



## Vers une armée de métier... performante et efficiente

cahier de la pensée mili-Terre

Le Chef d'escadrons Ludovic SOMMERLAT

publié le 30/05/2018

L'Armée de Terre dans la société

«La politique et la stratégie de la guerre ne sont qu'une perpétuelle concurrence entre le bon sens et l'erreur»

### Charles de Gaulle

**La mise en place d'outils de gestion et de contrôle de la performance est une évolution positive et nécessaire, mais doit être effectuée avec discernement quand elle est appliquée au secteur public et au ministère de la Défense en particulier. Une acceptation non critique des pratiques commerciales peut affaiblir le commandement et se faire au détriment d'une conduite efficace des opérations.**

En France, la recherche de la performance dans le secteur public, entendue comme l'optimisation des services rendus aux citoyens, l'évaluation des politiques publiques qui vise à estimer la valeur de l'intervention publique en mettant en relation ses résultats, ses impacts et les besoins, et l'application de modèles commerciaux ne sont pas nouvelles. Toutefois, leur approche a évolué dans les vingt dernières années. Ainsi, les tableaux de bord ou autres outils de suivi et de mesure de la performance à périodicité régulière, venus du privé, se multiplient. La défense n'échappe pas à cette tendance confirmée par l'utilisation croissante de termes commerciaux. Cela engendre de nombreuses craintes et critiques du fait, entre autres, de l'exemple américain qui illustre les dérives potentielles.

En tant que telle, la mise en place d'outils de gestion et de contrôle est une évolution positive et nécessaire, mais doit être effectuée avec discernement quand elle est appliquée au secteur public et au ministère de la Défense en particulier. Il convient de prendre garde à une dérive actuelle qui consiste à promouvoir de manière conceptuelle, dans une sorte de «novlangue» moderniste, synergie, efficacité, management[1]... Il ne s'agit pas de réfuter cette orientation utile mais de souligner qu'une acceptation non

critique des pratiques commerciales peut affaiblir le commandement, et ce au détriment d'une conduite efficace des opérations. Il ne faudrait pas déconstruire, mais utiliser les fondations solides et éprouvées. Au contraire, dans une armée de plus en plus moderne, afin d'accompagner les restructurations et la recherche de performance, il paraît opportun de redonner de la responsabilité et de la visibilité au commandement.

## **La performance et l'emploi de pratiques commerciales sont nécessaires**

Tout d'abord, l'évaluation de la performance est nécessaire car elle vise à améliorer la capacité de direction ou de planification, mesurer si les résultats répondent aux objectifs fixés et introduire des corrections pour y parvenir dans le but ultime de créer de la valeur. Si, dans le monde de l'entreprise, la création de valeur est généralement associée à l'accroissement du profit, elle doit être entendue dans le secteur public comme une optimisation des services rendus aux citoyens. Dans le domaine spécifique de la défense, il s'agit de la protection du territoire (notamment la dissuasion) et de la projection de forces pour défendre les intérêts du pays.

La recherche de la performance dans les services publics remonte à l'après-guerre afin de gérer au mieux les ressources pour la reconstruction du pays. En 1946, le comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics est créé pour proposer des mesures de nature à réduire les coûts et à améliorer la qualité et le rendement des services des ministères et organismes chargés d'assurer un service public. En 1968, la rationalisation des choix budgétaires est lancée sur le modèle du Planning Programming Budgeting System américain pour rationaliser les choix budgétaires et contrôler les résultats par des études d'analyses de système et de coût-efficacité. Enfin, en 2001, une phase décisive en termes de performance du nouveau management public (NMP) est atteinte en passant d'une logique de moyens à une logique de résultats avec la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Les objectifs stratégiques sont déclinés en 900 indicateurs qui mesurent trois aspects de la performance: l'efficacité pour le citoyen, la qualité pour l'utilisateur et l'efficience pour le contribuable.

D'autre part, l'utilisation de ces pratiques s'est développée avec la réduction des différences entre les secteurs privé et public. Certes, dans le privé, l'objectif de rentabilité économique est inhérent à un projet d'entreprise qui doit s'autofinancer pour s'inscrire dans la durée alors que dans le public, le soutien financier de l'État fait passer cet objectif au second plan: la finalité principale recherchée est la satisfaction de l'intérêt général. Pour autant, l'État met de plus en plus en avant l'objectif de la réduction des déficits, i.e. une recherche de rentabilité. Ce rapprochement est accentué par le fait que les services publics sont maintenant en concurrence entre eux ou avec le privé. Ils produisent des biens et des services tout en étant soumis à des contraintes financières, techniques et humaines. Parmi ces facteurs de rapprochement, l'externalisation permet (au moins en théorie) de réaliser des économies tout en obtenant un service de niveau comparable ou supérieur à ce qui existait auparavant. En outre, l'utilisation croissante de contractuels au sein de la fonction publique conduit à appliquer les méthodes de management traditionnellement employées dans le secteur privé afin de remédier aux travers

fréquemment reprochés[2] (rigide, coûteux, peu efficace, trop centralisé, insuffisamment innovant).

### **L'utilisation de la performance et de pratiques commerciales doit se faire avec discernement car des différences notables subsistent avec le secteur privé**

Premièrement, les services publics ne choisissent pas leur clientèle, tous les usagers devant être satisfaits selon le principe de l'équité et de l'égalité des citoyens, alors que les entreprises privées peuvent sélectionner certains «segments» de clientèle.

Ensuite, les finalités et les moyens pour y parvenir diffèrent. Le but principal de toute entreprise est de faire du profit tout en se conformant à un ordre social et juridique existant. Au contraire, Clausewitz rappelle qu'à la guerre les règles existantes sont souvent violées et le but ultime consiste à se protéger, détruire les richesses de l'ennemi et s'emparer de son territoire[3]. Une mauvaise décision est susceptible de menacer l'existence même de la nation. Aussi, la guerre doit être gagnée aussi rapidement que possible, peu importent les coûts induits[4].

Troisièmement, le facteur humain joue un rôle central et critique. L'objectif de l'entreprise est de rendre les gens capables de travailler en équipe si bien qu'un engagement sur des objectifs communs et des valeurs partagées est exigé et contrôlé. Dans l'armée, le matériel représente simplement un moyen, non une fin. L'importance de l'homme est fondamentale: la victoire, au sens de Clausewitz, consiste en un affrontement de volontés (amener l'ennemi à se plier à la volonté du vainqueur) et dépend en grande partie de la cohésion de ses petites unités[5]. Par ailleurs, l'état psychologique et la réaction des individus en situation de stress ne peuvent être entièrement connus, anticipés ou mesurés significativement.

Quatrièmement, les chefs civils et militaires doivent prendre des risques dans la prise de décision. Plus le niveau de responsabilité est élevé, plus les enjeux sont importants. Malgré les progrès technologiques, un chef connaît rarement tous les éléments d'une situation donnée. Dans les affaires, le coût d'opportunité et le retour sur investissement dépendent du risque du projet. Cependant, le risque individuel n'est pas nécessairement grave et certaines entreprises croissent en transférant leurs risques. Au contraire, le chef militaire ne peut pas le partager ou déléguer aux échelons subordonnés. Il est responsable des décisions touchant la planification, la préparation et l'exécution de campagnes. Il prend des risques calculés qui ne sont pas de même nature que le chef d'entreprise: dans un cas la faillite, dans l'autre la défaite du pays[6].

Enfin, le leadership[7], et non le management, est l'un des aspects les plus critiques de la guerre. L'objectif du management est de rendre les gens capables de performances conjointes grâce à des buts communs, des valeurs, une structure et de la formation. La

supériorité en matériel explique que l'armée américaine se repose essentiellement sur le management pour résoudre les problèmes militaires[8]. Dans le même temps, l'importance des valeurs entrepreneuriales a été précisément la raison de l'incapacité des officiers américains d'être performants au Vietnam[9]. Au contraire, le leadership ne peut être mesuré car il est essentiellement immatériel. Les armées qui traditionnellement y recourent, telle que l'armée allemande dans le passé, se révèlent beaucoup plus efficaces pour accroître leur puissance et compenser l'infériorité en matériels. En ce sens, alors que le format diminue, il semble opportun de s'interroger sur les risques d'une approche trop managériale jusqu'aux plus bas échelons.

Dès lors, une application systématique et directe des pratiques commerciales se révèle hasardeuse et potentiellement dangereuse

Tout d'abord, l'idée s'est répandue peu à peu qu'il était possible d'inventer un monde où les décisions se fondent sur des chiffres et sur ce qui est quantifiable. Le secrétaire américain à la Défense McNamara cherchait par exemple à appliquer le business model de l'entreprise Ford en opposant son veto à tout investissement n'apportant pas de bénéfices immédiats. Les frères Toffler ont injustement contribué à influencer cette croyance selon laquelle «la façon dont nous faisons la guerre reflète la façon dont nous créons la richesse»[10], affirmant que d'une nouvelle économie fondée sur la connaissance résultait une révolution dans la façon de conduire la guerre (network-centric warfare). Pourtant, la nature de la guerre, comme l'a expliqué Clausewitz, ne change pas et demeure indépendante des évolutions technologiques et économiques. L'accent mis sur les pratiques commerciales par le Pentagone conduit à une dépendance excessive à l'égard des différents indicateurs évaluant les progrès du champ de bataille. Ils remplacent trop souvent le jugement et l'indépendance du chef[11].

Ensuite, l'utilisation d'indicateurs est subjective. L'autorité sélectionne arbitrairement les critères qui doivent être comptés et évalués. Il est difficile d'évaluer les éléments inconnus même si les mesures sont correctement établies. Ainsi l'évaluation des morts chez l'ennemi, devenue sans objet après le Vietnam, a resurgi en Afghanistan afin de saper la propagande adverse et renforcer l'opinion publique. Or, ce n'est pas un indicateur fiable (les talibans retirent les corps, par exemple) et ne devrait pas être utilisé pour mesurer les progrès de la guerre, surtout dans un environnement où le contrôle de la population plutôt que les tués est la clé de la victoire. Trop souvent, les indicateurs n'ont que peu ou pas de valeur, rapportent des données qui n'ont aucun sens en tant que telles, sont plutôt à court terme (journaliers ou hebdomadaires en Afghanistan) et trop simplistes pour embrasser la complexité du théâtre.

Il en découle qu'un accent croissant est mis sur l'efficacité au détriment de l'efficacité entendue comme la capacité à remporter les batailles, à défaire l'adversaire et à réaliser les objectifs politiques[12]. L'efficacité est le rapport entre les résultats obtenus et les ressources utilisées, et vise à éviter tout gaspillage, ce qui paraît louable[13]. En éliminant les redondances et en se concentrant sur les pôles d'excellence, les entreprises peuvent améliorer leur position concurrentielle, même en abandonnant d'autres marchés. Dans la défense, le résultat serait une homogénéisation presque complète pour supprimer toute

redondance et des coupes capacitaires pour se séparer de ce qui n'apporte pas une plus-value immédiate (cf. McNamara). Dans les marines occidentales, un nombre croissant de missions sont attribuées à un nombre décroissant de plates-formes, ce qui réduit les coûts. Le risque inhérent est de ne plus être capable de remplir toutes les missions. Or, la défense ne peut pas «abandonner un marché». Aussi, le principe de précaution devrait s'appliquer car la recherche de l'efficacité à court terme peut entraîner une diminution de l'efficacité sur le long terme. Or, aucun des décideurs d'aujourd'hui ne sera tenu pour responsable. De même, dans le domaine logistique, le nouveau postulat est que les changements dans l'entreprise et dans l'environnement (révolution de l'information) sont si rapides qu'il n'est plus possible de les prévoir et donc de planifier. L'hypothèse est juste, la manière d'y arriver erronée comme le suggère l'opération Iraqi Freedom. En effet, le concept est intrinsèquement inflexible, vulnérable et incapable de servir les besoins prioritaires.

### **Il convient d'anticiper les futures économies demandées et d'envisager d'ores et déjà de nouvelles pistes de réflexions afin de préserver l'efficacité de la défense**

Dans cette perspective, les recommandations suivantes pourraient être profitables et applicables en matière de gestion des ressources humaines, de responsabilisation de chaque échelon de la chaîne décisionnelle, de gestion de la gouvernance et de programmes d'armement:

- Ressources humaines. Le corps des officiers devrait être contractualisé, ce qui permettrait de conserver uniquement l'effectif nécessaire et diminuer la masse salariale (performance). Une partie de ce gain pourrait servir à augmenter les soldes des officiers afin de maintenir la qualité du recrutement (création d'indicateurs) tout en compensant le risque nouveau (précarité). En outre, le processus de reconversion pourrait être complètement externalisé pour tous les militaires. Ainsi, le militaire en partance serait totalement détaché pour une durée variable en fonction de son temps passé dans l'institution. L'organisme, privé ou public, aurait un contrat d'objectif visant un certain taux de reconversion à court et à long termes. De plus, la mise en place d'un système d'incitations applicables à l'organisme et aux militaires eux-mêmes (bonus et pénalités) permettrait d'effectuer des reconversions rapides et efficaces. De nombreuses économies humaines et financières (chômage) seraient ainsi réalisées, et cette vraie politique de reconversion attirerait indirectement de nouveaux candidats à l'engagement.
- Responsabilisation. Les insuffisances dans le fonctionnement des bases de défense (BdD) et du système Louvois révèlent la dilution de la notion de responsabilité. Pour obtenir un système performant, il faudrait remettre en place des échelons de responsabilité clairs dans lesquels le personnel puisse se reconnaître. C'est particulièrement important, notamment parce que, pour les militaires, le chef est responsable de ses hommes. Encore faut-il pour cela qu'il ait le temps de s'en occuper. Plus que jamais, la subsidiarité doit être privilégiée sur la transversalité qui ne fait que créer un besoin récurrent et chronophage de coordination; ce point est aussi valable pour la réforme de la gouvernance. Il est également nécessaire de responsabiliser le personnel à chaque échelon par un intéressement qui ne se limiterait pas au seul critère financier, si la réforme/travail effectuée avance bien, et en pénalisant dans le cas inverse. Cela suppose d'abord, comme dans l'armée britannique, une gestion interarmées particulière pour les officiers à très haut potentiel afin qu'ils puissent rester plus

longtemps en poste (quatre/cinq années) de façon à pouvoir mettre en place des réformes et les suivre<sup>[14]</sup>. À ce titre, le monde privé montre qu'il est possible, et même recommandé, de promouvoir un nombre restreint de jeunes talents. Il suffit de mettre en place un système qui leur permet de quitter l'institution plus tôt en favorisant l'intégration dans le reste de la fonction publique ou un départ dans le privé. Un tel système serait réellement efficient car il éviterait de faire perdre du temps et des talents.

- Gouvernance. Il convient de trouver un équilibre entre centralisation excessive (manque de flexibilité) et décentralisation abusive (redondance). Les forces armées sont peut-être allées un peu loin dans la centralisation, et l'expérience britannique peut servir utilement concernant ce point. Le ministre et le chef d'état-major des armées décident des grands programmes de demain car il s'agit là de choix stratégiques et qu'il est nécessaire d'éviter au maximum les doublons. Pour autant, une fois ces choix effectués, et dans tous les autres cas, les différentes armées devraient disposer de ressources financières propres car elles sont les mieux placées pour définir leurs besoins/priorités.

Sur ce point, le modèle britannique indique une augmentation claire de l'efficacité et une diminution de dépenses inutiles. D'une façon similaire, la multiplication des tâches assignées rendra vraisemblablement le Secrétariat général pour l'administration de plus en plus inefficace car tentaculaire. Les gains supposés en effectif par la centralisation fonctionnent jusqu'à un certain point au-delà duquel les inconvénients s'avèrent plus importants que les maigres recettes initialement escomptées.

- Programmes d'armement. Des économies peuvent être effectuées, notamment concernant des retards dans les livraisons et la mise en service opérationnel de nouveaux équipements. S'il s'agit d'une faute de l'entreprise, elle devra alors payer des compensations (ce qui en réalité est rarement le cas, même si des clauses contractuelles prévoient notamment le règlement de pénalités). Cependant, souvent, les retards sont imputables à des baisses des crédits qui entraînent la diminution du rythme de livraisons, le gel voire la suppression définitive du programme. Cela a un coût financier extrêmement important qui souvent ne permet que des économies à court terme (à moyen terme: indemnités à payer, d'autres programmes liés ou connexes prennent du retard).

En conséquence, l'efficacité opérationnelle s'en trouve directement affectée (un matériel atteint la dernière phase de son cycle de vie avant l'arrivée de son successeur), ce qui amène à prolonger certains programmes ou à acheter d'autres équipements sur étagère entraînant de facto un surcoût et la constitution de microparc. Aussi, une meilleure gestion fondée sur des pratiques commerciales est-elle nécessaire.

Au final, la défense a très vraisemblablement raison d'essayer de se structurer en important et en adaptant des méthodes civiles, car celles-ci permettent effectivement de renforcer l'efficacité de l'administration et d'améliorer la conception des armes et de l'équipement.

Cependant, la vraie difficulté réside dans le fait qu'aucune structure civile ne comporte autant de métiers, et donc qu'aucun modèle unique ne peut correspondre ou être transposé tel quel, notamment en raison de la mission de service public. Aussi, il s'agit bien d'adapter le système de gestion civile plus que de le copier, tout en s'attachant à conserver ce qui fait la particularité et l'efficacité des forces armées. L'efficacité est la clé du succès dans la guerre, tandis que l'efficience est la considération primordiale dans la prise de bénéfices de l'activité commerciale. En effet, l'adoption inconditionnelle de mesures commerciales risquerait de conduire à négliger les facteurs immatériels de l'environnement militaire. Dans le même registre, il faudrait que les indicateurs et les pratiques commerciales restent des outils au service d'objectifs et ne deviennent pas une fin en soi.

**En définitive**, le succès sera atteint grâce aux décisions prises par le chef militaire en fonction de son jugement et de son expérience. L'utilisation des modèles d'affaires dans la planification et la conduite de la guerre elle-même, ainsi que dans l'évaluation de la performance des forces au combat peuvent avoir des résultats désastreux comme le montrent les expériences américaines au Vietnam ou en Afghanistan<sup>[15]</sup>. On ne peut ignorer les leçons de l'histoire sans s'exposer à de grands périls.

[1] L'allocation et le contrôle des ressources, qu'elles soient humaines, matérielles ou financières, en vue d'atteindre les objectifs définis.

[2] Galdemar, Les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents?, 10.

[3] Carl von Clausewitz, "On War" (Princeton: Princeton University Press, 1976), 76.

[4] Michael I. Handel, "Masters of War: Classical Strategic Thought" (London: Frank Cass, 2001), 138.

[5] Dr John Johns, research director of Management Study Group on Military Cohesion: «Cohesion in the U.S. Military»: (Washington: NDUP, 1984), 4.

[6] Field Manual (FM) 22-103, Leadership and Command at Senior Levels (Washington: HQ Department of the Army, June 21, 1987), 33.

[7] L'art d'influencer directement ou non, et l'habileté à créer les conditions de réussite dans la réalisation des résultats souhaités.

[8] Milan Vego, "Is the conduct of war a business?" (JFQ, 2010), 56-57.

[9] Richard A. Gabriel, Antagonists: "A Comparative Combat Assessment of the Soviet and American Soldier" (Westport: GP, 1984), 83.

[10] Alvin and Heidi Toffler, "War and Anti-War: Survival at the Dawn of the 21<sup>st</sup> Century". (Boston, MA: Little, Brown and Coy, 1993), 2-5.

[11] Pour ce paragraphe, se reporter à Milan Vego, Is the conduct of war a business? (JFQ, 2010), 58.

[12] Bastien Irondelle, «Démocratie, relations civilo-militaires et efficacité militaire», Revue int. de politique comparée, 2008/1, 117-118.

[13] Il s'agit en apparence du suivi des principes de Foch, en particulier l'économie des forces. Cependant, dans sa pensée, ces principes n'ont de sens que parce qu'ils permettent d'être plus efficaces, et non plus efficients. De la même façon, la mobilisation de l'ensemble du pays en cas de montée aux extrêmes, comme le suggère Clausewitz, n'a pour objectif que de rendre les armées plus efficaces. En ce sens, l'opposition efficacité/efficience reste pertinente si elle est confrontée aux principes de la guerre.

[14] Rester plus longtemps en poste afin de gagner en cohérence est devenu une nécessité qui dépasse largement le seul cas des très hauts potentiels. Les postes de commandement également devraient passer à trois ans (comme dans la gendarmerie ou certaines armées occidentales), de même que les postes du personnel qui suit des programmes d'armement par exemple.

[15] Milan Vego, Is the conduct of war a business? (JFQ, 2010), 57-65.

Officier de cavalerie, le Chef d'escadrons Ludovic SOMMERLAT est breveté de l'Advanced Command and Staff Course britannique. Dans le cadre de sa formation spécialisée à l'EMSST, il a suivi la scolarité du Master in Business Administration d'HEC Paris.

---

**Titre :** le Chef d'escadrons Ludovic SOMMERLAT

**Auteur(s) :** le Chef d'escadrons Ludovic SOMMERLAT

**Date de parution** 08/01/2019

---