



25^{ème} PROMOTION DE L'ÉCOLE DE GUERRE
2017-2018

**Réforme organisationnelle et conduite
du changement dans les armées : la
mise en place des bases de défense**

Lieutenant-colonel Olivier Coffre

sous la direction du colonel Valérie Godin
chef du bureau politique de l'emploi et condition
de l'aviateur de la direction des ressources humaines de l'armée de l'air

Résumé

Sur fond de nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et de révision générale des politiques publiques (RGPP), le Président Sarkozy a souhaité réaliser des économies sur les services du soutien et redéployer les moyens financiers sur l'activité opérationnelle des forces et sur leurs équipements. Le ministère de la défense s'est ainsi engagé en 2008 dans un processus de réforme et de modernisation d'une ampleur inédite. Avec un budget qui a diminué de 20% en 25 ans et une déflation des effectifs de 30% en 10 ans, le ministère de la défense a payé un lourd tribut à la modernisation des actions publiques.

En créant les bases de défense, en regroupant les formations militaires sur ces bassins de vie et en mutualisant les services du soutien, la réforme a profondément modifié les jeux d'acteurs et rebattu les cartes du pouvoir. Loin des gains escomptés pour l'opérationnel, les restructurations ont sonné le glas de la plénitude de commandement et mis un terme au principe séculaire « un chef, une mission, des moyens ». La réduction du format des armées, l'interarmisation, la civilianisation et les externalisations ont par ailleurs fait naître de nouvelles interrogations et compliqué l'exercice du commandement.

L'affaiblissement et la perte de crédibilité du commandement sont des risques majeurs, que la conduite de la transformation n'a pas suffisamment pris en compte. Les réformes de 2008 n'ont pas permis de soulager les formations militaires des contraintes du soutien au profit de l'activité opérationnelle. Les unités ont parfois été contraintes de s'adapter et de compenser sur leurs ressources propres la baisse de la qualité voire l'absence de service. Paradoxalement, la réforme semble donc bénéficier au soutien plus qu'à l'opérationnel. Néanmoins le processus semble inachevé et peut certainement être amélioré. Ainsi, il apparaît indispensable de s'orienter vers une direction centrale unique pour le soutien, de rationaliser davantage les structures locales et de mettre en place des moyens d'accompagnement. En outre, nous retiendrons que le changement doit avant tout être bien préparé en amont. Au final, quatre conditions essentielles semblent devoir être réunies pour assurer la réussite du changement : fixer des échéances réalistes, allouer des moyens cohérents au regard des objectifs, impliquer l'ensemble du personnel pour le fédérer autour du projet, et enfin travailler la communication pour faire comprendre la logique et l'utilité de la réforme.

Abstract

Through two new budgetary acts ratified in the mid-2000's, President Sarkozy aimed to streamline military support services in an effort to redirect financial resources to equipment and operations of the armed forces. In 2008, the Ministry of Defense embarked on a process of reform and modernization of unprecedented scale. With both a budget reduction of 20% over the past 25 years and a 30% reduction in troops over the past ten, the Ministry of Defense has paid a heavy price for the modernization of public policy.

In its initial attempt at economization, the Ministry of Defense synergized support services by consolidating military bases and reapportioning troops across those bases thereby reforming and rebalancing power across the Hexagon. An ancillary effect to the expected gains to operational readiness, this restructuring sounded the death knell for the historic abundance afforded to commanders putting an end to the secular principle "one leader, one mission, the means." The reduction in the size of armies, inter-militarization, civilianization, and outsourcing have also complicated the exercise of command.

Transformation has not sufficiently taken into account its potential impact on commanders, who have incurred a loss of credibility without more control over resources. Moreover, evidence suggests that the reforms of 2008 fell short of their intended goal of alleviating the constraints of support services in favor of operational readiness. Military units have often been forced to adapt and compensate with their own resources, due to the decline in quality or lack of services. Paradoxically, the reform seems to benefit the support services branch of the armed forces, more than the operators. Regardless, the process seems unfinished and can certainly be improved. Thus, it is essential to reorient the support services branch toward a codified goal by further streamlining the military's network and means of support. This time, the criteria for success must be well-defined before action. Furthermore, four essential conditions are necessary to achieve the desired end-state, which include: setting realistic deadlines, allocating means consistent with objectives, involving all stakeholders in project execution, and, finally, effectively communicating the reasons for reform to make its logic and utility understood.

Table des matières

| | |
|---|----|
| Résumé | 1 |
| Abstract | 2 |
| Introduction | 5 |
| A. Cadre global et contexte de la réforme | 7 |
| <i>1. Débat sur « le cœur de métier » des armées : définir le rôle de la défense nationale</i> | 7 |
| <i>2. Gouvernance de la défense et rôle des acteurs politiques dans la transformation des armées</i> | 8 |
| 2.1. Le Président de la République | 8 |
| 2.2. Le Premier ministre..... | 9 |
| 2.3. Le ministre de la défense | 10 |
| 2.4. Le Parlement | 10 |
| <i>3. Les effectifs et le budget de la défense : éléments de contexte de la réforme</i> | 11 |
| 3.1. Des effectifs devant être réduits de 30% en 10 ans | 11 |
| 3.2. Un budget qui a diminué de 20% en 25 ans..... | 12 |
| B. Mise en place des Bases de Défense et pilotage du changement dans les armées : analyse d'une réforme sans précédent | 14 |
| <i>1. Les origines de la réforme : une volonté politique forte</i> | 14 |
| <i>2. Le socle normatif et réglementaire de la réforme</i> | 14 |
| 2.1. Le Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale..... | 15 |
| 2.2. La Revue des programmes d'armement | 15 |
| 2.3. La Loi de Programmation Militaire (LPM) | 15 |
| <i>3. Une réforme qui modifie l'organisation de façon très apparente</i> | 16 |
| 3.1. Le discours managérial | 16 |
| 3.2. Les structures formelles | 17 |
| <i>4. Une réforme qui agit en profondeur sur les jeux d'acteurs</i> | 20 |
| 4.1. Les structures informelles | 20 |
| 4.2. Les stratégies développées | 22 |
| 4.3. Le transfert des pouvoirs..... | 24 |

| | |
|---|----|
| 5. L'externalisation : un bénéfice incertain pour un enjeu émotionnel exacerbé | 25 |
| 5.1. Les limites de l'externalisation dans la défense..... | 25 |
| 5.2. L'impact psychologique pour le personnel..... | 27 |
| 6. Interarmisation, civilianisation, externalisations... vers une nouvelle identité de défense ? | 29 |
| 6.1. Des pratiques identitaires très ancrées | 29 |
| 6.2. La crainte d'une perte d'identité | 31 |
| 6.3. Des convergences vers une identité commune aux acteurs de la défense | 32 |
| C. Risques et facteurs clés de succès : les enseignements de la transformation | 34 |
| 1. Le clivage entre commandement et soutien ne bénéficie pas à l'efficacité opérationnelle | 34 |
| 1.1. La défaite française de 1870 : prendre en compte les enseignements de l'histoire... 34 | |
| 1.2. « Déchargé » du soutien, le commandement est en réalité affaibli..... 35 | |
| 1.3. Le gain pour le « cœur de métier » est discutable..... 37 | |
| 2. Le processus de rationalisation peut être utilement poursuivi | 38 |
| 2.1. Réduire le nombre de structures de direction..... | 38 |
| 2.2. Rationaliser encore les structures locales | 39 |
| 3. La nécessité de mettre en place des mesures d'accompagnement | 40 |
| 3.1. Accompagner le personnel impacté par les restructurations..... | 41 |
| 3.2. Accompagner les changements culturels pour l'ensemble des acteurs de la défense..... | 43 |
| 4. Rester prudents sur les externalisations | 44 |
| Conclusion | 45 |
| Annexe I | 52 |
| Annexe II | 52 |
| Annexe III | 53 |
| Liste des sigles et acronymes utilisés | 54 |

Introduction

« *Le courage. Pour le ministère de la Défense, c'est de mener à son terme une réforme, je n'hésite pas à employer le mot, historique, de l'organisation territoriale de la défense, dont tous expliquaient qu'elle était impossible* »¹ déclarait le Président Sarkozy en présentant le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008.

Sur fond de nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et de révision générale des politiques publiques (RGPP), le Président définissait un nouveau cadre stratégique, consistant à privilégier le cœur du métier militaire en rationalisant l'organisation et en mutualisant l'administration générale et le soutien commun (AGSC). C'est donc dans ce contexte de dissolutions d'unités, de fermetures de sites et de réductions d'effectifs qu'ont été mises en place les Bases de défense (BdD), bouleversant l'organisation des structures militaires et modifiant les relations entre les acteurs.

Cette réforme sans précédent pour les armées a marqué le début d'une « posture permanente de changement »². La capacité à conduire le changement s'impose dès lors comme une compétence clé pour le commandement, et les officiers brevetés de l'École de guerre doivent savoir qu'en leur qualité de futurs dirigeants, ils seront confrontés à l'enjeu stratégique que représente la transformation du ministère.

Ce mémoire s'inscrit ainsi dans une démarche qui se situe entre la description et l'analyse du phénomène et des processus d'une part, l'explication des relations, des causalités et des mécanismes à l'œuvre d'autre part. L'essentiel du travail se fera sur le décryptage de situations observées.

En effet, une des difficultés de ce travail est qu'il y a peu de littérature concernant la conduite du changement spécifique aux armées, et aucune concernant la réforme du soutien et la mise en place des Bases de défense. Les sources se limitent essentiellement à des textes juridiques ou réglementaires, des rapports, des comptes-rendus et des bilans de la Cour des comptes de l'Assemblée nationale ou du Sénat, dont l'approche est principalement économique et comptable. L'apport de ce mémoire sera donc de livrer une

¹ Discours sur la défense et la sécurité nationale prononcé par le Président Sarkozy le 17 juin 2008 à Paris – Porte de Versailles.

² Par homologie avec la « posture permanente de sureté » qui est une des missions des armées sur le territoire national.

analyse sous l'angle de l'exercice du commandement et de la question de l'identité militaire.

La méthodologie que nous emploierons pour faire le lien entre la conception d'une politique et la complexité de sa mise en œuvre sur le terrain empruntera principalement à deux disciplines : la sociologie (notamment par des enquêtes de terrain) et la théorie des organisations (analyse des jeux de pouvoir, des relations et rapports sociaux, de la communication dans les groupes et des relations entre organisation et stratégie). L'analyse s'appuiera donc notamment sur des travaux parus dans des revues de sciences sociales et sur des ouvrages dont les auteurs font référence en sociologie ou en théorie des organisations (Crozier, Friedberg, Gouldner, Hannan, Letonturier, etc.).

La contrainte de temps constitue une autre difficulté. Ce type de travail nécessite beaucoup de disponibilité, en particulier pour conduire les entretiens propres à la méthodologie d'une enquête sociologique, puis du temps pour analyser le corpus (fonds d'archive, bibliographie, témoignages recueillis, etc.). Or, l'emploi du temps de la scolarité, les travaux demandés par ailleurs et les nombreux déplacements qui jalonnent l'année à l'École de guerre ne facilitent pas cette entreprise. En outre, l'échéance fixée à fin mars ne donne en définitif que 5 mois après validation du sujet et rencontre avec le directeur de mémoire, pour un travail qui dans les conditions décrites nécessiterait plus.

Pour l'ensemble de ces raisons, l'étude objet de ce mémoire sera donc circonscrite :

- dans l'espace : si la démarche de modernisation de la défense concerne l'ensemble de l'organisation, nous nous attacherons dans le cadre de ce mémoire à en étudier les effets sur une structure locale : une base aérienne³ et ses services d'administration et de ressources humaines ;

- dans le temps : l'objectif fixé est d'étudier la conduite du changement et ses effets à travers la mise en place des Bases de défense (en 2011), et non de se prononcer sur la pertinence de leur rattachement au service du commissariat des armées (en 2014) qui n'a pas modifié les principes fondamentaux constitutifs de la nouvelle organisation du soutien mutualisé. Cette étude s'intéressera donc à la période allant de 2008 à 2013.

³ Analyse conduite au travers des observations et propos recueillis sur la base aérienne 705 « Commandant Tulasne » de Tours et le groupement de soutien de rattachement (colocalisé).

En définitif, la volonté des autorités politiques de réaliser des économies en mutualisant les services du soutien a-t-elle bénéficié à l'activité opérationnelle des forces et permis de se recentrer sur le cœur de métier, ou a-t-elle au contraire entraîné une perte d'autonomie du commandement et l'incapacité du soutien à répondre aux besoins spécifiques propres à chaque armée ?

Pour répondre à cette question nous commencerons par rappeler les acteurs majeurs des décisions politiques en matière d'organisation de notre défense et leurs rôles respectifs, puis nous analyserons les principes de la réforme de 2008 et ses conséquences, avant de mettre en lumière des perspectives et proposer des pistes pour optimiser la conduite du changement au sein des armées.

*

* *

A. Cadre global et contexte de la réforme

1. Débat sur « le cœur de métier » des armées : définir le rôle de la défense nationale

La défense constitue l'une des missions régaliennes de l'Etat qui, à ce titre, en définit l'organisation, fixe les contrats capacitaires et décide des interventions. Le rôle de la défense nationale est défini par l'ordonnance du 20 décembre 2004 : « *La défense a pour objet d'assurer en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population. Elle pourvoit de même au respect des alliances, traités et accords internationaux.* »⁴

La défense est donc un instrument clé de la souveraineté nationale, mais également un outil de crédibilité internationale, en particulier lorsqu'elle s'exerce dans un cadre multilatéral. La mission première du ministère consiste à préparer et organiser les forces militaires pour leur permettre d'intervenir sur le territoire ou à l'étranger, notamment dans le cadre des opérations extérieures (OPEX). Les armées s'impliquent également régulièrement dans des missions de service public, en mettant leurs moyens – humains et matériels – au service des actions d'autres ministères, sur le territoire national comme à l'étranger.

⁴ Article L1111-1 de l'ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense.

Le ministère de la défense⁵ et les forces armées assurent ainsi de multiples missions, qui se répartissent en 3 pôles :

- assurer la protection du territoire national, de la population et des intérêts français ;
- œuvrer, dans le cadre de l'Europe de la Défense, à la gestion des crises hors de l'Union européenne ;
- maintenir une participation au niveau international dans le cadre de l'ONU ou de l'OTAN.

Les missions fixées à l'appareil de défense et les moyens capacitaires afférents sont de la responsabilité du Président de la République. Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2008, publié le 17 juin 2008, a défini la stratégie globale de défense de la France et déterminé les nouveaux contrats opérationnels pour la période de 2009 à 2020.

Dans un contexte mêlant contrainte budgétaire et volonté politique forte, la combinaison de la Révision générale des politiques publiques lancée en 2007 et des objectifs fixés par le Livre blanc de 2008 a marqué le début d'un processus de transformation profonde pour les armées.

2. Gouvernance de la défense et rôle des acteurs politiques dans la transformation des armées

La répartition des responsabilités des autorités politiques en matière de défense nationale est précisée par la Constitution du 4 octobre 1958.

2.1. Le Président de la République

L'article 15 de la Constitution confie au chef de l'Etat, chef des armées, l'exercice direct du pouvoir militaire. Cela se justifie par les enjeux de souveraineté nationale, le rôle du Président en matière de respect de notre indépendance, de l'intégrité du territoire et de crédibilité sur la scène internationale.

Le Président de la République détermine les orientations en matière de défense et arrête les décisions en Conseil des ministres, en Conseil de défense ou en Comité de défense restreint, tous placés sous sa présidence.

⁵ Rebaptisé « ministère des armées » en 2017 par le Président Macron, nous n'évoquerons que le ministère de la défense pour la période 2008-2013 étudiée dans ce mémoire.

S'agissant de la transformation des armées, c'est bien le Président Nicolas Sarkozy qui a décidé de mener une réforme historique de l'organisation de la défense suite au programme de Révision générale des politiques publiques (RGPP) lancé en 2007 au lendemain de son élection, consistant à passer en revue l'ensemble des politiques publiques pour déterminer les actions de modernisation et d'économies pouvant être réalisées.

Le Président de la République a donc une action directe sur la réorganisation des services de L'Etat et des différents ministères, qu'il exerce grâce au Conseil de modernisation des politiques publiques dont il assure la présidence. C'est dans ce cadre qu'il a annoncé le 4 avril 2008 une série de mesures, parmi lesquelles la mutualisation des fonctions d'administration et de soutien des armées de Terre, de l'Air et de la Marine.

2.2. Le Premier ministre

L'article 21 de la Constitution fait du Premier ministre le responsable de la défense nationale. A ce titre, il est en charge de la mise en œuvre des décisions prises par le Président de la République en matière de défense dans les différents conseils ou comités qu'il préside. Il dispose du Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité Nationale (SGDSN) pour l'aider dans cette charge et a autorité sur l'ensemble des ministres, chacun étant par ailleurs responsable des mesures de défense propres à son ministère.

Le Premier ministre tient un rôle essentiel dans la réforme de 2008. En effet, celle-ci s'inscrit dans le cadre de la RGPP annoncée par le gouvernement le 20 juin 2007 afin de mettre en place les réformes permettant à la fois de réduire les dépenses de l'État et d'améliorer l'efficacité des politiques publiques. C'est le Premier ministre qui se voit mandaté par le Président de la République pour assurer la présidence du Conseil de modernisation des politiques publiques, devenue « modernisation de l'action publique » (MAP) après l'élection du Président Hollande en 2012.

Ainsi, c'est le Premier ministre François Fillon qui, lors de la deuxième réunion du Conseil de modernisation des politiques publiques le 4 avril 2008, a annoncé une série de mesures, parmi lesquelles la mutualisation des fonctions d'administration et de soutien des armées de Terre, de l'Air et de la Marine.

Le Premier ministre est en outre responsable de la conduite de la modernisation de l'action publique, pour laquelle il s'appuie sur le Comité de suivi de la révision générale des politiques publiques dont il confie la coprésidence à son directeur de cabinet.

2.3. Le ministre de la défense

Le ministre de la défense prépare et met en œuvre la politique de défense, dont il est responsable conjointement avec le Premier ministre devant le parlement : organisation des armées, préparation des forces, programmation des effectifs, réalisation des programmes d'armements, gestion du patrimoine immobilier, etc. Il est assisté par ses grands subordonnés, le délégué général pour l'armement, le secrétaire général pour l'administration, le chef d'état-major des armées, lequel dispose des chefs d'état-major des 3 armées.

En matière de transformation des armées, le ministre de la défense a la lourde responsabilité de défendre le budget du ministère. Il conduit la revue stratégique de défense et de sécurité nationale qui définit le cadre stratégique de l'élaboration de la loi de programmation militaire (LPM), il est également responsable de la mise en œuvre des décisions présidentielles, qu'il s'agisse de réorganisation, de mutualisation des soutiens ou de réduction des effectifs.

2.4. Le Parlement

Le Parlement vote les lois qui déterminent les principes fondamentaux de l'organisation générale de la Défense nationale (article 34 de la Constitution). Les lois de finances déterminent le budget annuel du ministère de la défense et les lois de programmation militaire permettent au Parlement de se prononcer périodiquement sur les grandes orientations de la politique militaire de la France en définissant les ressources attribuées à la politique de défense dans un cadre pluriannuel (5 ans en général).

Outre le rôle du Parlement dans le vote des lois, les « Commissions défense » de l'Assemblée nationale ou du Sénat auditionnent les plus hautes autorités politiques et militaires sur les sujets de défense, et rédigent des rapports, avis et comptes-rendus. Les parlementaires ont ainsi une influence significative sur les orientations prises et donc sur la transformation.

3. Les effectifs et le budget de la défense : éléments de contexte de la réforme

3.1. Des effectifs devant être réduits de 30% en 10 ans

Entre le début de la transformation en 2008 et le bilan social des armées publié en 2014 pour l'année 2013, les effectifs ont été réduits de 44 081 personnes en ETPT⁶, soit une diminution de 17% en 5 ans. Par ailleurs, avant révision suite aux attentats qui ont frappé la France, la loi de programmation militaire 2014-2019 prévoyait de nouvelles réductions d'effectifs avec un objectif de 82 000 postes supprimés entre 2008 et 2019, soit une déflation de 30% en 10 ans. C'est dans ce contexte inédit que le personnel de la défense s'est adapté à la création des bases de défense, décidée en 2008 et effective en 2011.

Evolution des effectifs entre 2008 et 2013 :

| | 2008 | 2013 | Différence | Evolution |
|-----------------|---------|---------|------------|-----------|
| Effectif total | 320 239 | 265 458 | -44 081 | -17% |
| dont militaires | 243 652 | 205 121 | -31 190 | -16% |
| dont civils | 76 587 | 60 337 | -12 891 | -21% |

Source : bilan social du ministère de la défense 2008 et 2013, SGA/DRH-MD
Les données comprennent uniquement les effectifs prévus au PMEA⁷, hors effectifs de gendarmerie

Répartition des effectifs militaires par catégorie, par armée et services au 1^{er} janvier 2013 :

| | OFFICIERS | SOUS-OFFICIERS | MILITAIRES DU RANG | VOLONTAIRES | TOTAL | % |
|----------|-----------|----------------|--------------------|-------------|---------|-------|
| TERRE | 14 827 | 39 937 | 59 618 | 622 | 115 004 | 54,1% |
| MARINE | 4 700 | 24 240 | 7 087 | 749 | 36 776 | 17,3% |
| AIR | 6 849 | 26 379 | 12 123 | 138 | 45 489 | 21,4% |
| SERVICES | 9 147 | 4 968 | 893 | 185 | 15 193 | 7,2% |
| TOTAL | 35 523 | 95 524 | 79 721 | 1 694 | 212 462 | 100% |
| | 16,7% | 45,0% | 37,5% | 0,8% | 100% | |

Source : bilan social du ministère de la défense 2013, SGA/DRH-MD

Ces chiffres montrent clairement les effets de la réforme sur les effectifs militaires et civils de la défense. A ceci il convient d'ajouter qu'en 2014 la part de la défense a représenté à elle seule 60%⁸ des déflations de postes de l'ensemble de la fonction publique, tous ministères confondus.

⁶ L'ETPT (équivalent temps plein travaillé) est l'unité de décompte de référence des effectifs. Elle permet de prendre en compte la période d'activité de l'agent sur l'année et sa quotité de temps de travail. À titre d'exemple, un agent à temps partiel (80 %), présent du 1^{er} juillet au 31 décembre, compte pour 0,4 ETPT.

⁷ PMEA = Plafond ministériel des emplois autorisés (fixé en 2013 à 285 254 ETPT).

⁸ Sénat, rapport d'information n° 158 fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2014, Gilbert ROGER et André DULAIT, 21 novembre 2013, p. 25

Une telle manœuvre RH a imposé de modifier la gouvernance et les structures de nos armées, notamment par la mutualisation des moyens et des services du soutien qui est au cœur de l'étude de ce mémoire.

Au fil des révisions annuelles des cibles en déflation, en 2012 ce sont encore 54 923 réductions d'emplois qui sont prévues en organisation sur la période 2008-2014. Dans le détail, les diminutions prévisionnelles du Livre blanc de 2008 se répartissent de la manière suivante :

- adaptations capacitaires et restructurations : réduction de 15 474 emplois ;
- les 37 projets fonctionnels de la RGPP : réduction de 39 449 emplois.

Détail de la répartition des déflations d'effectifs en organisation prévues en 2012 :

| Réductions résultant du Livre blanc | Réductions résultant de la Révision générale des politiques publiques | | | TOTAL |
|-------------------------------------|---|---|---|--------|
| | Adaptation capacitaire, restructurations | Mise en base de défense, mutualisations | Modernisation de l'administration et du soutien | |
| 15 474 | 10 013 | 14 005 | 15 431 | 54 923 |
| | 39 449 | | | |

Source : Direction des ressources humaines du ministère de la Défense

Les chiffres de ce tableau traduisent bien un des principes phares de la réforme du ministère de la défense : réformer le soutien pour préserver les capacités opérationnelles.

La réforme fixe dans ce domaine une double contrainte : réduire prioritairement les emplois dans les périmètres liés au soutien et à l'administration des forces (75 % des suppressions de postes programmées), et revoir la répartition des postes entre civils et militaires dans les métiers concernés (démarche dite de « civilianisation »).

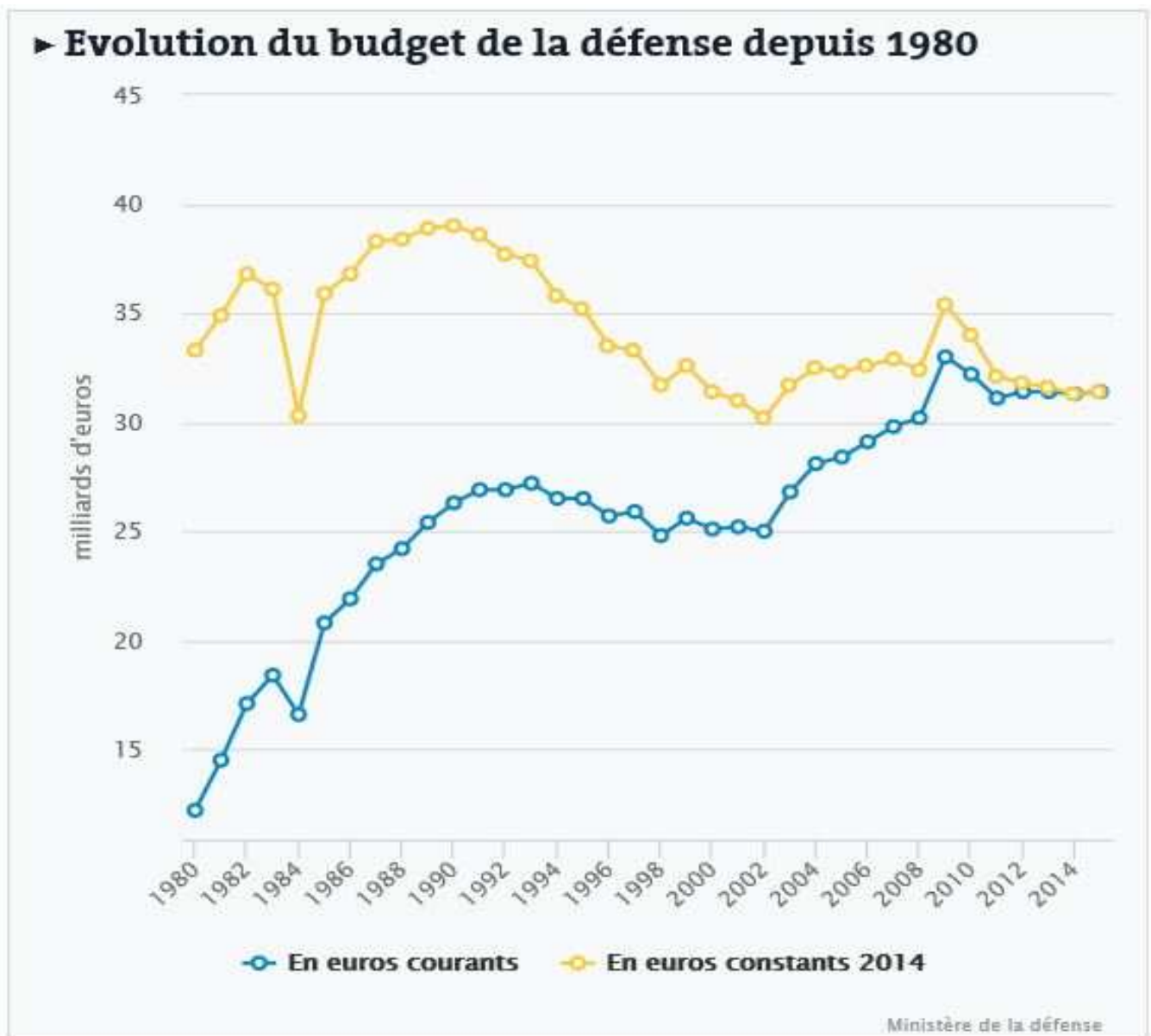
Aussi, il convient d'examiner les processus de mutualisation, d'externalisation et de civilianisation inhérents à la réforme des armées, pour analyser leurs conséquences sur le personnel de la défense, l'identité militaire et, *in fine*, l'exercice du commandement.

3.2. Un budget qui a diminué de 20% en 25 ans

Si l'on observe l'évolution des crédits de la défense dans les publications officielles, le budget alloué au ministère de la défense n'a cessé d'augmenter durant les 35 dernières années,

passant de 12,2 milliards d'euros en 1980 à 31,4 milliards d'euros en 2015. Or, il faut souligner que ces chiffres sont exprimés en « euros courants », ils ne tiennent donc pas compte de l'érosion monétaire due à l'inflation.

En réalité, si on ramène ces montants en « euros constants » avec pour référence la valeur de l'euro en 2014, le budget de la défense est passé de 33,3 milliards d'euros en 1980 à 31,4 milliards d'euros en 2014. Après un pic à 39 milliards d'euros en 1990, il n'a cessé de baisser, et a connu une diminution de 20 % depuis 25 ans.



Source : ministère de la défense

B. Mise en place des Bases de Défense et pilotage du changement dans les armées : analyse d'une réforme sans précédent

1. Les origines de la réforme : une volonté politique forte

Confronté à la volonté de l'Etat de moderniser les politiques publiques et d'adapter l'outil de défense aux évolutions du cadre stratégique, le ministère de la défense s'est engagé en 2008 dans un processus de réforme et de modernisation d'une ampleur inédite.

Trouvant ses racines dans la politique générale de modernisation de l'action publique de l'Etat, la transformation du ministère de la défense s'inscrit dans un mouvement d'adaptation continu visant à répondre à une exigence d'efficacité et de cohérence tout en maîtrisant les dépenses de l'Etat.

Imperméable aux protestations des états-majors qui s'inquiétaient de leur capacité à conduire une telle réforme tout en assurant les missions dans de bonnes conditions, le Président de la République a montré toute sa détermination : *« Je suis résolu à aller jusqu'au bout de cette réforme, ne vous y trompez pas, on la fera, on ira jusqu'au bout, dans toutes ses dimensions, parce que je sais que c'est la condition de notre avenir. Et le Premier ministre, le ministre de la Défense ainsi que Jean-Marie Bockel, vous pouvez compter totalement sur mon engagement. Il n'y aura pas l'ombre d'une feuille de papier à cigarette, y compris lorsqu'il y aura des manifestations pour protester contre telle ou telle décision. »*⁹.

C'est donc avec un ton de fermeté que cette transformation a été engagée, et les décisions politiques rapidement traduites en ordres aux armées.

2. Le socle normatif et réglementaire de la réforme

Le mode de gouvernance de la défense décrit précédemment impose des étapes incontournables entre la prise de décision au niveau politique et la mise en œuvre sur le plan opérationnel. En effet, il convient de définir la stratégie de défense que l'on souhaite adopter, de revoir les objectifs capacitaires en cohérence avec les réductions d'effectifs décidées, de fixer les priorités sur les programmes en cours et de soumettre le budget correspondant au vote du parlement.

Le processus de pilotage du changement est donc nécessairement très formel, il s'organise autour de trois grands chantiers menés de façon concomitante et coordonnée.

⁹ Discours sur la défense et la sécurité nationale prononcé par le Président Sarkozy le 17 juin 2008 à Paris – Porte de Versailles.

2.1. Le Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale

Le Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale définit la stratégie de défense et de sécurité nationale pour 15 ans. Dans ce document, le Président de la République fixe des objectifs capacitaires clairs en fonction de scénarios crédibles, et identifie les axes de réforme du ministère de la défense et de l'Etat. Le Livre Blanc de 2008 a ainsi marqué le point de départ de la réforme que nous étudions ici, avec notamment des réductions d'effectifs conséquentes et la mutualisation des services de soutien.

Le Livre Blanc de 2013 s'est inscrit dans la même démarche, en prévoyant des réductions d'effectifs supplémentaires, mais en réduisant en contrepartie les contrats opérationnels fixés aux armées.

2.2. La Revue des programmes d'armement

La Revue des programmes d'armement consiste à évaluer les coûts et la pertinence des programmes et opérations majeurs en cours, ou en préparation. Elle permet ainsi de dégager des marges de manœuvres financières et de fixer des priorités dans le cadre de la préparation de la Loi de programmation militaire, en tenant compte du contexte de réforme du ministère.

2.3. La Loi de Programmation Militaire (LPM)

Présentée au vote de l'Assemblée nationale, la LPM fixe la programmation des crédits d'équipements sur plusieurs années. Elle permet de planifier l'acquisition d'équipements nécessaires à l'accomplissement des missions de défense et de sécurité tout en respectant les orientations figurant dans le Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale, que ce soit en termes d'objectifs capacitaires ou d'axes de réforme.

La loi de programmation militaire 2009-2014 tire ainsi les conséquences des nouveaux formats définis par le Livre blanc : « *La prise en compte des nouveaux contrats opérationnels assignés aux armées d'une part, de l'effort de réduction des soutiens et de l'administration d'autre part, conduit à ramener l'effectif global des armées de 271 000, civils et militaires en 2008 à 225 000 en 2014-2015.* ».¹⁰

A ces suppressions de postes au titre de la LPM 2009-2014 s'ajoutent de nouvelles suppressions au titre de la LPM 2014-2019... Au total 82 000 postes sont prévus d'être supprimés au ministère de la défense entre 2008 et 2019, hors externalisations.

¹⁰ Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale 2008, Éditions Odile Jacob, La Documentation Française, juin 2008, 350 p., p228. *Chiffres hors gendarmerie et services.*

Cette réforme repose sur trois piliers : une nouvelle organisation du ministère de la défense, une nouvelle gouvernance et un nouveau fonctionnement. Elle se traduit par le regroupement de plusieurs formations militaires sur des aires géographiques, en créant des bases de défense et en mutualisant les services du soutien. L'un des axes majeurs de la réforme consiste en effet à réaffirmer « la primauté de l'opérationnel », l'effort de réduction des effectifs étant principalement supporté par « l'environnement et le soutien des forces ».

3. Une réforme qui modifie l'organisation de façon très apparente

3.1. Le discours managérial

Décidée par le Président, appuyée par le Gouvernement et le parlement, relayée par les états-majors, la réforme des armées met en œuvre une politique visant à rationaliser l'organisation et réduire les dépenses de l'Etat.

L'un des volets consiste à réorganiser la gouvernance du ministère pour optimiser son pilotage stratégique, en rassemblant sur le site de Paris-Balard tous les états-majors. Plus largement, cette politique s'accompagne d'une « *interarmisation* » des fonctions support et de la mutualisation des moyens d'administration générale et de soutien commun (AGSC), afin de réduire les coûts de fonctionnement, diminuer la masse salariale et se recentrer sur le cœur du métier de combattant.

« Mais il faut revoir maintenant l'organisation de nos soutiens. Il faut concentrer les implantations. Il faut ramener les effectifs au niveau des objectifs opérationnels. [...] Je sais, je l'assume, c'est une baisse substantielle des effectifs. Elle portera avant tout sur les soutiens et l'administration, ce qu'on dit souvent et qu'on fait si rarement. »¹¹, c'est dans ces termes que le Président Sarkozy voulant rassurer les forces opérationnelles annonçait une réorganisation préoccupante pour les services du soutien.

¹¹ Discours sur la défense et la sécurité nationale prononcé par le Président Sarkozy le 17 juin 2008 à Paris – Porte de Versailles.

3.2. Les structures formelles

Pour permettre la mise en œuvre de la réforme, le ministère de la défense (MINDEF) a dû faire évoluer ses structures, revoir son dispositif territorial et modifier son socle normatif et réglementaire.

Au niveau central, a ainsi été créé le Commandement Interarmées du Soutien (COMIAS), de même que sept Etats-Majors de Soutien Défense (EMSD) pour diriger 60 Bases de Défense (BdD) et leurs groupements de soutien (cf. annexe I). Malgré le principe de rationalisation qui se trouve au cœur de la réforme, l'apparition de ces nouvelles chaînes de commandement n'a paradoxalement pas fait disparaître les structures existantes, chaque armée ayant conservé sa propre Direction des Ressources Humaines, malgré la création¹² d'une Direction des ressources humaines de la défense (DRHMD) au sein du Secrétariat général pour l'administration (SGA).

Entrées en service le 1^{er} janvier 2011, les bases de défense correspondent à une aire géographique au sein de laquelle sont mutualisées les fonctions d'administration générale et de soutien commun au profit de l'ensemble des organismes du MINDEF situés à une distance n'excédant pas 1 heure et 30 minutes de déplacement. L'AGSC couvre un large spectre : « *actes administratifs, ressources humaines, action sociale, budget de fonctionnement courant, une partie du maintien en condition opérationnelle, transports, carburants, moyens généraux, alimentation, infrastructure, habillement, informatique courant, moyens communs d'instruction, service général, accueil/filtrage* »¹³, etc.

Ainsi, une BdD regroupe plusieurs formations des 3 armées, qui bénéficient des services de soutien pour lesquels elles ont perdu leurs moyens propres (cf. annexe II). Dès lors, l'efficacité du dispositif repose sur la qualité du dialogue entre les formations soutenues et le GSBdD, que les textes seuls ne peuvent suffire à établir.

Le fonctionnement des bases de défense est défini par arrêté, décrets, instructions et circulaires portant sur leur création, leur organisation et leurs missions. Le corpus réglementaire de chaque armée a également été modifié, pour prendre en compte le nouveau partage des tâches. Le consensus sur le périmètre alloué à chacune de ces structures n'a pas été simple, les premières instructions et circulaires des différentes chaînes comportant en

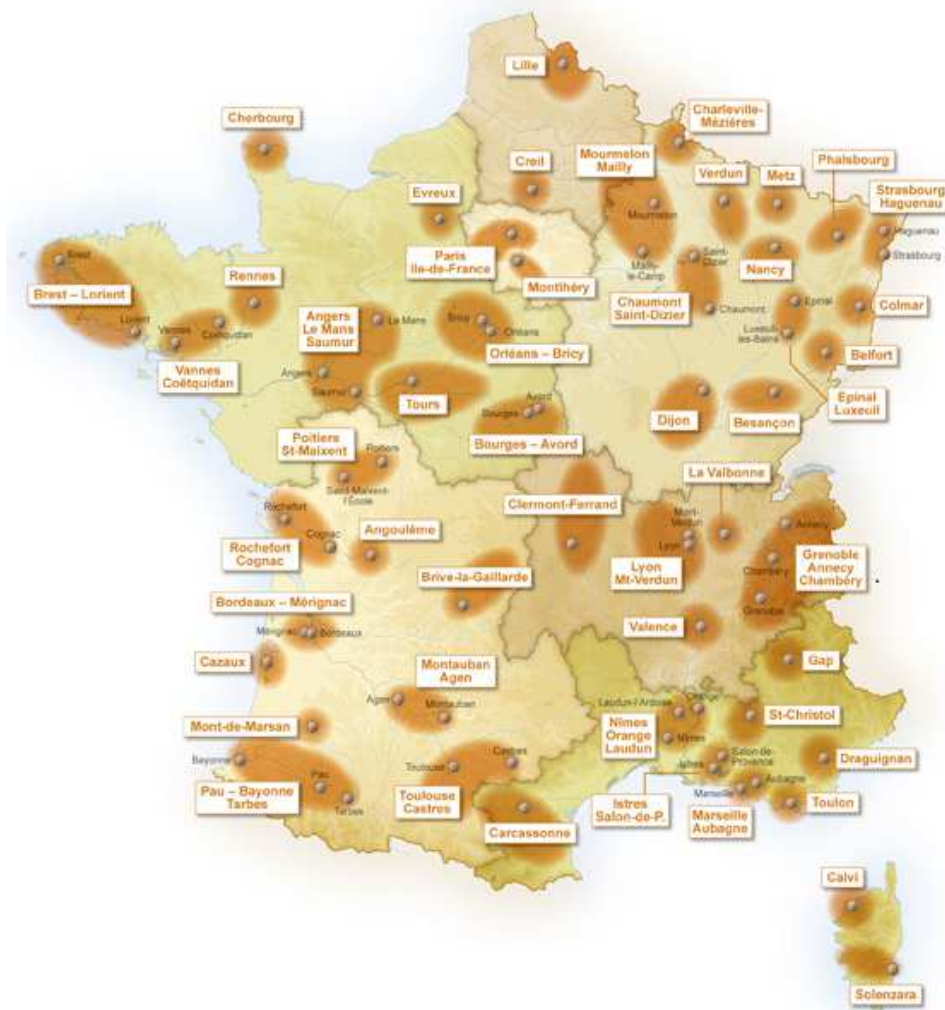
¹² Le décret n° 2013-816 du 12 septembre 2013 a réduit les attributions du CEMA en partie reprises par le SGA. L'EMA-RH a ainsi été supprimé au profit de la DRH-MD.

¹³ Annuaire statistique de la défense 2012-2013, ministère de la défense, délégation à l'information et à la communication de la défense, 2013, 141p., p.47.

effet des doublons sur les tâches considérées les plus valorisantes (direction, gestion, expertise, conseil...) et des tâches laissées orphelines (certaines tâches administratives en particulier qui n'apparaissent plus dans aucun document).

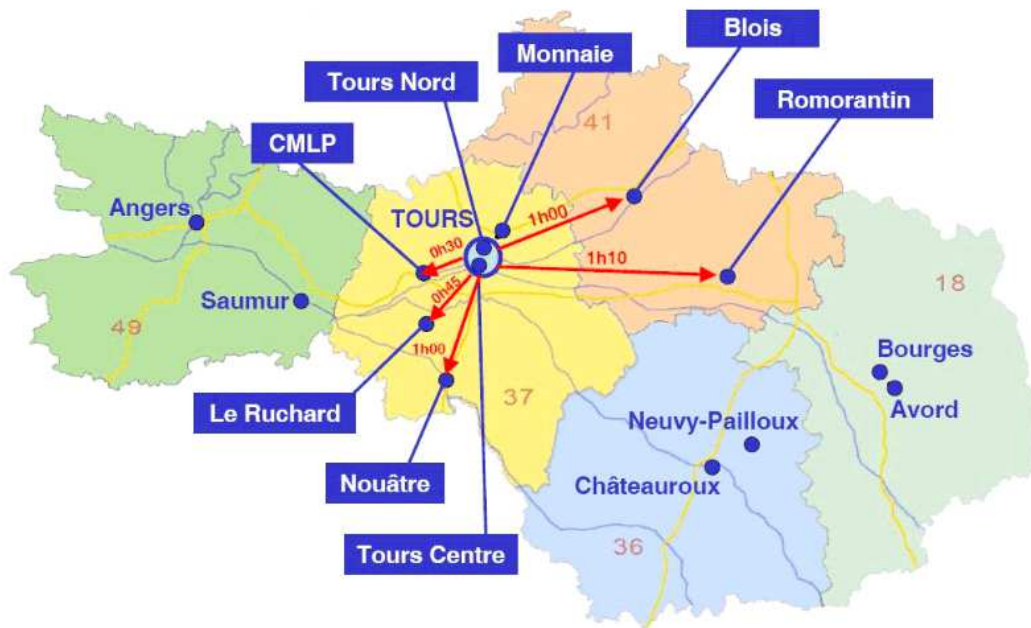
Ainsi, des négociations ont été menées entre les parties pour s'accorder, et des modificatifs, directives particulières, mémentos publiés... ajoutant un peu plus à une confusion déjà très perceptible. Rejoignant la théorie développée par Alvin Ward Gouldner¹⁴, la multiplication des textes a ainsi multiplié les zones d'incertitude, immédiatement exploitées. En effet, chacun essaie de tirer avantage des zones d'incertitude, qui permettent de contourner les objectifs de l'organisation en se créant des marges de liberté. Cette situation a compliqué l'exercice du commandement pour les chefs de corps (commandants de formation administrative).

Découpage géographique des bases de défense (BdD) :



¹⁴ GOULDNER Alvin Ward., *Anti-Minotaur : The Myth of a Value-Free Sociology*, Social Problems, vol. 9, n° 3, Winter, 1962, p. 199-213.

La Base de Défense de Tours et les formations soutenues :



Au niveau des bases aériennes, l'instruction 1257¹⁵ décrivant l'organisation type était jusqu'alors écrite dans la logique séculaire « un chef, une mission, des moyens ». Les commandants de base disposaient alors de tous les moyens situés sur leur plateforme, et assuraient une autorité hiérarchique directe sur chacune des unités stationnées pour assurer les missions qui leur étaient confiées, dans le cadre de leur statut de Commandant de Formation Administrative¹⁶ (CFA). Avec la nouvelle organisation au format Bdd¹⁷, les commandants des bases aériennes dites « nouvelle génération » (COMBANG) ont perdu leur autorité hiérarchique sur les services du soutien (essences, munitions, santé, infrastructure, informatique, télécommunications, moyens de transport routiers, restauration, hébergement, finances, achats, administration du personnel, etc.).

C'est donc une grande partie des leviers leur permettant de gérer et administrer leur formation dont les COMBANG se sont vus privés. De décideurs, ils sont devenus « prestataires » et ont dû – comme les autres commandants de formation administrative des Bdd – hiérarchiser, exprimer et justifier leurs besoins auprès du GSBdd puis attendre les

¹⁵ Instruction n° 1257/DEF/EMAA/BORH/ORG du 12 mai 1998 portant organisation des bases aériennes.

¹⁶ Plus communément appelé « chef de corps », le commandant de formation administrative est le chef d'établissement, il exerce à ce titre des prérogatives particulières en matière de notation et de pouvoir disciplinaire notamment.

¹⁷ Directive n° 102/DEF/EMAA/TRANSFO du 25 mars 2010 relative à l'organisation temporaire des bases aériennes soutenues par une base de défense.

arbitrages du commandant de la BdD (COMBdD), seule autorité habilitée à déterminer les priorités, à décider de l'affectation des ressources et des moyens en matière de soutien.

Chaque formation a ainsi vu disparaître sa Division des Ressources Humaines (DRH), dont les effectifs ont été transférés à 80% au Service Administration du Personnel (SAP) du GSBdD. Les 20% restant ont permis de créer une partie des Services Gestion Synthèse (SGS), unités chargées du support de proximité, rattachées aux COMBANG pour contrôler la validité des dossiers constitués par le SAP, se charger de l'analyse et de l'aide à la décision, et assurer l'interface entre le GSBdD et les unités de la base aérienne.

Ce bouleversement dans l'organisation du soutien et dans la répartition des responsabilités entre les nouvelles entités a profondément modifié les logiques d'acteurs.

4. Une réforme qui agit en profondeur sur les jeux d'acteurs

4.1. Les structures informelles

Dans cette nouvelle mosaïque, les relations entre les acteurs ont considérablement évolué, influencées par le contexte dans lequel s'est faite la mise en place des bases de défense.

Ainsi, le 1^{er} janvier 2011 dans le cadre de la dissolution évoquée précédemment des Divisions des Ressources Humaines (DRH) des bases aériennes, la répartition du personnel entre les SAP (GSBdD) et les SGS (bases aériennes nouvelle génération) a été décidée par les chefs DRH en poste avant la dissolution, eux-mêmes destinés à prendre le commandement soit du SAP, soit des SGS selon les sites. S'est alors développé chez le personnel concerné le sentiment que les chefs DRH conservaient les meilleurs éléments pour les affecter dans leur future unité, les autres se sentant *de facto* stigmatisés.

Interrogés à ce sujet dans le cadre de ce mémoire, les personnels affectés aux SGS de la base aérienne 705 de Tours ont effectivement majoritairement exprimé avoir eu le sentiment d'être « *écartés* » de l'ancienne structure et de leurs camarades de travail pour être « *placardisés* » dans une unité naissante, sans visibilité et dont le périmètre était encore mal défini. Ce regret a cependant généralement été nuancé par la satisfaction de rester dans une unité de l'armée de l'air. Ils déclarent en effet « *être très attachés à l'identité air* », « *être fiers de servir une base aérienne* », ou encore « *être satisfaits de*

garder la partie la plus valorisante du métier » (gestion, analyse, aide à la décision versus administration et saisie de données confiées aux SAP des GSBdD).

A contrario, les personnels du SAP interrogés dans le même cadre déclarent « *s'être sentis dépossédés de la partie du travail à plus forte valeur ajoutée* », « *ne pas avoir adhéré à la notion de prestataire de service* »¹⁸, et « *avoir dans un premier temps regretté le sentiment de perte d'identité due au fait de travailler avec et pour du personnel des 3 armées* ». Toutefois, les mêmes personnes disent avoir été plutôt satisfaites de « *leur nouvelle visibilité* », d'être restées « *au contact du personnel des unités opérationnelles* », et d'avoir conservé « *la maîtrise des procédures administratives* ». Les SAP sont en effet devenus les seules entités en charge de l'accueil des administrés et de la constitution des dossiers. A ce titre, ils vérifient la recevabilité administrative c'est-à-dire la conformité de la demande et des justificatifs produits au regard des textes réglementaires.

Dans ce contexte dual, tous expriment avoir eu une ambition commune : rendre leur structure la plus légitime possible, craignant que la coexistence des 2 unités ne puisse survivre à la prochaine mesure de rationalisation et de réduction des effectifs. Ce raisonnement darwinien paraît rationnel, il rejoint la théorie de la démographie des organisations développée par Hannan et Freeman dans « *The population ecology of organizations* »¹⁹. Cette théorie s'intéresse à « l'écologie des populations » et examine les mécanismes de naissance et de disparition des organisations. Elle énonce que la diversité des formes organisationnelles découle d'un processus de sélection naturelle plus que d'un processus d'adaptation. En d'autres termes, l'organisation qui survit est celle qui parvient à faire disparaître l'autre.

Pour bien comprendre le contexte et les sentiments qui se sont développés chez le personnel, il convient d'observer que la date de mise en place de la nouvelle organisation n'a pas été neutre dans cette transformation. En effet, en créant les BdD au 1^{er} janvier 2011, le ministère de la défense a dissout les unités existantes et réaffecté le personnel en dehors du plan annuel de relève. Ainsi, bien que séparées, les équipes se connaissaient et les relations amicales ou conflictuelles développées précédemment ont eu un impact indéniable

¹⁸ L'instruction 398/DEF/EMA/SC-SOUT/NP du 17 décembre 2010 relative à l'organisation et au fonctionnement des bases de défense précise que « *le GSBdD intervient comme prestataire de service* » au profit des organismes de la base de défense.

¹⁹ HANNAN Michael Thomas, FREEMAN John, *The population ecology of organizations*, American Journal of Sociology, vol.82,1977, p. 929-964.

sur le niveau de collaboration dans la conduite du changement et la mise en place de la nouvelle organisation.

4.2. Les stratégies développées

Ce changement brutal dans les relations hiérarchiques et le périmètre des tâches confiées s'est accompagné d'écarts importants entre ce que la psychologie clinique du travail nomme le « travail prescrit » et le « travail réel »²⁰. Parfois présenté comme un manque de hauteur de vue ou de capacité à comprendre les enjeux, ce phénomène témoigne en réalité de stratégies individuelles développées par les acteurs pour préserver leurs intérêts.

En effet, dans un climat de restructuration, chacun craint de se voir sacrifié. Conformément au postulat de la « liberté de l'acteur » de Crozier et Friedberg²¹, des stratégies se développent alors, chacun cherchant à exploiter les ressources dont il dispose pour se rendre indispensable dans une organisation qui recherche au contraire l'interchangeabilité.

Dans leur analyse, Michel Crozier et Erhard Friedberg démontrent que l'organisation fixe le cadre au sein duquel le décideur agit, mais qu'elle demeure un système social ne pouvant être totalement régulé, échappant en partie au contrôle des dirigeants. En effet, chaque acteur a une tendance naturelle à jouer avec les règles de l'organisation et exploiter les zones d'ombre pour gagner en autonomie et conserver ou gagner du pouvoir.

La gestion de l'organisation implique donc de prendre en compte les différents jeux de pouvoir qui émergent de façon très nette. Crozier et Friedberg ont ainsi défini une typologie des différentes sources de pouvoir.

Le « *pouvoir expert* » caractérise les acteurs qui détiennent une expertise particulière difficilement remplaçable, qui octroie un avantage dans la négociation avec l'organisation ou les collègues. C'est typiquement le cas des SGS qui constituent une cellule d'expertise auprès du COMBANG, et apprécient la qualité des dossiers préparés par le SAP, qu'ils peuvent renvoyer vers le GSBdD sans les présenter au COMBANG s'ils

²⁰ Cf. dilemme de la « qualité empêchée » in CLOT Yves, *Le travail à cœur. Pour en finir avec les risques psychosociaux*, La Découverte, 2010, 192 p., p.35

²¹ CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système*, Seuil, 1977, 512 p.

ne les jugent pas satisfaisants. En outre, les SGS transmettent mensuellement aux états-majors respectifs leur évaluation de la qualité du service rendu (QSR) par le GSBdD, ce qui n'est pas neutre en termes de jeux d'acteurs.

Le pouvoir du « *marginal sécant* » appartient à celui qui maîtrise les relations avec l'environnement au sein duquel il échange en permanence et s'impose comme un acteur transverse incontournable. Ce type de pouvoir est l'apanage de ceux qui interviennent dans plusieurs systèmes d'action et peuvent donc jouer un rôle décisif d'intermédiaire entre des logiques totalement différentes, voire contradictoires. C'est par exemple le cas du COMBdD qui est en relation directe avec l'ensemble des formations soutenues au sein de la BdD, qui sont autant de systèmes spécifiques avec leurs logiques et exigences propres. Le pouvoir d'arbitrage dont dispose le COMBdD conditionne le fonctionnement des formations soutenues, comme par exemple l'allocation des véhicules de service ou des ressources financières entre les différentes entités. Il a donc un pouvoir direct sur la crédibilité de chacun des commandants de formation administrative, tous contraints de négocier pour obtenir des moyens à la hauteur de leurs besoins. C'est une situation inédite qui place le commandement dans une position délicate, car solliciter des moyens pour permettre d'assurer la mission et ne pas les obtenir pourrait entacher pour longtemps l'image du leader charismatique.

Une troisième source de pouvoir est celle du contrôle des flux de communication et d'information, dite pouvoir de « l'aiguilleur ». Le caractère stratégique de ce pouvoir est indéniable, car il est une source d'incertitude et donc d'inconfort pour les autres. Cette ressource est détenue par les Centres Interarmées des Réseaux Infrastructure et des Systèmes d'Information (CIRISI) qui ont la charge de l'ensemble des systèmes et réseaux informatique et télécommunications (ordinateurs, téléphones, fax, Internet et Intranet, messageries standard ou chiffrées, etc.) de toutes les formations soutenues dans le périmètre de la Base de Défense. Les CIRISI allouent les matériels, en assurent l'installation et la maintenance, ils profitent donc à la fois d'un pouvoir expert et d'un pouvoir « d'aiguilleur ». Sans leur concours la diffusion de l'information est compromise ou ralentie. Or, dans la démarche de mutualisation des moyens de soutien, chaque chef de corps a perdu les unités en charge des systèmes d'information et de communication dont il disposait en propre avant la transformation. En perdant leurs Escadrons des systèmes d'information et de communication (ESIC), les commandants de base aérienne – comme leurs homologues des autres armées – ont perdu leur contrôle sur ces moyens essentiels,

désormais placés sous l'autorité de la Direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI).

Enfin, une dernière source de pouvoir consiste en « *l'utilisation des règles organisationnelles* », c'est-à-dire la maîtrise des règles et des processus. Mieux les acteurs d'une organisation connaissent les règles, mieux ils savent les utiliser et plus ils ont un avantage dans la relation de pouvoir. C'est une ressource particulièrement exploitée par les GSBdD qui interviennent dans l'ensemble des dossiers individuels et sont en charge de contrôler le respect des textes réglementaires. Leur pouvoir réside donc dans le fait que selon le niveau de collaboration et les bonnes relations entretenues avec les formations soutenues, ils peuvent avoir une interprétation stricte ou conciliante des règles et processus et s'attacher à l'esprit ou à la lettre.

4.3. Le transfert des pouvoirs

La nouvelle organisation a rebattu les cartes en transférant certains de ces pouvoirs d'une entité à l'autre, redistribuant les rôles et la maîtrise des zones d'incertitude.

Nous avons vu par exemple que les services du soutien ont été particulièrement frappés par la réforme, que ce soit dans leur organisation ou dans leurs effectifs. Mais paradoxalement, ils ont gagné en autonomie et donc en pouvoir. En retirant aux chefs de corps (commandants de formation administrative) l'autorité sur les services du soutien, le ministère de la défense les a placés dans une situation de dépendance vis-à-vis de services jusqu'alors souvent mal considérés, perçus comme des organes d'exécution.

Un commandant de base aérienne ne dispose plus de l'autonomie financière (budget de fonctionnement) et ne peut donc plus fixer lui-même les priorités en matière de soutien. Le GSBdD gère les moyens financiers et matériels désormais mutualisés, et le COMBdD décide de la bonne manière de les employer, obligeant aussi souvent que nécessaire les commandants de formation à revoir leurs ambitions à la baisse.

Cette nouvelle situation, bien que tout à fait dans l'esprit de maîtrise des dépenses qui a présidé à la mise en place de la réforme, s'est néanmoins heurtée aux réactions parfois un peu vives d'autorités militaires peu habituées à ce que le soutien ne suive pas. « *L'intendance suivra* »²² a-t-on en effet coutume de dire pour souligner que ce sont les moyens qui doivent

²² Expression souvent prêtée au général de Gaulle, bien qu'il l'ait réfutée le 13 décembre 1965 lors d'un entretien avec le journaliste Michel Droit entre les deux tours de l'élection présidentielle.

s'adapter à la décision du commandement, et non l'inverse. Pour la première fois depuis longtemps, ce ne sont plus les moyens qui s'adaptent aux missions, mais les missions qui doivent parfois s'adapter aux moyens.

Probablement mal préparés à une rupture avec cette doctrine immuable, les commandants de formation ont parfois été déstabilisés et des tensions assez vives ont pu naître. Des griefs ont pu opposer les formations d'armée (bases aériennes, régiments, etc.) et leur GSBdD de rattachement, mais également opposer entre elles les formations situées dans une même BdD, chacune devant démontrer et justifier la priorité de ses besoins par rapport aux autres.

5. L'externalisation : un bénéfice incertain pour un enjeu émotionnel exacerbé

5.1. Les limites de l'externalisation dans la défense

Dans la logique de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la loi de programmation militaire 2009-2014 a annoncé le recentrage des efforts financiers sur l'activité opérationnelle, et des externalisations massives dans le soutien.

« L'ambition de la réforme de la fonction achats est de permettre de bénéficier d'un service au moins équivalent à moindre coût. Les services tels que l'habillement, la restauration ou les infrastructures feront l'objet d'externalisations qui permettront de réaliser des économies en bénéficiant de la performance économique des prestataires externes. La qualité des services sera ainsi améliorée tandis que les armées et les personnels civils se consacreront à leur cœur de métier. »²³

Bien que son périmètre exact ne soit véritablement défini dans aucun document, la notion de « cœur de métier » fait généralement référence aux activités opérationnelles purement militaires, qui par essence ne peuvent être externalisées. Il serait cependant hâtif d'en conclure que toutes les autres activités, celles de support en particulier, sont entièrement externalisables. En effet, si de prime abord, la fonction restauration ne relève pas à proprement parler du cœur de métier militaire, c'est pourtant bien le cas lorsqu'il s'agit de nourrir les forces armées engagées dans la vallée de la Kapisa en Afghanistan ou sur n'importe quel théâtre d'opération extérieure (OPEX), souvent dans un territoire en

²³ Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense, annexe 3.6.

guerre. C'est également le cas lorsqu'il s'agit de nourrir les 110 membres d'équipage d'un sous-marin nucléaire lanceur d'engins, qui patrouille dans le plus grand secret en eaux profondes, sans remonter à la surface pendant 90 jours consécutifs.

Sur le plan de la capacité opérationnelle, les missions externalisées font donc courir le risque d'une perte de compétence très difficile et très longue à rétablir le cas échéant en sus d'une perte immédiate d'autonomie. Il apparaît ainsi absolument indispensable de conserver un seuil incompressible de personnel chargé du soutien, un « socle » de compétences qui doit être conservé en interne. Le choix politique de privilégier la mutualisation et de développer le soutien en régies rationalisées au travers des GSBdD est donc certainement, de ce point de vue, une excellente alternative à l'externalisation.

Par ailleurs, soulignons que dans les armées le cuisinier, le comptable, le secrétaire ou le chauffeur de bus ont tous en commun d'être avant tout des soldats entraînés, qui assurent également des fonctions « cœur de métier » et participent aux opérations extérieures ou intérieures, plan Vigipirate, Sentinelle, etc. De ce point de vue, supprimer un poste de cuisinier militaire revient à supprimer une ressource pour participer aux missions de sécurité et de défense et à faire peser plus lourd le poids des missions du militaire au sein de sa formation. Il en résulte un effet collatéral non mesuré : l'externalisation, loin de concentrer les forces armées sur les missions opérationnelles, rajoute des tâches annexes obligeant les unités opérationnelles à développer de nouvelles compétences (ex : correspondant SIC = CORSIC, correspondant infrastructure = CORINFRA), voire une nouvelle organisation (garde des sites par du personnel détaché des unités).

Pour toutes ces raisons, l'approche initialement volontariste en matière d'externalisation a été nuancée pour être abordée avec pragmatisme. Le ministre de la défense a souhaité que l'évaluation économique et sociale qui accompagne tout projet d'externalisation comporte systématiquement l'analyse comparée et objective des deux scénarios : le recours à des prestations externalisées, et le maintien en « régie rationalisée ».

Ainsi, s'il faut reconnaître que dans certains cas le recours à l'externalisation a permis de moderniser une fonction ou d'en diminuer le coût, le maintien en régie se révèle parfois une meilleure option au regard des critères d'évaluation du ministère, et notamment de celui de la « sensibilité ressources humaines ». L'étude relative à l'externalisation de la bureautique (programme ERABLE) a par exemple été abandonnée, car les réductions de postes s'élevaient à 461 pour la régie rationalisée contre 935 à 1113 suivant les scénarios

pour l'externalisation, pour des gains financiers similaires (24% pour la régie rationalisée et 23% pour l'externalisation)²⁴.

Dans son rapport adressé à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'assemblée nationale en 2011, la Cour des comptes se montre par ailleurs très réservée quant à la pertinence du rapport coûts/bénéfices du principe d'externalisation au sein du ministère de la défense²⁵.

5.2. L'impact psychologique pour le personnel

Conscient des enjeux, mais également des réticences des autorités militaires et des inquiétudes du personnel, le ministre de la défense a défini en 2008 quatre conditions qui doivent être remplies pour permettre le lancement d'un projet d'externalisation²⁶ :

- ne pas affecter la capacité des armées à réaliser leurs missions opérationnelles ;
- préserver les intérêts des personnels, notamment au travers des conditions de reclassement ;
- permettre, de manière pérenne, des gains économiques significatifs pour l'État et le ministère, évalués avec une méthode rigoureuse, prenant en compte les coûts complets des scénarios étudiés : régie, régie rationalisée et externalisation ;
- vérifier l'existence d'une offre du marché répondant aux besoins avec un niveau concurrentiel satisfaisant et veillant à préserver les possibilités d'accès des PME à la commande publique.

Bien que le nombre d'externalisations soit relativement faible, puisqu'elles ne dépassent pas 4 à 5% du budget de la défense, leur impact psychologique pour le personnel est très fort.

La mission RGPP a déclaré avoir identifié un potentiel de 16 000 postes externalisables. Bien que les différents représentants du ministère de la défense aient affirmé ensuite que ce chiffre ne constituait pas un objectif mais une possibilité à l'étude, il

²⁴ Sénat, avis n° 660 fait au nom de la commission des affaires étrangères et de la défense, 11 juillet 2012, 171 p., p145.

²⁵ Cour des comptes, rapport sur l'externalisation au sein du ministère de la défense adressé à la commission des finances de l'Assemblée nationale, 2011, 135 p.

²⁶ Assemblée nationale, rapport d'information n° 1553 sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la défense, 11 septembre 2013, 152 p., p. 26.

a cristallisé les craintes et a été fréquemment repris par les organisations syndicales du personnel civil. En effet, une ambiguïté était soulevée sur le fait que ces 16 000 suppressions de poste soient incluses dans les 54 000 déjà planifiées, ou viennent en supplément. Dès lors, l'externalisation a été perçue par les syndicats comme un système de destruction de l'emploi public.

Parallèlement, des craintes ont émergé à la lecture du rapport de la Cour des comptes, laissant penser que les économies escomptées par ces externalisations ne seraient pas si probantes, et que leur mise en œuvre pourrait avoir pour conséquence de fragiliser le « cœur de métier » de la défense.

Du côté du personnel militaire, les réticences face à l'externalisation tiennent plus à des raisons liées aux exigences de disponibilité, de fiabilité et de sécurité.

S'agissant de la disponibilité, leur statut impose que les militaires « *peuvent être appelés à servir en tout temps et en tous lieux* » (article L. 4121-5 du code de la défense²⁷). Cette disponibilité quasi totale ne peut évidemment pas être attendue des salariés du secteur privé régis par le code du travail. Elle est pourtant indispensable au bon déroulement de l'activité opérationnelle, y-compris de la part du personnel chargé du soutien. En 1999 durant le conflit du Kosovo, par exemple, la base aérienne 118 de Mont de Marsan a accueilli des avions de ravitaillement en vol américains qui effectuaient des missions de guerre jour et nuit. La nécessité de servir des petits-déjeuners au milieu de la nuit n'étant pas prévue au contrat d'externalisation signé avec une entreprise du secteur privé, ces impératifs liés à l'activité opérationnelle ont obligé à signer un avenant, avec une facturation conséquente, alors que le personnel militaire de la base aurait volontiers assuré le service dans ce contexte d'engagement, sans le percevoir comme une contrainte mais au contraire comme une participation active à la mission.

Dans un autre registre, l'article L. 4111-1 du Code de la défense dispose que « *L'état militaire exige en toute circonstance esprit de sacrifice, pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême, discipline, disponibilité, loyalisme et neutralité. Les devoirs qu'il comporte et les sujétions qu'il implique méritent le respect des citoyens et la considération de la Nation.* »²⁸. Comment remplacer du personnel militaire dont le statut prévoit explicitement l'exigence d'un esprit de sacrifice, jusqu'à sacrifier sa vie si nécessaire, par du personnel civil salarié

²⁷ Ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative.

²⁸ Code de la défense, partie législative, article L. 4111-1.

du secteur privé, régi par le Code du travail qui prévoit les 35 heures, le droit de grève et le droit de retrait en cas de « *danger grave et imminent* »²⁹ ?

Cette question renvoie à la problématique de la fiabilité des sociétés partenaires qui préoccupe à juste titre les autorités militaires. Citons l'exemple de l'armée britannique qui depuis longtemps a largement externalisé des fonctions support, et a rencontré des difficultés qui ont eu pour conséquence de bloquer l'activité opérationnelle. C'est l'exemple du pliage des parachutes militaires confié à une société privée dont les mouvements de grève ont contraint à suspendre l'entraînement des sauts en parachute. C'est également l'exemple du transport de carburant externalisé à des transporteurs privés qui ont cessé le travail, immobilisant les unités opérationnelles privées de ravitaillement...

Enfin, la question de la fiabilité renvoie également à celle de la sécurité. Après les attentats du 11 septembre 2001 et alors que la menace terroriste visant nos institutions ne cesse de croître, confier la surveillance et le poste de garde de nos sites militaires à des sociétés civiles dont les candidats qui proposent le prix le plus bas remportent généralement le marché est de nature à inquiéter.

Il apparaît donc que la réforme du ministère de la défense puisse affecter l'identité même de l'institution et poser la question d'une nouvelle forme d'identité commune aux acteurs de la défense, qu'ils soient militaires ou civils, au service de l'Etat ou d'une entreprise du secteur privé.

6. Interarmisation, civilianisation, externalisations... vers une nouvelle identité de défense ?

6.1. Des pratiques identitaires très ancrées

Par comparaison avec la plupart des communautés civiles, la pratique identitaire est fortement développée et ancrée dans les armées. Elle s'exprime en premier lieu au travers des différents uniformes et insignes qui distinguent les militaires entre eux : par armée, par arme ou corps, par grade, etc. Au-delà de ces signes distinctifs, la pratique identitaire se traduit dans les comportements, les façons de penser, les traditions, le jargon propre à chaque armée.

Il est en effet impressionnant de constater la richesse et la diversité des identités dans les différentes armées, qui s'appuient sur les traditions, les faits d'armes, les

²⁹ Code du travail, Article L4131-1.

compétences des unités qui ont permis aux militaires qui les servent de développer des cultures identitaires fortes.

Lorsqu'un militaire évoque son identité, c'est généralement pour se définir par son groupe métier : « *je suis sous-marinier, je suis artilleur, je suis pilote de chasse...* ». Cette « définition de soi » met en valeur en quoi chacun se sent accepté et reconnu dans ses actes, dans ses fonctions. Le premier niveau d'identité et d'affirmation de soi est donc celui du groupe qui exerce la même spécialité, qui sert la même arme, le même corps. Immédiatement ensuite vient le sentiment d'appartenance à une armée, puis enfin celui de l'appartenance à la même institution militaire, au même ministère.

L'identité d'une organisation est donc constituée d'un ensemble d'images, de valeurs, de représentations et de règles que partagent et se transmettent ses membres. Les armées ne font pas exception à la règle, l'identité y est source d'efficacité pour le groupe et de sentiment de sécurité pour chaque individu.

Le général d'armée aérienne Denis Mercier³⁰ l'a bien compris, et a décidé de fêter la naissance de l'armée de l'air une journée par an, afin de renforcer l'identité des aviateurs. Ainsi, depuis 2013, l'ensemble des militaires de l'armée de l'air, qu'ils soient en France ou à l'étranger, célèbrent ensemble cette journée des aviateurs, le mercredi précédent le 2 juillet de chaque année³¹.

Par ailleurs, dans son plan stratégique « Unis pour faire face » diffusé en 2014, le général Mercier a décliné quatre valeurs, parmi lesquelles « valoriser l'aviateur ».

Cette volonté très marquée de renforcer l'identité de l'aviateur et le sentiment d'appartenance trouve précisément ses origines dans le contexte de réformes successives et le risque clairement identifié de perte d'adhésion du personnel. Le sentiment d'une perte d'identité a effectivement été exprimé massivement depuis le début de la transformation, notamment dans les rapports sur le moral.

³⁰ Chef d'état-major de l'armée de l'air de 2012 à 2015.

³¹ L'armée de l'air a été créée le 2 juillet 1934, par la loi n°1934-07-02 du 2 juillet 1934 fixant l'organisation générale de l'armée de l'air.

6.2. La crainte d'une perte d'identité

Abraham Harold Maslow³² a démontré en 1943 l'importance du besoin d'appartenance dans la pyramide des besoins et les mécanismes de motivation. Les évolutions induites par la réforme engagée depuis 2008 ont sans aucun doute contribué à fragiliser l'identité des personnels de la défense en accentuant parfois l'écart entre l'identité portée et la réalité vécue. En effet, la réduction du format des armées, l'interarmisation, la civilianisation et les externalisations ont creusé l'écart entre les identités traditionnelles et la réalité quotidienne. Le caractère imprécis de la recherche d'une potentielle identité commune inquiète et peut engendrer un repli identitaire, comme un réflexe de protection face à la crainte du risque de « concurrence » et de dilution.

Le rassemblement de militaires des différentes armées dans un organisme interarmées comme un GSBdD semble effectivement les mettre en difficulté dans la mesure où ils perdent une partie de leurs repères traditionnels.

Les militaires vivent certes des réalités culturelles différentes, et les observations et propos recueillis en organismes interarmées dans le cadre de cette étude (au sein du GSBdD de Tours principalement) montrent que lorsqu'ils sont réunis dans une telle structure ils font apparaître un besoin de s'opposer. Les pratiques identitaires, nécessaires à l'existence et au maintien de la cohésion de chaque groupe, s'enrichissent dans les armées d'un nécessaire esprit de compétition propre à favoriser le dépassement de soi. Cet esprit de compétition contribue naturellement à ce que les militaires de chaque armée cherchent à se différencier des autres.

La réduction du format est également vécue comme un élément fragilisant l'identité, car elle conduit les militaires à s'interroger sur la visibilité et la pérennité de leur « communauté ». La réduction des effectifs met à mal la perception de la valeur accordée par les politiques et l'opinion publique aux hommes et aux femmes qui assurent la défense du pays. Elle est perçue comme un manque de reconnaissance, une méconnaissance de leurs missions voire du désintérêt. Des mouvements de repli et une affirmation identitaire plus marquée peuvent alors apparaître.

La « civilianisation », qui accompagne la réorganisation des services du soutien, contribue également à la confusion, car le statut militaire n'est plus la caractéristique

³² Dans un monde en pleine transformation (générations Y, Z... ; « ubérisation » ; etc.), la pyramide des besoins de Maslow a été complétée par des théories qui prennent d'avantage en compte l'aspect relationnel à la source des motivations (Blais en 2000 ou encore l'approche par les comportements de Nuttin en 2015).

identifiante des acteurs de la défense. La présence croissante des civils dans les fonctions support contribue à renforcer le processus de banalisation de la relation des militaires à l'institution, par la perte de la spécificité militaire au bénéfice de la notion de service.

Globalement, l'interarmisation reste probablement le processus qui perturbe le plus le sentiment identitaire au départ de la création des GSBdD. Alors que l'identité propre des grandes composantes de la défense est constituée par les spécificités identitaires autant que par l'opposition avec les autres composantes, les militaires vivent parfois difficilement la nécessité de travailler ensemble non plus comme des forces complémentaires sur un théâtre d'opération, mais dans un même bureau sur les mêmes dossiers indifféremment de la couleur de leur uniforme.

Pour permettre la mutualisation de l'administration générale et du soutien commun, les procédures propres à chaque armée ont été harmonisées, interarmisées elles aussi. C'est par exemple le cas des processus d'évaluation annuelle des militaires qui ont donné naissance au bulletin de notation interarmées. Terriens, marins ou aviateurs sont désormais évalués sur les mêmes critères, au travers d'un document unique qui ignore les spécificités identitaires.

L'identité collective de chacune des composantes de la défense subit donc l'influence des évolutions profondes qui affectent la défense depuis le début de la réforme. Chaque entité s'attache à la fois à adapter et à renforcer le sentiment identitaire. Dans ce contexte, les individus peuvent légitimement se sentir perdus car ils mesurent au quotidien l'écart entre l'identité qu'ils portent et la réalité qu'ils vivent.

Néanmoins, des valeurs communes portées par l'ensemble des acteurs de la défense existent, qui créent des convergences au-delà de leurs caractéristiques identitaires propres.

6.3. Des convergences vers une identité commune aux acteurs de la défense

Comme évoqué précédemment, la réforme engagée va dans le sens d'une plus grande coopération entre les armées. Peut-on pour autant affirmer que l'interarmisation croissante suffit à engendrer l'émergence d'une identité qui transcenderait le sentiment d'appartenance à son armée ou direction d'origine ?

Nous l'avons vu, les distinctions entre les armées semblent encore très fortes au départ de la mise en place des GSBdD. Les propos recueillis lors des entretiens conduits

dans le cadre de ce mémoire montrent cependant qu'il s'agit souvent d'une volonté de différenciation, plus que d'une réelle différence.

Le choix de l'armée reste manifestement prépondérant sur le choix de la défense. Les militaires interrogés expliquent majoritairement avoir choisi leur armée d'appartenance en raison des cadres de travail qu'elle propose et des métiers qui lui sont associés : la technique attachée aux avions pour les personnels de l'armée de l'air, le combat et l'action pour les terriens, ou la mer et l'ouverture sur le monde pour les marins.

Les civils, qui sont très présents dans les services du soutien et représentent environ 20% des effectifs de la défense, restent plus en marge de ces considérations identitaires. Il n'est pas rare qu'ils aient connu une mobilité d'une armée à l'autre, et ils se différencient essentiellement à propos de leurs motivations : gagner leur vie en valorisant leurs compétences techniques, quelle que soit la structure au sein du ministère. Ils maîtrisent généralement peu le langage militaire, ce qui marque un écart identitaire qui peut expliquer en partie les difficultés de communication récurrentes entre civils et militaires dans les structures locales, en particulier chez les moins gradés.

L'étude conduite ici sur l'importance du volet identitaire dans la conduite du changement au sein du ministère de la défense met en évidence l'impact de la méconnaissance des autres : les représentations que se font les personnels de la défense des autres entités sont souvent erronées.

Néanmoins, militaires comme civils partagent de nombreuses valeurs qui constituent un début d'identité commune : la même fierté d'appartenir à l'institution, une même vision des finalités de la défense (défendre le pays, maintenir la paix, protéger les intérêts français, etc.), de ses activités caractéristiques (OPEX, dissuasion nucléaire, lutte contre le terrorisme), de ses symboles (drapeau, uniformes, équipements) et de ses valeurs (loyauté, discipline, disponibilité).

La notion d'identité donne donc des clés essentielles pour comprendre ce que vivent les personnels de la défense dans le cadre de la réforme du ministère en général, de la mise en place des structures interarmées du soutien en particulier. Ainsi, il apparaît que l'identité commune se construit dans le quotidien de l'action, et que l'interarmisation pourrait en constituer le ferment.

C. Risques et facteurs clés de succès : les enseignements de la transformation

1. Le clivage entre commandement et soutien ne bénéficie pas à l'efficacité opérationnelle

Malgré les annonces de privilégier le cœur du métier militaire, en déchargeant le commandement des contraintes de soutien pour lui permettre de se recentrer sur l'opérationnel, le bilan de la transformation est en réalité bien plus nuancé. Oubliant les enseignements du passé, cette réorganisation a en partie affaibli le commandement pour un gain opérationnel très discutable.

1.1. La défaite française de 1870 : prendre en compte les enseignements de l'histoire...

La cuisante défaite de 1870 d'une armée formée selon les principes napoléoniens a eu 2 effets majeurs, la création de l'Ecole de guerre en 1873 et la rédaction du rapport Bouchard en 1874.

Le rapport du député Bouchard devait étudier les causes de la défaite et proposer des mesures pour reconstruire les armées françaises. Il établit que la séparation de l'administration des militaires et du commandement est à l'origine d'une désorganisation profonde qui est une des principales causes de la déroute de 1870.

« On remarqua le défaut de concert entre l'administration et le commandement : on vit deux organisations fonctionner de façon parallèle, sans régler ni mettre d'accord leurs mouvements : le général, plus préoccupé de la direction de ses troupes que des moyens de pourvoir à leurs besoins matériels qu'il considérait comme du domaine de l'intendance ; l'intendant, livré à lui-même, à ses inspirations, opérant souvent à l'aventure, cumulant sur sa tête un fardeau écrasant de fonctions et de devoirs, s'épuisant en efforts inutiles et n'aboutissant qu'à faire un service insuffisant et à mécontenter tout le monde. Cette séparation de l'administration et du commandement, cette coexistence de deux volontés, indépendantes l'une de l'autre, qui se paralysent et s'annulent, le dualisme, pour employer l'expression consacrée, fut condamné. On décida qu'il devait être proscrit de l'organisation militaire »³³.

Ce rapport est à l'origine de la Loi sur l'administration de l'armée du 16 mars 1882, qui a institué le principe de « la plénitude du commandement » en confiant aux chefs de corps l'autorité sur l'ensemble des services (administratifs, financiers,

³³ Rapport du député Léon Bouchard adressé au ministre de la Guerre, au nom de la commission mixte chargée de préparer un projet de loi sur l'administration de l'armée, p. 8.

logistiques, infrastructure, etc.). La Loi de 1882 a ainsi posé le principe « un chef, une mission, des moyens », et les chefs qui se tenaient jusqu'alors éloignés des questions « d'intendance » pour se concentrer sur « leur cœur de métier » ont réalisé qu'avoir le contrôle sur les moyens offrait une liberté d'action facilitant le succès de la mission.

L'appellation de « commandant de formation administrative » a d'ailleurs officiellement remplacé celle de « chef de corps » au début des années 1990, soulignant *de facto* l'unité du commandement et de l'administration intérieure des formations militaires, dans un modèle d'organisation permettant en outre de prendre en compte les spécificités de chaque armée.

En décidant de séparer le commandement et les services du soutien dans le cadre de la réforme de 2008, l'Etat français oublie donc les enseignements de l'histoire, au risque de fragiliser notre outil de défense et d'affaiblir le commandement.

1.2. « Déchargé » du soutien, le commandement est en réalité affaibli

Comme les éléments rappelés précédemment pouvaient le laisser pressentir, loin de soulager le chef militaire en le déchargeant du soutien, la réforme initiée en 2008 l'a privé d'un levier essentiel et a fragilisé l'exercice du commandement.

En effet, les commandants de base aérienne, comme leurs homologues des autres armées, ne peuvent plus intervenir de la même manière sur les services qui les soutiennent et sur lesquels ils n'exercent plus d'autorité. Une des conséquences de cette nouvelle organisation est donc une perte d'autonomie du commandement, qui se ressent sur le fonctionnement quotidien et se répercute sur la réalisation de la mission. Cette perte d'efficacité décrédibilise le commandement aux yeux du personnel, ce qui peut rapidement générer d'autres difficultés.

Le personnel constate en effet que la hiérarchie a perdu les moyens dont elle disposait en propre, qu'elle ne peut plus agir sur le soutien de la même manière, et que leurs chefs ont de moins en moins la capacité à régler les problèmes rencontrés. Cette situation se traduit par une perte de confiance, et donc un affaiblissement de la fonction de commandement.

Soulignons que dans le cas de l'armée de l'air, cette perte de plénitude de commandement revêt un caractère singulier, qui mérite une attention toute particulière. En effet, une base aérienne n'est pas un simple lieu de stationnement d'unités qui s'entraînent

en attendant d'être projetées. La base aérienne est l'outil de combat de l'armée de l'air. La posture permanente de sûreté aérienne est assurée 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 depuis les bases aériennes, de même que les unités aériennes de combat engagées dans des conflits sur des théâtres d'opérations extérieures peuvent opérer depuis les bases aériennes (cf. l'opération Harmattan sur la Libye en 2011 par exemple). A ce titre, le soutien du temps de paix en métropole et le soutien du temps de guerre des unités engagées au combat ne font qu'un pour l'armée de l'air, et priver le commandant de base de l'autorité sur les unités qui soutiennent la base aérienne c'est amputer l'outil de combat et porter préjudice à la réalisation de la mission.

Il est à noter que la perte d'autorité administrative se retrouve au niveau stratégique. En effet, si lors de la mise en place des bases de défense en 2011 le commandement interarmées du soutien est confié au sous-chef d'état-major « Soutien » de l'état-major des armées, il ne faudra que deux ans pour que le décret n° 2013-816 du 12 septembre 2013³⁴ réduise les attributions du CEMA. Ce décret affirme clairement la primauté du politique sur le militaire, et dessaisit le chef d'état-major des armées de ses compétences en matière de gestion des ressources humaines et de finances au profit du Secrétaire général pour l'administration (SGA). Si les armées conservent leurs propres DRH et bureau des finances et du budget, ils sont en réalité placés sous la tutelle du SGA dont la DRHMD et la direction des affaires financières (DAF) se voient investis de « l'autorité fonctionnelle renforcée » (AFR).

L'affaiblissement et la perte de crédibilité du commandement sont des risques majeurs, que la conduite de la transformation n'a pas suffisamment pris en compte. Il est primordial de tenter d'en réduire les effets par tous les moyens, et la double casquette chef de corps et commandant de base de défense (COMBdD) est probablement un des meilleurs atouts à cet égard. Le COMBdD a effectivement un rôle d'arbitrage dans l'utilisation des moyens de soutien au sein de la base de défense.

La bataille du soutien est devenue une lutte quotidienne depuis la restructuration, et le gain pour l'opérationnel s'en trouve relativisé.

³⁴ Décret n° 2013-816 du 12 septembre 2013 relatif aux attributions du ministre de la Défense et du chef d'état-major des Armées

1.3. Le gain pour le « cœur de métier » est discutable

Contrairement aux annonces du gouvernement, les réformes de 2008 n'ont pas permis de soulager les formations militaires des contraintes du soutien au profit de l'activité opérationnelle.

Le rôle du chef n'est pas uniquement de conduire les opérations, le statut général des militaires lui fait le devoir de veiller sur les conditions de vie et de travail de ses subordonnés. « *Lorsqu'il exerce une autorité en tant que chef, le militaire [...] porte attention aux préoccupations personnelles des subordonnés et à leurs conditions matérielles de vie ; il veille à leurs intérêts [...]* »³⁵. Le chef ne peut donc se décharger totalement des préoccupations de gestion, d'administration, de rémunération, de matériel, d'habillement, de subsistance, d'hébergement, etc.

L'exigence des missions confiées aux militaires nécessitent de leur garantir un soutien adapté et de qualité, de les mettre à l'abri des complications administratives, c'est la condition de l'efficacité des armées et du succès de la mission. Or, depuis la mise en place des bases de défense tout est plus compliqué. Pour le chef, qui doit continuer de porter attention aux préoccupations de son personnel mais ne dispose plus en propre des services de soutien pour le faire ; mais également pour les subordonnés, qui se heurtent à une baisse de qualité des services administratifs (GSBdD situé à plusieurs dizaines de kilomètres, horaires d'ouverture réduits, antenne locale qui ne dispose pas de l'expertise et n'assure qu'un service minimum, etc.).

Les unités ont parfois été contraintes de s'adapter et de compenser sur leurs ressources propres la baisse de la qualité voire l'absence de service. C'est en particulier le cas dans le domaine des ressources humaines, où les unités ont dû reprendre à leur charge une partie du travail autrefois effectués par les services dédiés. Loin de soulager les unités opérationnelles, la réforme a provoqué une surcharge de travail au détriment de l'activité opérationnelle. Cette situation ajoute au sentiment très partagé de devoir sans cesse faire plus avec moins, moins de moyens, moins de temps, moins de personnel.

³⁵ Code de la défense partie réglementaire ; livre 1^{er} « statut général des militaires » ; sous-section 1 « devoirs et responsabilités du chef et du subordonné militaires » ; article D4122-2.

Dès lors, l'adage « *l'intendance suivra* »³⁶ n'est plus qu'un lointain souvenir. Le soutien a repris son indépendance, a élaboré son plan stratégique et impose désormais son tempo. Le soutien a su s'organiser et utiliser la transformation comme une opportunité, au point qu'il arrive qu'on le qualifie désormais de « 4^{ème} armées ». C'est ce sentiment de prise de pouvoir du soutien sur l'opérationnel que le général d'armées Ract-Madoux³⁷ décrit dans son rapport sur le moral de l'armée de terre en 2013 : « *Les conséquences des réformes du soutien commun engendrent un ressenti négatif. La réorganisation de l'administration générale et des soutiens ne s'est ainsi toujours pas traduite par des repères humains, techniques et procéduraux aussi clairs qu'attendus, les tâches administratives à accomplir sont décrites comme plus nombreuses et plus complexes, elles sont perçues comme une prise de pouvoir de l'administration sur le domaine opérationnel.* »

Paradoxalement, la réforme semble donc bénéficier au soutien plus qu'à l'opérationnel. Néanmoins le processus semble inachevé et peut certainement être amélioré.

2. Le processus de rationalisation peut être utilement poursuivi

Si le fil conducteur des réformes qui se sont succédées depuis 2008 est la rationalisation, il apparaît que les structures de direction se sont paradoxalement multipliées et que les structures locales nécessiteraient d'être rationalisées davantage.

2.1. Réduire le nombre de structures de direction

Avant la réforme, chaque armée disposait de sa propre direction des ressources humaines, qui gérait et administrait l'ensemble du personnel militaire et civil de l'armée concernée, en s'appuyant sur un réseau de structures locales placées sous sa coupe et implantées sur les bases aériennes, dans les régiments, les sites de la marine nationale, les hôpitaux militaires, etc.

La volonté de rationalisation étant le *leitmotiv* de la transformation engagée depuis 2008, on pouvait s'attendre à ce que les directions propres à chaque armée ou service

³⁶ Expression souvent employée pour signifier que les moyens devront s'adapter à la décision du commandement. Cette phrase est généralement prêtée au général de Gaulle, qui a pourtant réfuté l'avoir prononcée et même pensée.

³⁷ Chef d'état-major de l'armée de terre de 2011 à 2014.

disparaissent, fusionnant en une direction unique chargée de la gestion de l'ensemble du personnel de la défense, réalisant ainsi des économies d'échelle sur les infrastructures, la masse salariale et les équipements.

Dans les faits, chaque armée a conservé ses structures de direction, auxquelles se sont ajoutées le commandement interarmées du soutien (COMIAS), la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD) qui a repris les attributions de l'EMA-RH dissout, et le service du commissariat des armées (SCA). Outre ces nouvelles directions centrales, ont également été créés des échelons intermédiaires comme les 7 états-majors du soutien défense (EMSD) chargé de faire le lien entre le COMIAS et les GSBdD pour la gestion du personnel militaire, ou les 6 centres ministériels de gestion (CMG) devenus les principaux gestionnaires du personnel civil du ministère sous la direction de la DRH-MD.

Cette multiplication des directions et la dispersion des responsabilités en matière de soutien créent de la confusion et ne facilitent pas la tâche aux échelons locaux qui, à la mise en place de la nouvelle organisation, reçoivent des directives parfois contradictoires.

Cette situation peut être attribuée à une phase de transition dont le calendrier a été précipité, avec un échelon central lui-même en pleine restructuration qui n'a pas été en mesure d'y faire face. Il apparaît néanmoins indispensable de s'orienter vers une direction centrale unique pour l'ensemble du personnel de la défense, disposant de sous-directions par armée, elles-mêmes subdivisées en bureaux par domaines (RH, finances, restauration, logistique, etc.). Cette direction serait opportunément créée au sein du Secrétariat général pour l'administration, et la logique de bout en bout serait effective, y compris dans la chaîne de commandement. Dans cette perspective, la Direction centrale du service du commissariat des armées aurait vocation à gérer le corps des commissaires (mobilité, avancement, formation, etc.) mais n'assurerait plus la direction de l'AGSC qui serait une compétence interarmées confiée au SGA.

2.2. Rationaliser encore les structures locales

Nous avons détaillé les difficultés avec lesquelles s'est fait le partage des tâches entre les GSBdD, relevant des nouvelles structures de commandement du soutien, et les SGS relevant de la direction des ressources humaines de l'armée de l'air (DRHAA). Il existe par ailleurs sur les sites des autres armées des unités semblables aux SGS de l'armée

de l'air, mais qui relèvent soit de la direction des ressources humaines de l'armée de terre (DRHAT), soit de la direction du personnel militaire de la marine (DPMM).

Nous avons également montré comment des tensions pouvaient naître entre ces structures rattachées à des directions différentes, mais travaillant néanmoins sur des dossiers communs au profit du même personnel.

Les échelons locaux peuvent donc encore être rationalisés, en étant placés sous l'autorité d'une seule et même direction centrale dans l'esprit évoqué au paragraphe précédent. La politique de rationalisation et de mutualisation donne naturellement la faveur aux organisations interarmées, qui s'inscrivent de toute évidence dans le sens de l'histoire.

Ainsi, la meilleure perspective paraît être de renforcer le rôle des GSBdD, qui doivent avoir un statut plus valorisant que celui de « *prestataires de service* » qui leur est attribué par l'instruction qui régit l'organisation des BbD³⁸. Les services du GSBdD en charge du soutien des formations dites « embasées » seraient plus efficaces et plus performants s'ils avaient une meilleure assise leur permettant de gérer l'intégralité des processus. Cela suppose que les SGS et leurs équivalents au sein des autres armées ne soient plus des organismes relevant de la seule compétence d'une armée spécifique, mais deviennent des antennes des GSBdD et soient donc rattachés à la chaîne de commandement de la « direction centrale du soutien » qui serait créée au sein du SGA. La dualité entre services du GSBdD et services des DRH d'armée n'apporte en effet aucune plus-value, et la qualité des relations comme des travaux gagneraient sans aucun doute à ce rapprochement.

3. La nécessité de mettre en place des mesures d'accompagnement

Les réorganisations en cours impliquent de profonds changements, en particulier dans le domaine du soutien qui, depuis la mise en place des bases de défense, a vu ses modes de fonctionnement, ses méthodes et ses outils de travail radicalement évoluer.

Cette nouvelle approche des métiers du soutien et du commandement traduit la nécessité de « faire aussi bien qu'avant, avec moins » avec un objectif qui, lui, demeure

³⁸ Instruction 398/DEF/EMA/SC-SOUT/NP du 17 décembre 2010 relative à l'organisation et au fonctionnement des bases de défense.

inchangé : l'efficacité opérationnelle. De même, la logique opérationnelle qui guide les restructurations territoriales est porteuse de grands changements pour le personnel concerné. Qu'il s'agisse de mobilité géographique, de transfert de poste vers la chaîne interarmées du soutien ou de reconversion, se sont près de 60 000 militaires et civils qui ont été concernés par les mesures de restructuration depuis 2009.

3.1. Accompagner le personnel impacté par les restructurations

Ces changements très concrets nécessitent un accompagnement étroit du personnel concerné par les restructurations et fermetures de site, car la dimension humaine de cette transformation constitue de toute évidence un élément clé de sa réussite.

Il paraît donc essentiel de mettre en œuvre des moyens d'accompagnement professionnels, individuels et sociaux qui doivent à minima porter sur trois volets : l'aide à la formation, l'aide à la mobilité et l'aide au départ.

La formation occupe une place importante dans les armées. Formation initiale, formations complémentaires, formations d'adaptation à l'emploi, formations continues, formations promotionnelles... un militaire ne passe jamais une année sans avoir suivi une formation ou une instruction (tir, actes du combattant, etc.). Cependant, les formations suivies s'inscrivent presque exclusivement dans le cadre du métier exercé, ce qui ne permet pas de maintenir l'employabilité du personnel concerné par les restructurations (métiers du soutien en particulier). Aussi, bien que les militaires ne soient pas régis par le Code du travail mais par le Code de la défense, les obligations faites aux employeurs du secteur privé en matière de maintien de l'employabilité et de reclassement dans le cadre de l'évolution des organisations (cf. art. L. 6321-1 du Code du travail) doivent inspirer le plan d'accompagnement des restructurations au sein du ministère des armées. La piste envisagée ici est de compléter les mesures de droit commun par des mesures spécifiques permettant au personnel dont le poste est menacé par les restructurations de suivre soit une formation permettant d'être reclassé en interne sur des métiers qui se développent (renseignement, cyberdéfense, etc.), soit une formation permettant l'accès à une autre profession du secteur public ou privé.

En matière de mobilité, le personnel affecté dans une unité dissoute ou sur un site qui ferme doit faire l'objet d'une attention toute particulière. Il paraît en effet nécessaire de traiter de façon prioritaire la mobilité du personnel militaire concerné par une mesure de restructuration. Dans ce cadre, on peut imaginer que les souhaits de nouvelle

affectation soient recueillis individuellement lors d'un entretien où les possibilités seront étudiées au cas par cas. Cette étude serait idéalement menée 1 an avant la restructuration, afin d'avoir une visibilité déjà suffisante des possibilités offertes, de permettre aux familles concernées d'avoir un préavis plus confortable pour organiser le transfert, et que cette mobilité prioritaire soit faite en amont du plan annuel de relève. On peut également imaginer qu'un accès prioritaire au parc des logements géré par le ministère de la défense leur soit proposé, ainsi qu'une allocation d'aide à la mobilité du conjoint lorsque celui-ci se trouve contraint de quitter une activité professionnelle.

Enfin, des aides au départ doivent pouvoir être mises en place pour accompagner financièrement les personnes dont les possibilités de reclassement sont plus limitées et qui ne souhaitent plus rester dans l'institution. Un certain nombre de dispositifs existent déjà, qui sont en réalité des mesures dites « d'incitation au départ ». Le principe est alors proche de celui d'un plan de départ volontaire (PDV) : il s'agit d'encourager les départs volontaires pour éviter les départs forcés. Parmi ces mesures nous pouvons citer le « pécule modulable d'incitation au départ » (PMID) qui ne peut bénéficier qu'aux militaires de carrière et octroie un pécule de 15 à 48 mois de la dernière solde indiciaire brute. Il y a également la « promotion fonctionnelle » (PF) mise en place en 2015 qui permet d'être promu au grade supérieur et de bénéficier à terme de la retraite afférente, à condition de quitter l'institution dans les trois ans. Il y a encore la « pension afférente au grade supérieur » (PAGS) qui permet la liquidation immédiate d'une retraite correspondant au grade immédiatement supérieur à celui détenu.

Mais ces aides au départ accompagnent en fait le processus global de transformation des armées prévu dans la LPM 2014-2019 et ne revêtent pas de caractère prioritaire pour le personnel restructuré. Il faudrait donc y remédier en ajoutant des mesures spécifiques à cette population, qui permettraient par exemple de compenser la perte de revenu due au non versement des primes de qualification pendant le congé de reconversion.

Il faut néanmoins souligner que les changements que connaissent les armées depuis 2008 concernent l'ensemble de la population et que l'accompagnement doit également se faire sur le terrain des bouleversements culturels, identitaires.

3.2. Accompagner les changements culturels pour l'ensemble des acteurs de la défense

Nous avons vu que la réforme du ministère de la défense a mis en œuvre des mécanismes tels que l'interarmisation, la civilianisation ou l'externalisation, qui imposent un mélange des cultures pas toujours facile à réaliser dans de bonnes conditions.

Pourtant, il s'agit ici de leviers essentiels à la restructuration, et la conduite du changement doit impérativement intégrer cette nouvelle dimension et savoir l'accompagner.

L'étude réalisée dans le cadre de ce mémoire permet d'identifier des pistes pour renforcer le sentiment d'appartenance à une communauté de défense, tout en préservant l'attachement à l'identité de son armée ou direction d'origine.

Il ressort que cette communauté de défense existe, mais que les personnels n'en ont pas toujours conscience. Par ailleurs, il s'inscrit comme une évidence que si les militaires ont avant tout besoin de vivre la spécificité de leur groupe, il ne faut pas pour autant négliger le besoin d'identification à une communauté de défense, au risque de freiner la coopération et limiter la capacité opérationnelle.

Il faut donc qu'une communication efficace accompagne le changement, pour faire émerger une identité commune à partir du socle commun (finalités, primat de l'action, des responsabilités et de la disponibilité, état d'esprit, valeurs, symboles et actions communes) en se fondant surtout sur les réalités vécues par les acteurs et sur le sens donné à l'action. Un bon plan de communication peut en effet permettre à chacun des membres de l'institution militaire de mieux répondre à la question « En quoi et comment pouvons-nous vivre et agir ensemble ? ». Il s'agit de renforcer le sentiment de sécurité, d'estime de soi et de respect des autres, pour contribuer à renforcer la capacité d'action, et créer un accélérateur de l'évolution de l'identité.

La communication doit donner du sens au changement, et permettre de mieux définir la personnalité qui incarne la défense au sens large, partagée pour l'instant entre le chef de l'Etat, le ministre de la défense et le chef d'état-major des armées. Il serait néanmoins illusoire de penser pouvoir superposer toutes les couches d'identités, avec le risque d'entraîner au contraire un repli identitaire. Il faut donc renforcer le socle identitaire commun tout en valorisant la notion de « métier », c'est-à-dire qu'il faut convaincre qu'il est possible de mobiliser des savoirs et compétences spécifiques en les mettant au service de la défense dans sa globalité. Certains terrains sont déjà propices au développement de

cette identité commune, comme les opérations multinationales par exemple, où le fait de représenter l'armée française crée une identité commune qui transcende les clivages d'armées.

Nous avons vu que le chef d'état-major de l'armée de l'air a entrepris une démarche dans ce sens, en intégrant un plan de communication à son plan stratégique dont le titre est éloquent... : « Unis pour Faire Face »³⁹. La communication mise en place dans ce cadre a pour objectif de mettre en cohérence les nombreuses réformes vécues depuis plusieurs années par les aviateurs, en leur donnant plus de sens et de lisibilité. Il vise en particulier à réaffirmer l'identité de l'aviateur, tout en la replaçant dans l'environnement plus global de la défense et en valorisant les actions conduites dans le cadre des missions interarmées.

4. Rester prudents sur les externalisations

Source de « désorganisation du ministère »⁴⁰ pour les uns, « source de potentielles économies »⁴¹ pour les autres, bien que le Livre blanc et la LPM aient fait de l'externalisation du soutien un levier de performance et de gain économique pour le ministère des armées, les avis sur la question restent très partagés voire réservés.

Outre les risques inhérents au maintien des capacités opérationnelles soulignés partie B paragraphe 5 de ce mémoire, il apparaît que les véritables bénéfices financiers d'une externalisation sont très difficiles à estimer, pour deux raisons principales. D'une part, le décret du 21 septembre 2010⁴² étend aux militaires les dispositions de l'article L.1224-1 du Code du travail qui fait subsister le contrat de travail avec le nouvel employeur et oblige l'administration à compenser la différence de salaire lorsqu'un personnel civil ou militaire du ministère des armées est mis à disposition d'une entreprise

³⁹ Plan stratégique lancé en 2014 par le général Denis Mercier, chef d'état-major de l'armée de l'air, suite aux nouvelles vagues de réformes annoncées dans le Livre Blanc 2013 et aux réductions d'effectifs supplémentaires inscrites dans la LPM 2014-2019.

⁴⁰ Bernard Cazeneuve, député (PS), dans le rapport d'information n° 3624 de l'Assemblée nationale en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les externalisations dans le domaine de la défense, 5 juillet 2011, 232 p., p. 9.

⁴¹ Louis Giscard d'Estaing, député (UMP), dans le même rapport d'information n° 3624 de l'Assemblée nationale, 232 p., p. 9.

⁴² Décret n° 2010-1109 du 21 septembre 2010 pris pour l'application de l'article 43 de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

bénéficiaire d'un marché d'externalisation. D'autre part, dans le cadre d'un contrat d'externalisation avec un organisme de droit privé le ministère doit s'acquitter de la TVA.

Les gains financiers paraissent donc très relatifs au regard des forts enjeux émotionnels mis en exergue dans ce mémoire. La perspective de l'externalisation doit donc être analysée avec pragmatisme et sans dogmatisme, et la décision prise en fonction des effets réellement produits, étant entendu qu'une rationalisation en régie peut avoir des effets au moins équivalents sur le plan économique, mais beaucoup plus avantageux en termes de maintien de l'emploi et de climat social.

Par ailleurs, notre étude montre que lorsqu'une externalisation est mise en œuvre l'équipe projet en charge de son pilotage est constituée exclusivement d'acteurs issus de l'armée directement concernée. Or, il semble que cela donne un rôle trop important aux états-majors d'armée, voire aux sites ou services concernés, avec le risque d'être à la fois « juge et parti ».

Une solution envisageable serait de confier le pilotage de l'ensemble des programmes d'externalisation au Secrétariat général pour l'administration (SGA), qui a le positionnement transverse et l'expertise nécessaires pour conduire des projets aussi complexes, dans le strict respect des 4 critères fixés en 2008 par le ministre de la défense (cf. partie B, § 5.2). Néanmoins, le danger en serait une approche comptable et froide, loin de toute notion d'identité.

*

* *

Conclusion

Engagée en 2008 dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, la transformation du ministère de la défense fixait le double objectif de réduire significativement la masse salariale en supprimant plusieurs dizaines de milliers de postes, et de réaliser des économies sur les services du soutien afin de redéployer les moyens financiers sur l'activité opérationnelle des forces et sur leurs équipements.

En créant les bases de défenses et en regroupant par aires géographiques des formations et organismes des 3 armées, se partageant des moyens désormais mutualisés, la défense a créé une véritable révolution culturelle bouleversant une organisation basée sur

un principe séculaire : « un chef, une mission, des moyens ». Cette transformation visant à « faire plus avec moins » a donc consisté à revoir en profondeur l'organisation du soutien, à harmoniser les processus de l'ensemble des armées et services dans le cadre d'une interarmisation de l'administration générale et du soutien commun, à augmenter le ratio d'agents civils dans ces fonctions, et à transférer une partie de l'activité et du personnel à des organismes de droit privé via des marchés d'externalisation.

Les vagues de réformes qui se sont succédées depuis 2008 ont donc fait émerger un environnement particulièrement complexe, qui suscite de multiples inquiétudes pour l'ensemble du personnel et dont les résultats sont parfois peu lisibles et sujets à cautions, tant sur leur efficacité que pour les risques inhérents au maintien en condition opérationnelle. Au-delà des 30 000 personnes qui ont été contraintes de s'éloigner de la culture de leur armée d'appartenance pour rejoindre les nouveaux services interarmées du soutien, cette réforme a bouleversé le quotidien de l'ensemble du personnel, y-compris celui des unités opérationnelles qui ont perdu la plénitude de leurs moyens et donc la plénitude de commandement.

Nous retrouvons dans la réforme des armées et la mise en place des bases de défense des concepts fondamentaux pour comprendre le fonctionnement des organisations. Après la domination à caractère charismatique⁴³, l'institution militaire a progressivement évolué vers une domination rationnelle légale⁴⁴. Devenue une forme de bureaucratie wébérienne, nous y retrouvons également les dysfonctionnements caractéristiques mis en évidence par les théoriciens du structuro-fonctionnalisme tels Merton, Selznick ou Gouldner.

Nous avons vu que cette institution vit aujourd'hui au rythme de la modernisation de l'action publique, que le discours managérial et la structure apparente y évoluent très vite, tandis que les structures profondes résistent et que les jeux d'acteurs s'emploient à maintenir des zones d'incertitude. Si nous trouvons dans les travaux de March et Simon les explications de la rationalité limitée des acteurs, c'est dans ceux de Crozier et Friedberg que nous comprenons le mécanisme par lequel des intérêts aussi contradictoires peuvent cohabiter pour collaborer à la réalisation d'un objectif commun. Néanmoins, l'incursion d'une organisation matricielle dans une culture très hiérarchique a fait naître des réticences

⁴³ & ⁴⁰ WEBER Max, *La domination légale à direction administrative bureaucratique*, in *Économie et Société* – tome 1, Pocket, 2005, 416 p. (publication originale et posthume, 1921).

et des résistances identitaires que la conduite du changement doit impérativement prendre en compte.

Des perspectives semblent pouvoir se dessiner, et des pistes sont proposées dans ce mémoire. Ainsi, nous avons évoqué des mesures d'accompagnement à destination du personnel impacté (aides à la formation, à la mobilité, au départ) visant également à faciliter les changements culturels (développer une identité commune). Nous avons par ailleurs proposé de rationaliser plus les structures de direction (une organisation trop matricielle qui désorganise), et mieux les structures locales (conserver une chaîne unique et interarmées du soutien). En outre, nous avons démontré qu'il était nécessaire de rester prudents sur les externalisations et d'en confier la conduite à l'échelon central (SGA), de juger sans dogmatisme de leur pertinence réelle (sur la base des 4 critères objectifs fixés en 2008), et de privilégier la mutualisation (en régie rationalisée) chaque fois que les gains estimés sont au moins équivalents.

Au-delà de ces recommandations pragmatiques, la conduite du changement revêt des enjeux stratégiques et doit obéir à quelques règles fondamentales, afin de ne pas obérer l'efficacité de notre outil de défense par une dualité dévastatrice entre le commandement et les services du soutien.

En premier lieu, la réorganisation administrative doit savoir tirer les enseignements du passé, en particulier ceux des réformes précédentes. Une attention toute particulière doit être portée sur les échéances fixées, l'implication de tous les acteurs et la clarté de la communication interne afin de dépasser les clivages culturels. Les besoins en ressources humaines, financières et matérielles ne doivent pas être sous-estimés, au risque sinon de générer des difficultés sans comparaison avec les économies escomptées.

Par ailleurs, la simplification et l'harmonisation des procédures doit être une priorité absolue, dans une approche visant la satisfaction des besoins du commandement et des unités opérationnelles. C'est un effort indispensable pour que les effets de la réforme bénéficient réellement au « cœur de métier ».

Enfin, un soutien de proximité performant doit être maintenu pour faciliter le rôle du commandement et ne pas le décrédibiliser. A cet effet, un meilleur équilibre entre la centralisation et la déconcentration doit être recherché et privilégier la subsidiarité paraît être un moyen efficace pour y parvenir.

Nous retenons de cette étude que le changement doit avant tout être bien préparé en amont et ne pas être conduit dans la précipitation ou même simplement en donner le sentiment. Le personnel comme le commandement ne doivent pas avoir l'impression de subir la transformation mais de la conduire, d'en être les acteurs et les bénéficiaires. Des études d'impact doivent être faites systématiquement pour évaluer les conséquences de chaque pan de la réforme et les résultats doivent être pris en compte à tous les niveaux. Au final, quatre conditions essentielles semblent devoir être réunies pour assurer la réussite du changement : fixer des échéances réalistes, allouer des moyens cohérents au regard des objectifs, impliquer l'ensemble du personnel pour le fédérer autour du projet, et enfin travailler la communication pour faire comprendre la logique et l'utilité de la réforme.

Bibliographie

Ouvrages :

BARREAU, Jean-Claude, DUFOURCQ Jean, TEULON Frédéric, *Paroles d'officiers. Une enquête sociologique sur l'armée*, Fayard, 2010, 272 p.

BIGOT Guillaume, *La Trahison des chefs*, Fayard, 2013, 288 p.

CLOT Yves, *Le travail à cœur. Pour en finir avec les risques psychosociaux*, La Découverte, 2010, 192 p.

CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système*, Seuil, 1977, 512 p.

CROZIER Michel, *Le phénomène bureaucratique*, in *Population*, 20^{ème} année, n°2, 1965, pp. 324-325.

GOULDNER Alvin Ward., *Anti-Minotaur : The Myth of a Value-Free Sociology*, in *Social Problems*, vol. 9, n° 3, Winter, 1962, pp. 199-213.

HANNAN Michael Thomas, FREEMAN John, *The population ecology of organizations*, in *American Journal of Sociology*, vol.82,1977, pp. 929-964.

LETONTURIER Éric, *Reconnaissance, institution et identités militaires*, in *L'Année sociologique*, vol. 61, n° 2, 2011, pp. 323-350.

LETONTURIER Éric, *Des civils chez les militaires : civilianisation de l'armée et culture militaire*, in Porteret (dir.), *La Défense, Acteurs, légitimité et missions : perspectives sociologiques*, 2007, L'Harmattan, 15 p., pp. 73-87.

PENA Louis, *Doctrine générale de l'armée de l'air et emploi de l'arme aérienne*, in *Stratégique*, vol. 102, n° 1, 2013, pp. 395-407.

WEBER Max, *La domination légale à direction administrative bureaucratique*, in *Économie et Société - tome 1*, Pocket collection Agora, 2005, 416 p. (publication originale et posthume, 1921).

Articles de presse :

BOURMAUD François-Xavier, *Budget de la Défense : nouveau danger pour l'exécutif*, *Le Figaro*, 22 mai 2014.

MARTIGNAC Mathieu, *Budget de la Défense : les chefs d'états-majors menacent de démissionner*, Le Parisien, 23 mai 2014.

POUCHARD Alexandre, *Où l'armée va-t-elle supprimer le plus de postes en 2015 ?*, Le Monde, 20 octobre 2014.

GUIBERT Nathalie, *Hollande : plus de guerres, moins de moyens*, Le Monde, 15 novembre 2014.

KOVARIK P., *Budget de la Défense : Hollande lâche du lest*, Le point, 29 avril 2015.

REVAULT D'ALLONNES David, ROGER Patrick, *Budget de la défense : une rallonge de 3,8 milliards d'euros sur quatre ans*, Le Monde, 29 avril 2015.

Textes juridiques et réglementaires, rapports, bilans :

Constitution du 4 octobre 1958.

Code de la défense (ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004).

Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale 2013, Éditions Odile Jacob, La Documentation Française, mars 2013, 160 p.

Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale 2008, Éditions Odile Jacob, La Documentation Française, juin 2008, 350 p.

Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.

Décret n° 2010-1109 du 21 septembre 2010 pris pour l'application de l'article 43 de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

Décret n° 2009-869 du 15 juillet 2009 relatif aux attributions du ministre de la défense, du chef d'état-major des armées et des chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air.

Décret n°2000-558 du 21 juin 2000 fixant l'organisation militaire territoriale.

Décret n°75-930 du 10 octobre 1975 relatif à la défense aérienne et aux opérations aériennes classiques menées au-dessus et à partir du territoire métropolitain.

Décret n° 73-235 du 1er mars 1973 relatif à la défense opérationnelle du territoire.

Arrêté du 29 novembre 2010 portant création et organisation des bases de défense et fixant les attributions des commandants des bases de défense.

Arrêté du 18 octobre 2010 modifiant l'arrêté du 28 novembre 2007 portant organisation de la direction des ressources humaines de l'armée de l'air.

Instruction 398/DEF/EMA/SC-SOUT/NP du 17 décembre 2010 relative à l'organisation et au fonctionnement des bases de défense.

Directive n° 102/DEF/EMAA/TRANSFO du 25 mars 2010 relative à l'organisation temporaire des bases aériennes soutenues par une base de défense.

Instruction n° 1257/DEF/EMAA/BORH/ORG du 12 mai 1998 portant organisation des bases aériennes.

Note 376/DRH.AA/SDAG/BORH/NP du 17 juin 2010 portant organisation du fonctionnement des services de gestion synthèse au sein d'une base aérienne nouvelle génération dans le cadre des bases de défense.

Assemblée nationale, rapport d'information n° 3624 en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les externalisations dans le domaine de la défense, 5 juillet 2011, 232 p.

Assemblée nationale, rapport d'information n° 3595 sur l'externalisation de certaines tâches relevant du ministère de la Défense, 12 février 2012, 65 p.

Assemblée nationale, rapport d'information n° 3141 sur le coût et les bénéfices attendus de l'externalisation au sein du ministère de la défense, 2 février 2011, 149 p.

Assemblée nationale, rapport d'information n° 1553 sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la défense, 11 septembre 2013, 152 p.

Sénat, rapport d'information n° 158 fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2014, Gilbert ROGER et André DULAIT, 21 novembre 2013, 75 p.

Sénat, avis n° 660 fait au nom de la commission des affaires étrangères et de la défense, 11 juillet 2012, 171 p.

Cour des comptes, rapport sur l'externalisation au sein du ministère de la défense adressé à la commission des finances de l'Assemblée nationale, 2011, 135 p.

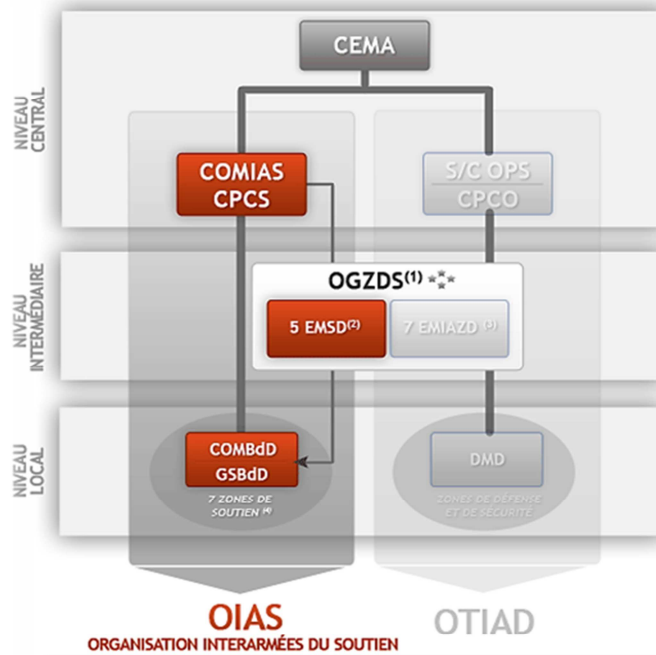
Haut Comité d'évaluation de la condition militaire, 2010, Quatrième rapport, 178 p.

Bilan social du ministère de la défense 2013, secrétariat général pour l'administration, 206 p.

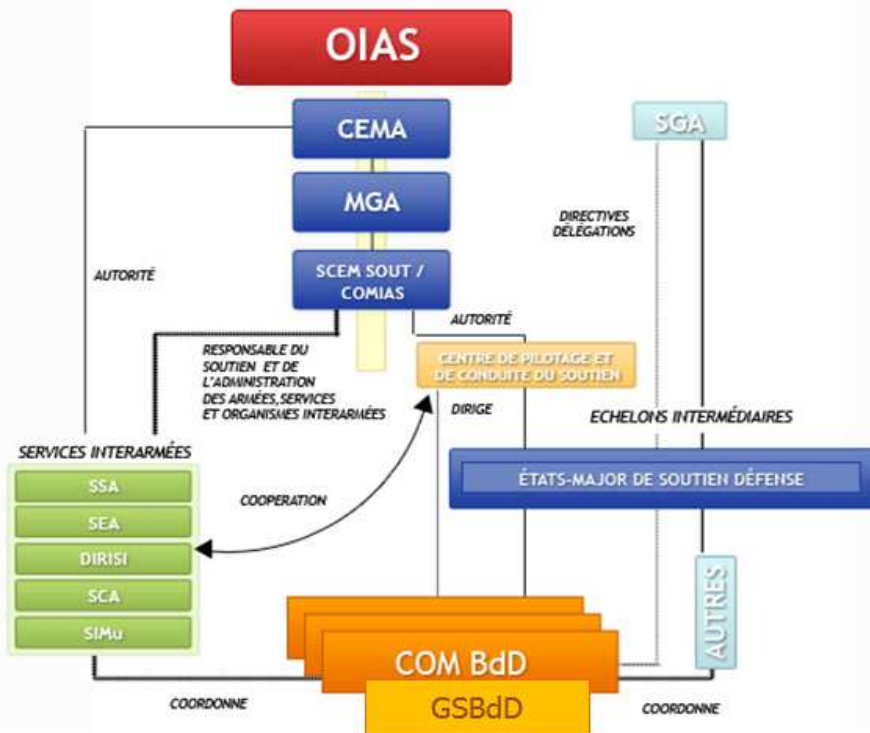
Bilan social du ministère de la défense 2008, secrétariat général pour l'administration, 165 p.

Annexe I

Organisation interarmées du soutien (OIAS)



- (1) 5 OGZDS = OFFICIER GÉNÉRAL DE ZONE DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ
- (2) 5 EMSD = BORDEAUX, LYON, METZ, PARIS, REIMES
- (3) LA CHAÎNE OTIAD COMPREND ÉGALEMENT LES CZM ET LE CDAOA
- (4) 7 ZONES DE SOUTIEN = BORDEAUX, LYON, METZ, PARIS, REIMES, BREST-LORIENT, TOULON

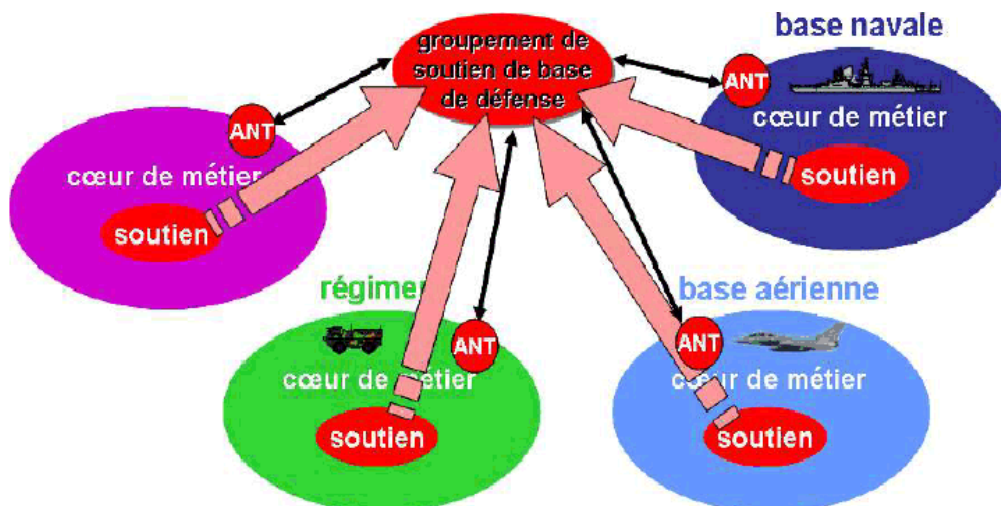
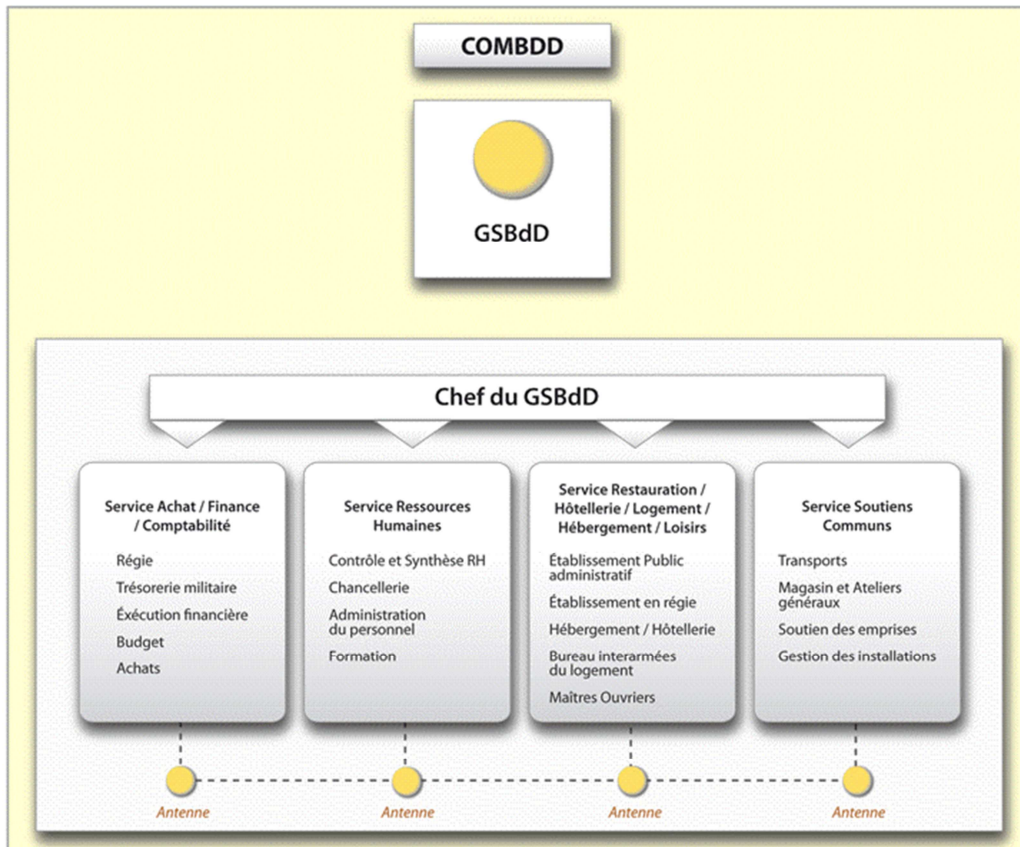


- SSA** : Service de Santé des Armées
- SEA** : Service des Essences des Armées
- DIRISI** : Direction Interarmées des Réseaux d'Infrastructure et des Systèmes d'Information
- SCA** : Service du Commissariat des Armées
- SIMu** : Service Interarmées des Munitions

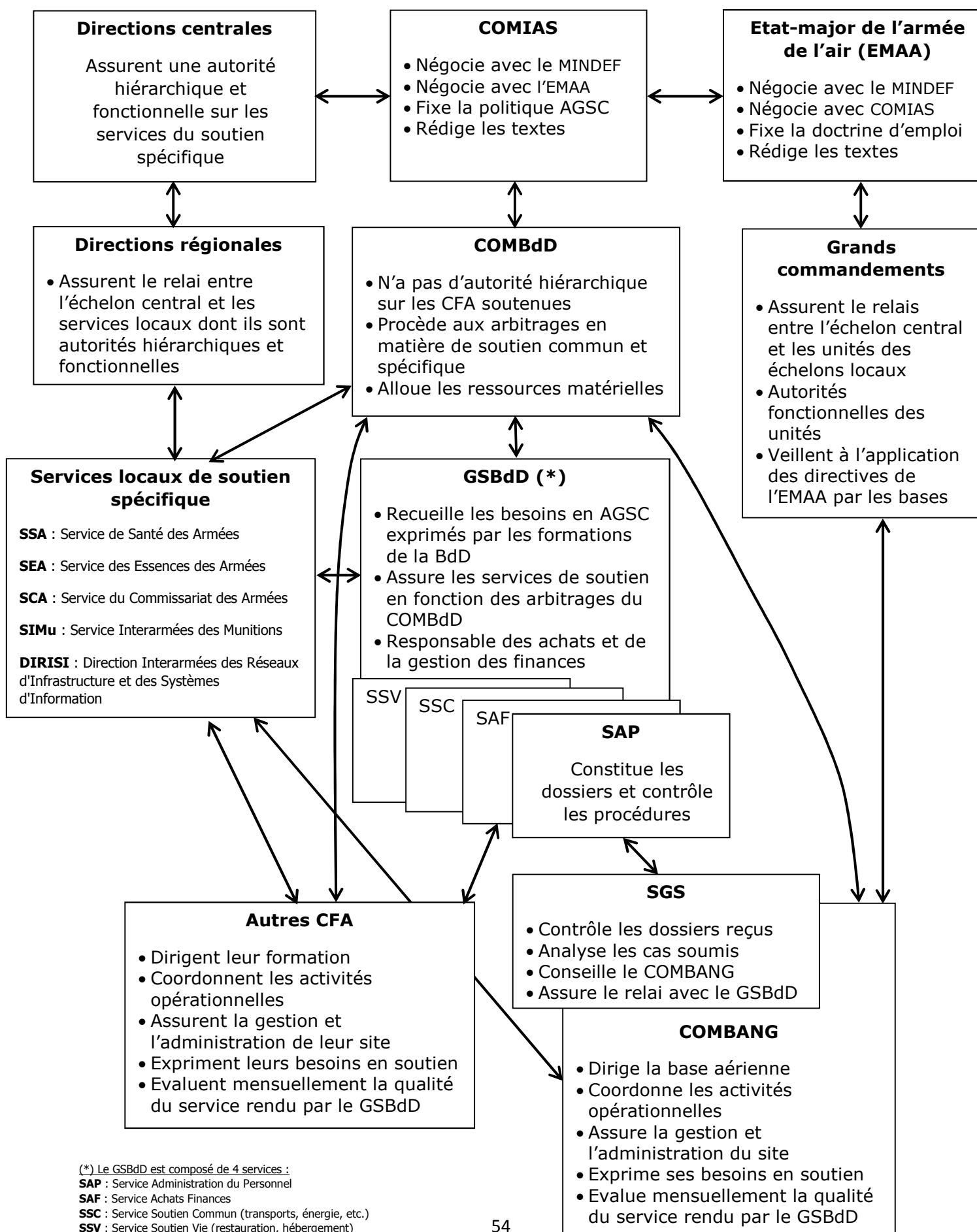
Annexe II

Organisation de la mise en commun des soutiens au sein du groupement de soutien de la base de défense

Structuration du soutien commun en BdD



Annexe III Sociogramme



Liste des sigles et acronymes utilisés

AGSC : Administration générale et soutien commun

AFR : Autorité Fonctionnelle Renforcée

BdD : Base de défense

CFA : Commandant de Formation Administrative

CEMA : Chef d'Etat-Major des Armées

CEMAA : Chef d'Etat-Major de l'Armée de l'Air

COMBANG : Commandant de la base aérienne nouvelle génération

CIRISI : Centre Interarmées des Réseaux d'Infrastructure et des Systèmes d'Information

COMBdD : Commandant de la base de défense

COMIAS : Commandement Interarmées du Soutien

DAF : Direction des Affaires Financières

DIRISI : Direction Interarmées des Réseaux d'Infrastructure et des Systèmes d'Information

DRH : Division des Ressources Humaines

DRH-MD : Direction des Ressources Humaines du Ministère de la Défense

EMAA : Etat-Major de l'Armée de l'Air

EMSD : Etat-Major de Soutien Défense

ETPT : Equivalent Temps Plein Travaillé

GSBdD : Groupement de Soutien de la Base de Défense

OIAS : Organisation Interarmées du Soutien

OPEX : Opération Extérieure

LOLF : Loi Organique Relative aux Lois de Finances

LPM : Loi de programmation militaire

MINDEF : Ministère de la défense

PMEA : Plafond Ministériel des Emplois Autorisés

RGPP : Révision Générale des Politiques Publiques

SAP : Service Administration du Personnel

SCA : Service du Commissariat des Armées

SEA : Service des Essences des Armées

SGA : Secrétariat Général pour l'Administration

SGDSN : Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité Nationale

SGS : Services Gestion Synthèse