

INDICATEURS DE PERFORMANCE : DES MOYENS POUR MESURER L'EFFICACITÉ ET L'EFFICIENCE DE LA GESTION DES PROGRAMMES D'ARMEMENT

par **Matthias Damm**, administrateur civil au ministère fédéral de la Défense Allemand.

INTRODUCTION

Aujourd'hui, «efficacité» et «efficience» sont devenues les mots clés de la gestion des programmes d'armement. Le respect des performances, des délais et la maîtrise des coûts est devenu d'autant plus important que la situation budgétaire de beaucoup de pays est très contrainte. Par conséquent, les Etats s'efforcent de plus en plus d'appliquer à la gestion des programmes d'armement des méthodes modernes et performantes utilisées jusqu'ici exclusivement par les entreprises privées. Pour pouvoir évaluer le progrès fait dans ce domaine, il importe d'avoir une visibilité globale sur la qualité de gestion. Sont donc nécessaires des moyens permettant de *mesurer* l'évolution des différents aspects qui impactent la qualité de la gestion, car seule la *quantification* de ces aspects assure l'évaluation des programmes d'armement de la manière la plus objective possible. C'est pour cette raison que plusieurs pays ont décidé de mettre en place un système d'indicateurs de performance. Ces indicateurs, qui ne doivent pas être trop nombreux pour ne pas masquer les aspects essentiels, mesurent le degré de respect des objectifs généralement fixés au début de l'année budgétaire. Il va de soi qu'ils doivent être conçus d'une manière pertinente ce qui n'est pas toujours facile.

Cet ECODEF s'efforce de présenter plusieurs modèles d'indicateurs de performance, choisis par l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France ainsi que l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) et d'y ajouter une comparaison de certains aspects de ces modèles.

A - L'ALLEMAGNE

I - Présentation

L'Allemagne a créé une procédure permettant de mesurer le progrès de ses programmes d'armement et de détecter le plus tôt possible des dérives dans la réalisation des programmes. La procédure a été baptisée «Frühwarnverfahren»¹. Sa version la plus récente date du 13 octobre 2003. La procédure est basée sur un système informatique qui s'appelle «Vorhabencontrolling»² (VoCon) regroupant une banque de données et une procédure de rapport déterminée. Elle a été conçue surtout pour que le calendrier, le cadre financier et les demandes techniques concernant les programmes d'armement soient respectés. Par conséquent, le principe clé de la «Frühwarnverfahren» est la comparaison continue

¹ Procédure de détection rapide des dérives.

² Contrôle des programmes.

entre les cibles déterminées dans des «Phasendokumenten» (documents de suivi (DS)) établis pour chaque phase d'un programme et la situation du programme. Les résultats de la comparaison sont présentés dans un rapport trimestriel ou à l'occasion d'un besoin d'évaluation immédiate.

Il n'existe pas à ce stade d'objectifs généraux permettant de mesurer la qualité de gestion de l'ensemble des programmes de l'armée allemande.

II - Système de contrôle

La base de la «Frühwarnverfahren» est la banque de données VoCon. A partir de cette base, un rapport trimestriel est produit, tenant compte des données cibles et des données actuelles. En fonction de l'écart entre la situation actuelle et les cibles projetés dans les «Phasendokumenten», VoCon assigne automatiquement des points d'alerte au domaine en question, selon une signalisation tricolore³ :

Dans le rapport, le directeur du programme ne peut influencer le résultat de l'analyse, il ne peut la compléter que dans le domaine «autres risques» et dans le cadre de l'évaluation générale de la situation du programme.

III - Domaines de contrôle

- Réalisation des demandes formulées dans le «Startphasendokument»⁴.
- Progrès concernant la performance du système d'armement.
- Respect du calendrier et des jalons incontournables.
- Evolution des prix du programme, des moyens et des dépenses.
- Autres risques (surtout financiers, temporels, techniques).

IV - Objectifs

1 - Dépenses/prix

Les dépenses du programme, le prix unitaire et le prix du système⁵ sont projetés dans le «Phasendokument» établi à la fin de chaque phase de programme⁶ et comparés avec les dépenses/prix actuels (ou attendus selon les conditions prévalant) :

- Feu vert : l'écart entre la situation actuelle et la situation projetée est moins de 5%.
- Feu jaune : l'écart entre la situation actuelle et la situation projetée est égal à ou plus de 5% et moins de 10%.

³ Feu vert, le programme ne rencontre pas de problèmes, feu jaune, il connaît une situation critique, feu rouge, la situation est très critique.

⁴ Le «Startphasendokument» ressemble au «Document de lancement de la conception» française.

⁵ Le prix unitaire représente le prix de l'appareil seul ; le prix du système regroupe aussi des coûts comme par exemple la formation, le soutien initial.

⁶ La vie d'un programme est divisée en trois phases : «Analysephase» (phase de préparation), «Projektierungsphase» (phase de conception), «Einführungsphase» (phase de réalisation).

- Feu rouge : l'écart entre la situation actuelle et la situation projetée est égal à ou plus de 10%.

2 - Dépenses de l'année financière courante

Le rapport compare finalement les dépenses actuelles avec les dépenses prévues pour s'assurer de la consommation effective des moyens consacrés à la réalisation du programme dans l'année. Les points d'alerte sont assignés selon les critères suivants :

Date clé	Quotients et Points d'alerte		
	verte	jaune	rouge
31.03	Dép = 0.20	0.15 < Dép < 0.20	Dép = 0.15
30.04	Dép = 0.30	0.20 < Dép < 0.30	Dép = 0.20
31.05	Dép = 0.40	0.30 < Dép < 0.40	Dép = 0.30
30.06	Dép = 0.50	0.40 < Dép < 0.50	Dép = 0.40
31.07	Dép = 0.60	0.50 < Dép < 0.60	Dép = 0.50
30.09	Dép = 0.75	0.60 < Dép < 0.70	Dép = 0.60
31.10	Dép = 0.80	0.70 < Dép < 0.80	Dép = 0.70
30.11	Dép = 0.90	0.80 < Dép < 0.90	Dép = 0.80
31.12	Dép = 0.99	Aucun point d'alerte	Dép < 0.99

3 - Moyens demandés/ dépenses accordées

Cet indicateur compare le «Planwert» (PW), c.-à.-d. les moyens demandés pour l'année courante sur la base de la planification de l'armée allemande avec le «Planwertumsetzung», (PWU) qui décrit les moyens actuellement rattachés au programme :

Date clé	Quotients et Points d'alerte		
	vert	jaune	rouge
31.03.	PWU = 0.85	0.75 < PWU < 0.85	PWU = 0.75
30.04.	PWU = 0.90	0.80 < PWU < 0.90	PWU = 0.80
31.05.	PWU = 0.95	0.85 < PWU < 0.95	PWU = 0.85
30.6-31.12.	PWU = 0.99	Aucun point d'alerte	PWU < 0.99

4 - Progrès dans la réalisation du programme (calendrier et performance)⁷

Le progrès du programme est mesuré en regardant le taux de réalisation des tâches définies en avance dans le dernier «Phasendokument» :

- Point d'alerte vert : l'écart entre la situation actuelle et la situation projetée est moins de 5%.
- Point d'alerte jaune : l'écart entre la situation actuelle et la situation projetée est égal à ou plus de 5% et moins de 15%.
- Point d'alerte rouge : l'écart entre la situation actuelle et la situation projetée est égal à ou plus de 15%.

⁷ A noter que dans VoCon il n'y a aucune comparaison automatique des performances d'un système d'armes définies et leur degré de réalisation. Toutefois, le directeur du programme est obligé d'annoncer dans VoCon si les cibles de performance définies dans les «Phasendokument» ne peuvent être atteintes et d'évaluer les conséquences.

5 - Durée des phases de programme (calendrier)

Les «Phasendokumente» projettent entre autres le début, la fin et la durée de la phase suivante. Dans le rapport trimestriel sont comparées les dates cibles du «Phasendokument» avec les dates actuelles (ou attendues compte tenu de la situation). Les points d'alerte sont assignés par VoCon selon le modèle présenté au paragraphe quatre.

6 - Jalons incontournables

Les jalons incontournables sont des événements qui auraient du se produire à un certain moment du programme pour éviter des retards. Les points d'alerte sont assignés par VoCon selon le modèle présenté au paragraphe quatre.

B - L'OCCAR⁸

I - Présentation

L'OCCAR utilise le système «Balanced Scorecard» (BSc) ou «Tableaux de Bord Prospectifs de gestion» pour améliorer continuellement la gestion de l'organisation et des programmes sur le plan stratégique mais aussi au niveau opérationnel.

En appliquant ce système, l'OCCAR a réparti neuf objectifs stratégiques dans les quatre domaines suivants :

- Relations OCCAR – clients.
- Aspects financiers.
- Procédures internes.
- Domaine de l'apprentissage et du développement.

Pour cinq objectifs stratégiques, des «Key Performance Indicateurs» (KPI)⁹ ont été définis. Le «business plan 2005» de l'OCCAR fixe des valeurs cibles sur une période glissante de quatre ans pour ces indicateurs et pour l'ensemble de l'organisation et de ses programmes en cours. La référence de chaque indicateur désigne le domaine et l'objectif stratégique concerné ainsi que la place de l'indicateur parmi les autres KPI relevant du même objectif.

*Exemple : F5.3 : F = domaine financier ;
5 = objectif stratégique n° 5 ; 3 = indicateurs n°3.*

En plus des valeurs cibles fixées au niveau global¹⁰, chaque indicateur fait également l'objet de valeurs cibles au niveau des divisions de programmes et/ou de l'administration centrale.

⁸ Les indicateurs présentés ici sont ceux affichés dans «le Business Plan 2005» de l'OCCAR.

⁹ Des indicateurs de performance. L'OCCAR n'a pas développé d'indicateurs pour tous les objectifs stratégiques puisque, selon l'OCCAR, quelques objectifs relèvent trop des décisions des pays membres, p.ex. le but C.2 : «Devenir un centre d'excellence et de 'first choice' dans le domaine européen d'acquisition en coopération des équipements de défense et des démonstrateurs technologiques».

¹⁰ Le «Niveau global» couvre toute l'Administration d'Exécution (AE), c.-à.-d. l'office central et les divisions de programmes.

A noter qu'il y a des indicateurs qui ne sollicitent que l'administration centrale et pas les divisions de programmes (p. ex. l'indicateur I8.2 relatif à la satisfaction avec le niveau des services fournis par l'administration centrale au bénéfice des programmes) alors que d'autres indicateurs ne sollicitent que les divisions de programmes (p. ex. l'indicateur C1.1 relatif au calendrier des programmes). L'évaluation des résultats s'effectue mensuellement au niveau des divisions, chacune d'elle disposant d'une «scorecard» regroupant les indicateurs auxquels elle contribue. Les cibles fixées dans le business plan représentent une consolidation des cibles de fin d'année des divisions de l'organisation. Celles-ci peuvent être parfois plus ambitieuses pour certaines divisions de programme. A noter qu'en interne, des cibles intermédiaires sont également définies afin de permettre un «reporting» tout au long de l'année et de lancer des actions correctives en tant que de besoin¹¹.

II - Système de contrôle

Un logiciel spécifique a été acquis et mis en service en 2005. Il fournit les données nécessaires à la planification et au contrôle de gestion stratégique des programmes ainsi que pour la surveillance de la performance de l'office central. Il permet de comparer la situation des indicateurs au niveau de l'office central et des divisions avec les cibles prévues.

L'évaluation de la situation de chaque programme s'effectue automatiquement par le logiciel. Celui-ci repose également sur un système de feux tricolores. Ce logiciel est intégré au système de «reporting».

III - Domaine des relations OCCAR - clients

Objectifs stratégiques :

- 1 - Améliorer l'efficacité des programmes aux niveaux du calendrier, de la performance et des coûts.
- 2 - Etre la référence en matière de programmes d'armement et démonstrateurs technologiques européens.
- 3 - Maintenir et améliorer, avec les intervenants européens et de défense, un dialogue actif sur l'acquisition en coopération d'équipements de défense.

¹¹ L'OCCAR utilise également un autre type d'indicateur, le «Process Quality Indicator» conçu pour améliorer la qualité de ses processus internes. Par conséquent, les PQIs ne font pas partie des indicateurs «stratégiques».

Indicateurs de Performance		Cibles			
(KPI)		2005	2006	2007	2008
(«C» pour «customer»)					
C1.1	Pourcentage des programmes avec moins de 1,5 mois de glissement annuel par rapport aux jalons importants ¹² de l'année.	80%	85%	90%	90%
C1.2	Taux de performance des systèmes ¹³ .	95%	95%	95%	95%
C1.3	Pourcentage des programmes restant dans l'enveloppe de coût attribuée ¹⁴ .	100%	100%	100%	100%

IV - Domaine financier

Objectifs stratégiques :

- 4 - Assurer l'utilisation la plus efficace des ressources.
- 5 - Assurer une planification et une gestion efficace des fonds.

Indicateurs de Performance		Cibles			
(KPI)		2005	2006	2007	2008
(«F» pour «finance»)					
F5.1	Dépenses administratives ¹⁵ par rapport au budget administratif approuvé.	+0% -7%	+0% -6%	+0% -5%	+0% -5%
F5.2	Dépenses administratives par rapport aux prévisions d'avril ¹⁶ .	+/-5%	+/-4%	+/-3%	+/-3%
F5.3	Dépenses opérationnelles ¹⁷ par rapport au budget opérationnel approuvé.	+ 0% - 8%	+ 0% - 7%	+ 0% - 5%	+ 0% - 5%
F5.4	Dépenses opérationnelles par rapport aux prévisions d'avril.	+/-7%	+/-6%	+/-5%	+/-5%

¹² Les jalons importants (p.ex. : date prévue de qualification du matériel, date prévue de livraison) posés pour chaque programme font parti des «High Level Objectives» (HLO) et ont été fixés avec les pays participant au programme.

¹³ Pour tous les systèmes d'arme développés dans le cadre d'un programme sont définis quatre niveaux de conformité relatifs aux besoins de performance : aucune conformité (0%), conformité moyenne (90%), haute conformité (95%), conformité totale (100%). Chaque système est divisé selon sa structure spécifique en plusieurs parties dont la performance sera évaluée de la même manière que la totalité du système. Par conséquent, le niveau de performance du système est la moyenne des niveaux de performance des toutes les parts du système.

¹⁴ L'indicateur est basé sur les coûts approuvés dans la décision de programme, l'acte décisif pour l'intégration d'un programme dans l'OCCAR. La décision du programme couvre normalement une ou (quelquefois) plusieurs phases d'un programme y compris leurs coûts prévus.

V - Domaine des procédures internes¹⁸

Objectifs stratégiques :

- 6 - Faciliter une intégration efficace des programmes d'armement et des démonstrateurs technologiques dans l'OCCAR.
- 7 - Améliorer les processus de gestion des programmes.
- 8 - Améliorer les processus et services de soutien aux programmes.

Indicateurs de Performance		Cibles			
(KPI) ¹⁹		2005	2006	2007	2008
(«I» pour «internal processes»)					
17.1	Mise à jour des plans de programme dans un mois après le franchissement d'un jalon.	100%	100%	100%	100%
17.2	Niveau de maturité dans la gestion des risques par rapport au niveau «systématiques» ²⁰ .	60%	80%	100%	100%
17.3	Pourcentages des programmes qui pratiquent une gestion globale du cycle de vie. ²¹	80%	100%	100%	100%
17.4	Disponibilité des documentations et exigences techniques requises.	100%	100%	100%	100%
17.5	Disponibilité des documentations et exigences concernant ILS et ISS. ²²	100%	100%	100%	100%
18.1	Taux des postes occupés.	95%	95%	95%	95%
18.2	Satisfaction avec le niveau des services fournis par l'administration centrale.	85%	85%	85%	85%

¹⁵ Le budget administratif englobe d'une part les dépenses de fonctionnement et de personnel de la section centrale de l'OCCAR et d'autre part les coûts administratifs des sites des divisions de programme et de leurs personnels.

¹⁶ L'OCCAR fait des prévisions («Forecast Of Outturn»; FOO) trimestrielles des dépenses de l'année courante.

¹⁷ Le budget opérationnel contient l'ensemble des plans financiers pour l'exécution de chacun des programmes.

¹⁸ Les indicateurs I à L figurent seulement à titre d'information dans ce travail.

¹⁹ Les indicateurs 17.1 – 17.5 font l'objet d'une révision pour l'exercice 2006.

²⁰ Par le «Risk Management Maturity Level» on mesure sur la base de 16 critères (quatre critères rattachés à chacun des quatre domaines évoqués ci-dessus) la qualité de la gestion des risques. Selon le remplissage des critères on distingue quatre niveaux : «learner» (0% - 32% des critères remplis), «developper» (33% - 65% des critères remplis), «performer» (66% - 99% des critères remplis), «systematic» (100% des critères remplis).

VI - Domaine de l'apprentissage et du développement

Objectif stratégique :

9 - Innover, développer les compétences, donner des responsabilités au personnel.

Indicateurs de Performance (KPI) («L» pour «learning + growth»)		Cibles			
		2005	2006	2007	2008
L9.1	Indice du moral du personnel.	80%	81%	82%	83%

C - LE ROYAUME-UNI

I - Présentation

La «Defence Procurement Agency» (DPA) a pour mission d'assurer l'équipement des armées britanniques. Afin de réaliser sa mission avec efficacité et efficience, la DPA a défini sept indicateurs de performance et des cibles de résultats (voir points II. 1 - 7 ci-dessous) qui mesurent sa performance dans les principaux domaines de son activité. Les résultats obtenus sont comparés aux cibles fixées au début de l'année. Trois indicateurs mesurent la gestion des programmes d'armement de la DPA par rapport au délais, à la performance des systèmes et aux coûts de développement et de production. Quatre autres indicateurs évaluent différents aspects de la «productivité» de la DPA. Les directeurs de programme sont chargés de fournir les données nécessaires afin de mesurer les résultats obtenus. Ils le font en utilisant un system d'information de gestion («Management Information System», MIS).

Chaque mois et à la fin de l'année, un rapport est transmis au directoire de l'agence. Ce rapport traite entre autres des résultats obtenus par rapport aux cibles fixées et du respect des jalons importants.

II - Indicateurs de performance²³

1 - Respect des Coûts prévus

L'indicateur 3 évalue la variation des coûts du développement et de la production²⁴ prévus pour la réalisation des programmes.

La variation sur l'année courante est mesurée en comparant les prévisions des coûts du programme au début et à la fin de l'année²⁵. Pour l'année 2005/2006²⁶ la variation des coûts prévus ne doit pas dépasser 0,6%.

2 - Respect du calendrier

L'indicateur 2 mesure le respect du calendrier. Pour l'année 2005/2006 les programmes concernés ne doivent pas accumuler de retards supérieurs à 30 jours par rapport à la date prévue pour la mise en service. Le retard pris sur un an est calculé en comparant les prévisions du début de l'année à ceux de la fin de l'année²⁷.

3 - Performance de l'équipement

L'indicateur 1 évalue la réalisation des besoins militaires les plus importants concernant la performance d'un système d'arme. La cible fixée pour l'année 2005/2006 est de 97%.

4 - Livraisons de l'équipement

L'indicateur 4 mesure la valeur des équipements livrés pendant l'année par rapport aux prévisions. Pour l'année 2005/2006 la DPA cible sur un taux de livraisons supérieur à 90% des prévisions²⁸.

La mesure de l'efficience

Les trois indicateurs suivants ont pour vocation de mesurer l'augmentation de l'efficience de la gestion des programmes. En termes généraux, l'évaluation se fait en comparant le développement des actifs ou équipements par rapport à d'autres valeurs.

5 - Actifs²⁹ totaux par rapport aux équipements livrés pendant l'année

L'indicateur 5 mesure les actifs totaux (moins dettes à court terme) indiqués dans le bilan de la DPA par rapport aux équipements livrés pendant l'année. Une diminution de la valeur indique que les actifs restent moins de temps dans le bilan c.-à.-d. que le temps de production des équipements diminue. La valeur cible pour la période 2005/2006 est de moins de 83.

²¹ Il s'agit de mettre en place un mécanisme permettant de prévoir les «Life Cycle Costs» (coûts du cycle de vie) des systèmes d'arme (coûts nécessaires pour posséder, opérer et entretenir un système d'arme). Après la mise en œuvre d'un tel système pour tous les programmes (100%) on pourrait envisager de mesurer la fiabilité des prévisions des «Life Cycle Costs».

²² «Integrated Logistic Support» : Il s'agit de prendre en compte les coûts d'entretien et les coûts opérationnels déjà au cours de la phase de conception d'un système d'arme afin de les minimiser. «Integrated Service Support» : Il s'agit d'évaluer et satisfaire les besoins concernant l'entretien d'un système d'arme après la mise en service d'une manière efficace.

²³ Les indicateurs 1,2 et 3 mesurent la moyenne de tous les programmes de la DPA dont la réalisation a été décidée.

²⁴ Les coûts peuvent englober aussi des coûts de personnel p.ex. pour des contractuels.

²⁵ Les prévisions tiennent en compte des risques de chaque programme et se basent sur un calcul de probabilité.

²⁶ L'année budgétaire britannique commence au 1^{er} avril et se termine au 31 mars de l'année suivante.

²⁷ La méthode de calcul est identique à celle utilisée pour l'indicateur 3.

²⁸ Selon la méthode de «ressource accounting» utilisé par la DPA, les actifs au bilan créent des *coûts en capital* en bloquant d'autres investissements ou le remboursement des dettes.

²⁹ Les *actifs* sont entre autres des biens comme l'infrastructure, les systèmes d'arme en construction, la propriété intellectuelle mais aussi les flux de trésorerie. Dès qu'un système d'arme est livré il ne figure plus au bilan comme actif. Il devient une pièce *d'équipement*.

6 - Equipements livrés par rapport aux charges opérationnelles³⁰

L'indicateur 6 évalue la valeur des équipements livrés par an par rapport aux coûts opérationnels. Il s'agit également de mesurer la productivité de la DPA. Plus la valeur est grande plus la productivité de l'agence a augmenté tout en maîtrisant les coûts liés à la production. La cible fixée pour la période 2005/2006 est de plus de 13.2 £.

7 - Actifs produits pendant l'année par rapport aux charges opérationnelles

L'indicateur 7 mesure les actifs créés pendant l'année par rapport aux coûts opérationnelles. Plus la valeur augmente, plus elle est signe d'une bonne maîtrise des coûts et de l'augmentation des actifs créés. Pour l'année 2005/2006 la valeur est de plus de 23.2 £³¹.

D - LA FRANCE

I - Présentation

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), des indicateurs de performance (indicateurs 11-1, 11-2, 11-3 et 11-4) ont été fixés pour le programme 146 – «équipement des forces», action 1 – «équipement de la composante interarmées», de la mission «Défense». Les indicateurs sont les mêmes pour les actions relatives aux trois armées et pour la même finalité. Or, les prévisions et les cibles diffèrent légèrement.

La référence de chaque indicateur indique en premier chiffre l'objectif, en deuxième chiffre l'action et en troisième chiffre le domaine d'évaluation (1 pour le déroulement, 2 pour la maîtrise de devis, 3 pour les délais, 4 pour la performance et 5 pour les intérêts moratoires³²).

*Exemple : 11-3 : 1 = objectif 1 ;
1 = action équipement de la composante interarmées ;
3 = respect des délais.*

L'objectif des tous les indicateurs évoqués ci-dessous - il s'agit de l'objectif 1 de l'action 1 - est de mettre à disposition les équipements des armées en maîtrisant les coûts et les délais. Les indicateurs s'appliquent à tous les grands programmes d'armement³³. Il s'agit des programmes dit «principaux», c'est-à-dire ceux dont l'avancement présente une importance particulière pour le renouvellement des équipements de chacune des composantes.

³⁰ Les charges opérationnelles regroupent des coûts de personnel, de déplacement et de fonctionnement (à ne pas confondre avec le budget opérationnel de l'OCCAR).

³¹ Les résultats mesurés par les indicateurs 5-7 peuvent être contradictoires. Une interprétation des tous les résultats de ces indicateurs et leur comparaison est donc indispensable.

³² Le troisième chiffre ne figure pas dans le «Projet Annuel de Performance» prévu selon l'Article 51 de la LOLF, qui regroupe pour tous les programmes du budget général 2006 les cibles valeurs et les indicateurs de performance. Le chiffre est quand même utilisé par la DGA en interne.

Les données de base des indicateurs seront collectées dans le cadre du contrôle de gestion des programmes. Ultérieurement, ces informations seront extraites d'un système d'information spécifique.

II - Indicateurs de performance³⁴

1 - Respect des Coûts prévus

L'indicateur 11-2 mesure l'évolution annuelle moyenne des devis (coûts) prévisionnels à terminaison des équipements des forces. Le mode de calcul de l'indicateur est le suivant :

Total des coûts prévisionnels des programmes au stade de réalisation concernés au 31 décembre rapporté au même total au 31 décembre de la gestion précédente. Le résultat obtenu est diminué de 1, puis multiplié par 100.

La cible fixée pour 2006 est de < 3% et pour 2008 de < 2%.

NB : dans son système de «reporting» interne, la DGA s'est donnée un objectif de 1%, sans renoncer aux réductions de coûts volontaristes sur chacun des programmes.

2 - Respect du calendrier

a - L'indicateur 11-1 mesure la progression dans la réalisation des programmes d'armement de la composante interarmées.

Le mode de calcul est le suivant :

Pour chacun des programmes d'armement considérés la moyenne non pondérée des jalons franchis sera calculée en % par rapport aux jalons prévus. Enfin, l'indicateur est calculé comme moyenne non pondérée des progressions de tous les programmes³⁵.

La cible fixée pour 2006 est de 85% et pour 2008 de 90%.

b - L'indicateur 11-3 mesure l'évolution annuelle moyenne des délais à terminaison de réalisation des équipements. Le mode de calcul de l'indicateur est le suivant :

La différence de la somme des délais (évalués en mois) des programmes concernés étant au stade de réalisation au 31 décembre et de la somme des délais au 1^{er} janvier de la même année est rapportée au nombre de programmes concernés.

La cible pour 2006 est de moins de 3 mois, pour 2008 de moins de 2 mois.

³³ L'objectif 2 de l'action 1 est de mettre à disposition les autres équipements participant à la cohérence opérationnelle en maîtrisant les coûts et les délais. Des indicateurs ont donc été développés pour les opérations (de la composante interarmées, de l'armée de terre, de l'armée de l'air et de la marine) dont les caractéristiques n'ont pas justifié leur qualification comme programme d'armement mais qui participent à la cohérence opérationnelle. En termes généraux, l'indicateur compare les Autorisations d'Engagement (AE) pour les opérations considérées au total des AE pour la composante interarmées (ou l'armée de terre, l'armée de l'air ou de la marine) pour éviter que les opérations d'armement ne soient pas sacrifiées au profit des grands programmes. Il ne devrait pas s'agir d'un indicateur de performance mais plutôt d'un indicateur pour la détection des dérives financières.

³⁴ Les indicateurs présentés par la suite ont été élaborés dans le cadre de la LOLF pour la Loi de finances 2006.

³⁵ Un jalon peut être aussi une commande, une livraison du matériel ou une étape importante du programme.

3 - Performance de l'équipement

L'indicateur 11- 4 doit mesurer le taux moyen de réalisation des performances des équipements de la composante interarmées. La DGA devrait fixer en liaison avec l'état-major concerné, en nombre limité, les spécifications clés à retenir pour l'indicateur. Le mode de calcul qui n'a pas encore été fixé pourrait être le suivant : Pour chaque spécification, le rapport de la performance réalisée et de la performance spécifiée est calculé et plafonné à 1. La moyenne arithmétique de ces rapports sera calculée pour chaque programme. L'indicateur serait la moyenne pondérée par les devis et les résultats obtenus pour chacun des programmes et opérations concernés. Il ne sera pas utilisé avant 2007.

NB : une cible implicite à 100% existe pour chaque performance évaluée comme primordiale dans l'expression du besoin militaire (par définition, le caractère primordial d'une exigence militaire met son atteinte dans les objectifs du programme).

E - COMPARAISON

La comparaison des indicateurs présentés ci-dessus portera sur les domaines des coûts, du calendrier et de la performance des systèmes d'armes. Il va de soi qu'il y a des interdépendances entre les différents indicateurs.

Les coûts :

Toutes les parties examinées utilisent des indicateurs pour faire en sorte que les programmes entrent dans l'enveloppe de coût attribuée. Pendant que l'OCCAR prévoit qu'aucun programme ne dépasse l'enveloppe prévue pour l'année, la DPA permet une dérive des coûts de développement et de production des programmes de 0,6% par an dû aux tolérances accordées aux calendriers.

La France tolère un écart de 3% pour l'année 2006 et prévoit une tolérance de 2% pour l'année 2008 ce qui est plus que le pourcentage de la DPA. Toutefois, la DGA se donne en interne un objectif plus ambitieux de 1%.

De plus, il faut souligner que la DPA prend comme référence la phase de conception et de réalisation pendant que la France ne regarde que la phase de réalisation et par conséquent une enveloppe plus petite que la DPA.

D'ailleurs, la DPA a choisi des indicateurs spécifiques (indicateurs 5, 6 et 7) mesurant spécialement l'efficacité de l'organisation. De cette manière, elle veille aussi sur le poids des coûts opérationnels représentant une quantité non-négligeable puisqu'ils englobent entre autres les coûts de personnel³⁶. Les indicateurs 5, 6 et 7 de la DPA semblent être pertinents parce qu'ils mesurent les valeurs même du travail (équipements livrés ou actifs créés) au lieu par exemple du rapport entre les *moyens* accordés au développement et à la production et les coûts opérationnels.

³⁶ Note de bas de page ²⁴.

L'Allemagne reste avec ses indicateurs dans une logique exclusivement budgétaire. La cible fixée prévoit que 99% des moyens alloués sont dispensés. L'OCCAR par contre permettait en 2005 que jusqu'à 7% du budget administratif et jusqu'à 8% du budget opérationnel ne soit pas dépensé.

Les cibles de l'OCCAR et de la DPA devraient être les cibles les plus ambitieuses dans ce domaine. La France pourrait envisager d'utiliser des indicateurs comme les indicateurs 5, 6 et 7 de la DPA, dès qu'un bilan d'ouverture et une comptabilité analytique sera établie dans le cadre de la LOLF.

Le calendrier :

Tous les pays et l'OCCAR évaluent le respect des calendriers fixés. L'avantage des indicateurs utilisés par la DPA est qu'ils ne mesurent pas seulement le respect des calendriers (l'indicateur 2) mais aussi la productivité de l'agence par an (l'indicateur 4). Bien que le respect du calendrier ait un impact fort sur la productivité (de la DPA), l'indicateur 4 souligne en plus le rôle de fournisseur (d'entrepreneur) de la DPA. Aussi souligne-t-il la nécessité de «livrer» parce que des projets inachevés entraînent des dépenses en capital supplémentaires³⁷. L'indicateur C.1.1 de l'OCCAR pourrait avoir un effet néfaste parce qu'il autorise un retard total de *1,5 mois par an par rapport à tous les jalons* de l'année concernée³⁸. Le retard pourrait augmenter de plusieurs mois au cours du programme. Il en est de même pour l'indicateur utilisé par la DPA mais celui-ci autorise *un mois* de retard *par an* par rapport à la date prévue de mise en service et même moins pour les années à venir (en 2008/2009 seulement 21 jours) ce qui est une approche plus ambitieuse. A noter que la valeur de la DPA s'applique à tous les programmes alors que les cibles valeurs de l'OCCAR s'appliquent à 80% des programmes en 2005 et à 90% à partir de 2007.

L'approche allemande mesure le pourcentage de retard par rapport aux prévisions. Il semble plus précis d'accorder à tous les programmes le même *taux* de retard (par an, phase ou jalons) que d'accorder un montant de retard fixé en mois par an. La France a choisi de mesurer le respect des jalons par l'indicateur 11-1. Comme unité temporelle elle a choisi l'année et pas le respect d'une date exacte ce qui rend l'indicateur moins pertinent dans une optique de gestion de projet³⁹. En ce qui concerne l'indicateur 11-3 (respect des délais à terminaison) elle suit le modèle de la DPA. Les objectifs sont moins ambitieux que celles de l'OCCAR et de la DPA⁴⁰.

³⁷ Voir note de bas de page ²⁸.

³⁸ Il est important pour l'OCCAR d'avoir une vision annuelle de la performance par rapport aux «High Level Objectives». Aussi fournit-elle chaque année un «reporting» indiquant le retard cumulé depuis l'intégration du programme par rapport aux dates de référence du programme.

³⁹ Selon la DGA, cet indicateur est une traduction de l'accent et de la priorité mis sur la cohérence des rendez-vous entre les différents programmes constituant une capacité opérationnelle, élément clé de satisfaction des forces armées.

⁴⁰ Selon la DGA, l'inclusion ou non des marges calendaires pour risques dans les calendriers de référence (totale pour la DGA, partielle pour la DPA) est de nature à expliquer une partie de cette différence. A noter que dans les pratiques de la DGA, l'effet d'affichage d'un calendrier moins ambitieux mais moins risqué est considéré comme démobilisateur vis-à-vis des maîtres d'œuvre industriels.

L'observatoire économique de la défense diffuse Ecodef par messagerie électronique (format pdf).

Si vous êtes intéressés par cette formule, veuillez adresser votre E-mail à :
oed@sga.defense.gouv.fr

Performance :

Tous les pays et l'OCCAR utilisent ou veulent utiliser des indicateurs mesurant la performance. La DPA a fixé un taux de performance de 97% par rapport aux demandes de performance clés. La France a l'intention de suivre une démarche similaire et de faire des comparaisons par rapport aux performances clés. L'OCCAR a fixé un taux de performance de 95% concernant tous les aspects de performance. L'Allemagne ne définit explicitement aucun taux de performance comme cible valeur mais définit dans les «Phasendokumenten» des demandes de performance clés. Si la réalisation d'une de ces demandes s'avère impossible une décision sur la vie du programme devient obligatoire.

Dans tous les cas, il reste des marges d'interprétation concernant la performance d'un système d'arme qui empêche une comparaison exacte des indicateurs de performance dans le cadre de ce travail.

CONCLUSION

Les exemples présentés ci-dessus montrent que le choix des indicateurs est partiellement influencé par le système budgétaire. Un système de comptabilité de caisse a tendance à fixer d'autres priorités qu'un système axé sur une logique de résultat,

comme par exemple la consommation de tous les moyens alloués. Toutefois, la réglementation budgétaire laisse une marge de manœuvre importante à chaque administration pour définir ses propres priorités.

Le Royaume-Uni et l'OCCAR n'ont pas encore terminé leurs réflexions sur la façon de concevoir leur système d'indicateurs de performance et la France a juste commencé à utiliser un tel système à grande échelle, dans le cadre de son nouveau système budgétaire⁴¹. Par conséquent, il faudra encore quelques années pour pouvoir donner une évaluation finale des avantages et des inconvénients des indicateurs choisis par les Etats et leurs organisations internationales dans le domaine de la défense.

⁴¹ Voir la «Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances». Le fait qu'il soit la première fois que la France utilise des indicateurs de performance est de nature à expliquer dans une certaine mesure les différences avec par exemple des valeurs cibles de la DPA qui sont quelquefois plus ambitieuses. Pour la France il importe de ne pas fixer au début des cibles irréalistes.

Internet › www.defense.gouv.fr/sga • Intranet › www.sga.defense.gouv.fr

É C O D E F

Observatoire Économique de la Défense (SGA/DAF/OED)
14, rue Saint Dominique • 00450 Armées

Pour vous abonner :
Fax : 01 42 19 45 43 - Email : oed@sga.defense.gouv.fr
Rédacteur en chef : Cyr-Denis Nidier

ISSN 1293-4348 • Impression : SMG/Impressions • Tél : 01 42 19 40 91
Conception et réalisation graphique : Pascal Ilic SGA/com 2006