaines contraintes ?

Qui les a définis ? Quelle est la part relative des politiques et des militaires dans cette définition et dans la décision ?

Les résultats escomptés ont-ils été explicités ? Les objectifs ont-ils été clairement annoncés dès le départ ?

#### 2. Gestion organisationnelle et humaine de la réforme

##### 2.1. Comment cette profonde réforme a-t-elle été conçue et préparée ?

Toutes informations utiles sur la préparation de la réforme : préparation centralisée, décentralisée, association très en amont du personnel, acteurs impliqués : services du ministère, hiérarchie militaire, institut spécialisé, consultant extérieur...

Champ et nature de la réforme : moyens mis en œuvre, caractère opérationnel recherché dans le cadre du budget, conception et préparation

Personnes et activités concernées par la réforme : personnel, équipements, infrastructure, entretien du matériel, R & D, etc.

Ressources dont l'institution a disposé pour gérer le changement ? en termes de crédits ou de moyens humains

La formation et la sensibilisation des employés de la défense, ont-elles fait l'objet de démarches particulières? information, formations, préparations spéciales, ...

Quelles démarches ont été prévues pour introduire :

- Les principes de la gestion par la performance ?
- Le management par objectifs ?
- La délégation de responsabilité au plus près du terrain ?

- Des procédures d'évaluation du résultat fiables et reconnues ?

Y a-t-il eu simultanément ou séquentiellement une multiplicité d'introduction d'outils managériaux : démarche qualité, contrôle de gestion, comptabilité analytique, audit interne, « *balanced score card* »,...

Si oui, comment ces démarches multiples ont-elles été conciliées ou « *séquencées* »?

Quel accompagnement a été fait de l'introduction de ces outils ?

## 2.2. Quelles ont été les difficultés et les consensus rencontrés ?

Modalités de mise en place des réformes : méthodes utilisées, difficultés rencontrées, solution des problèmes, mesures d'accompagnement pour les personnels ou les sites abandonnés, implication de la haute direction.

- Des facteurs d'inertie et des formes de résistance spécifiques à l'institution militaire, ont-ils été enregistrés ?
- Quelles formes de consensus ont été nécessaires au sein de l'institution militaire pour que ces réformes puissent être menées à bien ?
- Des contraintes ont-elles été instaurées pour obliger les gens à changer leurs habitudes et leurs pratiques ?
- Y a-t-il eu un accord par exemple sur les retours en termes de primes ou d'incitations attribués aux agents ? S'agit-il de retours collectifs ou de retours individuels ?
- Le besoin d'introduction de nouveaux outils managériaux ou informatiques a-t-il été compris de lui-même ou a-t-il fallu convaincre ?
- Le bénéfice attendu de ces outils a-t-il été bien saisi ? A-t-il servi à l'appropriation de la démarche ?
- Comment s'est fait le passage d'une culture de contrôle a priori et de gestion par les procédures à une culture de la confiance, de la responsabilité et de l'évaluation ?
- Existe-t-il des différences de perception et d'adaptation entre personnels civils et militaires ?

## 2.3. Comment les structures se sont-elles adaptées à cette révolution structurelle ?

- Quel a été le degré de plasticité de l'institution face aux réformes ?
- S'est-il révélé plus grand qu'escompté ?
- Certains champs fonctionnels sont-ils plus réformables que d'autres ?
- Décideurs et exécutants ont-ils également été concernés par la réforme budgétaire ?
- Les cadres hiérarchiques traditionnels ont-ils subi une réorganisation ?

- Quelle est l'implication des divers échelons hiérarchiques dans la réforme ?
- Quelle est la nature du « *dialogue* » entre les divers échelons hiérarchiques et territoriaux ?
- Quelles marges de manœuvre sont laissées aux décideurs ?
- Quelle a été l'implication réelle des décideurs locaux ? À quel moment a-t-elle été instaurée ?

### **3. Mise en œuvre technique de la culture de performance**

Résultats des réformes : modernisation des pratiques, des modes opératoires des mentalités ; mutations portant sur la nature du travail, l'organisation des tâches, la répartition des fonctions, les délégations de responsabilité, la définition des missions.

- Quelles ont été les solutions concrètes mises en œuvre pour atteindre les objectifs de performance ?
- Comment est gérée l'interaction entre le domaine hiérarchique (vertical) et le domaine fonctionnel (horizontal) ?
- Quels sont les apports des montages financiers dits " *innovants* " (*leasing* et *smart procurement* notamment) sur l'organisation du travail et l'efficacité de l'institution ?
- Quels ont été précisément les outils nouveaux introduits à l'occasion de cette réforme : outils comptables, outils informatiques... ? Ont-ils été mis en place avant ou pendant la réforme ?
- L'outil « *balanced score card* » s'est-il révélé utile ? en quoi ? pour quelles applications et à quels niveaux (local, central...)
- Quels nouveaux rôles ont été attribués aux directions du personnel ?
- Y a-t-il eu des difficultés de gestion du personnel spécifiques à la condition militaire ?
- Qui sont les contrôleurs de gestion qui ont assuré le succès de la réforme ? Où se trouvaient-ils ?
- Comment ont évolué les tâches des contrôleurs de gestion ? Le rattachement hiérarchique a-t-il été modifié ?
- Le pilotage a-t-il été introduit comme une méthode de management du personnel ou est-il considéré comme une tâche supplémentaire pour les contrôleurs de gestion ?

### **4. Évaluation de la performance**

Une réflexion particulière sera menée sur la notion de performance dans les ministères de la Défense pour voir, selon les pays, quelles acceptions du terme ont été retenues, notamment par rapport aux performances opérationnelles et

comment elles sont évaluées, avec quels indicateurs et par qui ? Pour reprendre un thème de réflexion du SOWI, on pourra se demander s'il y a nécessairement compatibilité entre la logique de l'efficacité économique et la logique de l'efficacité militaire.

- Évaluation des réformes : indicateurs utilisés (qualitatifs/quantitatifs, portant sur les résultats, l'activité, les moyens, l'impact, etc.) contrôle des indicateurs ; actions correctives mises en œuvre.

- À quel moment a commencé l'évaluation de ces réformes ?

Quels indicateurs ont été retenus chez nos alliés pour évaluer l'ajustement optimal des inputs aux outputs ?

Comment la notion d'intérêt général (selon sa signification dans le pays) a-t-elle été introduite dans les indicateurs ?

Quels sont les acteurs, institutionnels ou privés, qui ont pour mission d'exercer le contrôle ?

Le contrôle de la gestion des fonds publics, et l'impératif de transparence qui en est le corollaire, permettent-ils une plus grande crédibilité de l'institution militaire ?

La performance est-elle reconnue dans ses différentes composantes, politique, militaire, administrative ? Une de ces dimensions tire-t-elle les autres ?

Au sein de la performance administrative, quelle est le statut de la performance budgétaire : un élément de performance parmi les autres ? ou au contraire l'élément de performance privilégié ?

La perception de la performance (et donc sa mesure) est-elle différente selon les échelons de la hiérarchie ?

Est ce qu'on a l'impression que le choix de « *bonnes* » décisions est facilité suite à ces réformes ? si non, pourquoi ?

## **En anglais**

### **1. Managing the reform : organisational and human aspects, information, communication, training**

#### **1.1. How the reform was prepared and planned?**

- How were these changes designed and prepared?
- Staff and activities involved?
- People involved at the various stages of the reform : people in the forces, people in the services...
- Financial, material and human resources available in order to implement the reforms, training of personnel, etc.?

#### **1.2. Difficulties and consensus encountered?**

- Was there an agreement to change within the people concerned by the reform? / was there resistance to changes?
- How the people at the various level were (are) rewarded ? is there bonuses for achieving performances ? are these bonuses individually or collectively attributed?
- Is the perception of reform different according to the various categories of personnel ? between military and civilian personnel?

#### **1.3. Structural adaptation to this change**

- Has the traditional hierarchical system evolved under the pressure of achieving performance?
- Has the traditional organisation shown some capacity to evolve?

### **2. Implementing a performance-based culture within the MOD**

- How did the MOD proceed in order to reach performance targets?
- Did the new financing methods known as PFI and “smart” acquisitions proceedings prove adequate in this respect?
- Did contracting out goods and/or services play a role in the reform?
- What are the results as regards modernisation of practises, changes in work and task organisation, etc.?

### **3. Evaluating performance while taking into Account some specificity of MOD outputs**

- Definition of the notion of performance within the MOD?
- Tools designed in order to evaluate the reform : indicators or indexes, significant ratios...
- Who are the public or private actors in charge of this evaluation? How do they proceed?
- Did the attitude of the public towards the military body change as a result of more efficient and more transparent ways of managing Defence?