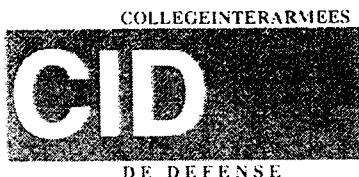


Paris, le 10 juin 1995



**Section Etudes et Recherches
Etudes particulières à options**

MEMOIRE

INTERETS, PORTEE ET LIMITES D'UNE TRANSPOSITION DANS LES ARMEES DES REGLES APPLICABLES DANS LES ENTREPRISES PRIVEES EN MATIERE DE CONTROLE DE GESTION

Rédacteurs:

CEN MOTTART
CF CARLIER
CC SVARTEFOSS
CEN MARTIN
CDT CIOTTI

(TERRE, FRANCE)
(MER, FRANCE)
(MER, NORVEGE)
(GENDARMERIE, FRANCE)
(GENDARMERIE, ARGENTINE)

TABLE DES MATIERES

0. Introduction	p 3
1. Les difficultés de gestion dues à la réglementation dans un contexte de réduction budgétaire	p 4
1.1 Les règles du droit budgétaire issues de l'ordonnance du 2 janvier 1959	p 4
1.2 Les règles de la comptabilité publique issues du décret du 29 décembre 1962.....	p 5
1.3 Les difficultés de gestion d'un budget.....	p 6
1.4 Le statut du personnel civil et militaire de la Défense.....	p 7
2. L'approche pratique du contrôle de gestion	p 9
2.1 Le concept de contrôle de gestion	p 9
2.2 Les instruments du contrôle de gestion	p10
2.3 Les conditions de mise en place du contrôle de gestion	p12
3. Application du contrôle de gestion aux armées.....	p15
3.1 Le contrôle de gestion est-il nécessaire et suffisant?	p15
3.2 Modalités d'application.....	p16
3.3 Modalités d'accompagnement	p19
4. Conclusion.....	p21
5. Annexes	p22

0. INTRODUCTION

Tout entreprise doit obéir au triple critère d'efficience, d'efficacité et de qualité. Cette exigence a été en premier lieu perçue auprès des entreprises privées qui, du fait de la concurrence, devaient avoir une rentabilité optimale. Ainsi, le contrôle de gestion, apparu au début du siècle, est devenu un outil privilégié des décideurs pour pouvoir mieux conduire leurs affaires en fonction des impératifs qui leur sont fixés.

Son extension aux entreprises publiques paraît plus délicate. Le critère de rentabilité n'est en effet pas aussi primordial que dans le secteur privé. Cependant, l'obligation est également faite aux services publics de maîtriser continuellement leurs budgets, surtout en période de restrictions budgétaires. Les armées et forces armées n'échappent pas à ce problème. Elles ont cherché également à moderniser et adapter leur gestion aux exigences d'une maîtrise et rationalisation des crédits budgétaires. C'est ainsi que sont apparues les prémices d'une politique de contrôle de gestion. Cependant celle-ci se heurte aux contraintes qui pèsent sur l'emploi des ressources budgétaires par le biais de la réglementation de la comptabilité publique et du statut de la fonction publique.

Il est donc opportun de discerner les atouts et les inconvénients des principes qui régissent ces règlements, puis d'exposer de façon pratique ce qu'est le contrôle de gestion avant d'étudier comment l'appliquer dans les armées tout en respectant le cadre réglementaire du domaine public.

1. LES DIFFICULTES DE GESTION DUES A LA REGLEMENTATION DANS UN CONTEXTE DE REDUCTION BUDGETAIRE

1.1 Les règles du droit budgétaire issues de l'ordonnance du 2 janvier 1959

L'ordonnance du 2 janvier 1959 définit les principes qui régissent les finances publiques et tout particulièrement les lois de finances. Les lois de finances sont de natures différentes selon qu'elles établissent (loi de finances initiale), modifient (loi de finances rectificative appelée également collectif budgétaire) et entérinent a posteriori (loi de règlement) le budget de l'Etat.

Ainsi, concrètement, le budget de l'année A est élaboré dès l'année A-1 et ne sera définitivement clos qu'après le vote de la loi de règlement pendant l'année A+1. Cela induit une obligation de prévoir des recettes plus d'une année à l'avance, avec toutes les imprécisions que cela comporte.

Le **principe de l'annualité** est donc un élément très marquant du budget de l'Etat. Les dépenses sont calculées pour chaque ministère ou grand service de l'Etat puis regroupées par nature au sein de 11 Titres (voir en annexe) eux mêmes divisés en chapitres, puis en articles. Le ministère des finances affecte les crédits jusqu'au niveau chapitre inclus. Ce principe d'affecter chaque dépense à un objectif précis s'appelle le **principe de la spécialité**.

Le ministère des finances (ou du budget quand il existe) joue donc un rôle prépondérant et détient des pouvoirs spéciaux en raison de l'ordonnance 59-2. En particulier tout crédit devenant sans objet par suite de l'abandon d'un projet, peut être repris par le ministère des finances sans avoir à rectifier la loi initiale par un collectif budgétaire. Cela s'appelle l'**annulation de crédits**.

Par ailleurs, dans chaque ministère, un contrôleur financier central, haut fonctionnaire de l'administration des finances, est chargé d'exercer le contrôle a priori des dépenses engagées, et de donner son avis sur tous les projets de textes ayant une incidence financière. La tentation est alors grande, et le pas est souvent franchi allègrement, de bloquer certaines démarches au sein des ministères dépensiers pour rendre ainsi, des crédits disponibles.

Parfois ce n'est pas vraiment une annulation pure et simple mais un gel des crédits, et lors de l'élaboration de la loi de finances initiale suivante il est tout à fait courant de voir ces crédits être débloqués et ré affectés au ministère d'origine.

1.2 Les règles de la comptabilité publique issues du décret du 29 décembre 1962

Le cas général :

Une fois les crédits votés pour financer les activités prévues au calendrier de l'année civile, les administrations publiques sont tenues de respecter des contraintes particulières que sont les **limitations d'engagement** des dépenses et le code des marchés publics.

Les dépenses qui bien sûr ne peuvent excéder les montants votés par les lois de finances, doivent en outre être étalées par tranches tout au long de l'exercice. En effet, il n'est pas souhaitable pour l'Etat d'avoir à faire face dès le début d'un exercice à des dépenses importantes. De plus, le ministère des finances doit pouvoir agir le plus longtemps possible sur les dérapages budgétaires par des gels de crédits.

Les **marchés publics** sont des contrats passés par les collectivités publiques en vue de la réalisation de travaux, fournitures et services. Quand leur montant annuel excède 300.000 francs (toutes taxes comprises), ils sont soumis à des règles strictes de mise en concurrence, de cahier des charges et de délais, afin de garantir l'emploi le plus objectif et efficace des finances publiques.

Le cas du ministère de la défense :

Comme toutes les administrations publiques, les forces armées appliquent le décret du 29 décembre 1962 auquel s'ajoutent des dérogations que sont les dépenses à bon compte, les fonds d'avance, les masses et les ordinaires.

Les **dépenses à bon compte** procèdent de la vérification a posteriori par le ministère des finances des dépenses effectuées par le ministère de la défense. Les **fonds d'avance** représentent l'équivalent de deux mois de solde, accessoires de solde et primes d'alimentation du personnel militaire. Ces deux dérogations ont l'énorme avantage de garantir aux forces armées une certaine souplesse dans la gestion de leur budget, sans toutefois leur permettre de contourner les principes de l'annualité et de spécialité. En revanche les reliquats des masses peuvent être reportés sur l'année suivante. Les **masses** sont des fonds nécessaires au fonctionnement des formations militaires destinés à subvenir forfaitairement aux besoins de divers services. Elles sont constituées sur décision du ministre chargé de la défense nationale en vue de faire participer les formations à la gestion des ressources mises à leur disposition. On distingue les masses d'entretien des personnels, de chauffage - éclairage - force motrice, d'entretien du casernement et d'entretien du matériel. Elles apportent réellement une grande autonomie et une souplesse de gestion du budget jusqu'à des niveaux hiérarchiques peu élevés.

Au sein du ministère de la défense, les mises à disposition de crédits aux échelons subordonnés peuvent se faire par des comptes en valeur ou par des crédits délégués.

Les comptes en valeur sont un système d'imputation qui consiste à mettre un crédit fictif à la disposition d'un organisme ; celui-ci n'effectue pas lui-même le règlement des dépenses qui est en fait réalisé par un échelon supérieur. (par exemple le carburant des véhicules de la gendarmerie). Les crédits délégués sont un système d'imputation qui consiste à mettre un crédit réel à la disposition d'un organisme ; celui-ci effectue lui-même le règlement des dépenses qu'il a engagées (par exemple les crédits fournitures de bureau de l'armée de terre).

Il est intéressant de comparer les avantages et inconvénients des différents systèmes de gestion du budget existant dans les forces armées.

	AVANTAGES	INCONVENIENTS
Compte en valeurs	<ul style="list-style-type: none"> - Permet de peser sur les marchés en regroupant à des niveaux élevés tous les crédits relatifs à un même besoin. - Possibilité d'équilibrer les comptes de plusieurs subordonnés 	<ul style="list-style-type: none"> - Restriction de l'autonomie des échelons subordonnés, - Risque de pénaliser les subordonnés économes pour pallier les déficits
Crédits délégués	<ul style="list-style-type: none"> - Autonomie des échelons subordonnés - Incitation aux économies (surtout s'ils sont "massifiés"). 	<ul style="list-style-type: none"> - Risque de dispersion des relations clients - fournisseurs

On constate que ces deux modes d'imputation sont en opposition et qu'il faut savoir jouer sur l'un et sur l'autre selon qu'on cherche à payer moins cher un service donné ou à faire plus avec un montant donné.

1.3 Les difficultés de gestion d'un budget.

Un gestionnaire en charge d'un budget souhaitant procéder à une dépense importante pour le bien de son service, peut rencontrer deux cas distincts :

- il dispose, sur la bonne ligne budgétaire, des crédits suffisants pour couvrir cette dépense
- il ne dispose pas des crédits suffisants sur la ligne budgétaire correspondant à la dépense

Le tableau ci-après montre les difficultés spécifiques aux finances publiques:

Ligne budgétaire	Décision	Annualité	Spécialité	Limitation des dépenses	Risque de gel des crédits
Crédits disponibles	Dépense immédiate	ok	ok	NON (selon les tranches)	ok
	Dépense différée dans l'année	ok	ok	ok	OUI
Crédits non disponibles	Dépense étalée sur plusieurs années	NON (sauf masse)	ok	ok	ok
	Dépense imputée sur plusieurs lignes budgétaires	ok	NON (sauf limite de 10% et pénalité de transfert)	ok	ok

Il apparaît clairement qu'en dehors du régime des masses (qui, rappelons-le, constitue une exception propre au Ministère de la Défense), la dépense ne pourra jamais excéder le montant des crédits accordés pour l'année à moins d'un transfert entre lignes budgétaires, limité à 10%, toujours délicat à manipuler puisqu'il fait apparaître, en quelque sorte, un "pseudo - excédent" dans le budget.

Cette contrainte n'est pas de nature à encourager l'épargne, et, associée au risque toujours latent de gel de crédits, elle favorise les dépenses ordinaires de faibles montants. Ces dépenses ne sont pas de nature à innover c'est à dire investir pour marquer un choix important du décideur.

1.4 Le statut du personnel civil et militaire de la Défense

Il serait très fastidieux d'énumérer tous les statuts du personnel militaire et surtout du personnel civil de la défense. Cependant d'une manière générale on peut constater que ces statuts privilégient sans conteste les classes d'âges les plus élevées et rendent plutôt précaire la sécurité de l'emploi des jeunes.

Le personnel militaire comprend notamment les appelés du contingent dont le statut très particulier et la brièveté de leur formation ne permettent pas n'importe quel emploi.

Par ailleurs, toutes les mesures catégorielles et notamment les créations ou les suppressions d'emplois doivent être prévues dans une loi de finances. A l'heure actuelle, la tendance est plutôt en faveur des suppressions de postes budgétaires. La difficulté essentielle est donc de faire coïncider les effectifs avec le budget. Quand l'élaboration du budget est en cours il est très délicat de préjuger du nombre de départs volontaires au cours de l'année à venir alors que la situation socio-économique n'invite vraiment pas à l'aventure et que les statuts procurent une certaine sécurité. C'est ainsi que l'Armée de Terre s'est vue en sureffectif de sous-officiers, du fait qu'il est plus facile de supprimer des crédits de rémunérations et charges sociales que d'inviter le personnel de carrière à changer de métier. Dans ces conditions il a fallu réduire, plus que de raison, le recrutement initial des sous-officiers. Cela constitue, à terme, un effet pervers et dangereux pour la physionomie de l'armée de terre future.

En conclusion, les contraintes législatives et statutaires qui pèsent sur la gestion du budget des forces armées amènent inmanquablement une très forte inertie. De plus la tendance constante de ces dernières années a été de ne concevoir au mieux qu'une reconduction des crédits en francs constants mais plus souvent de subir des baisses annuelles de quelques points. Tout ceci a conduit les gestionnaires du ministère de la défense à ajuster les choix budgétaires plutôt qu'à redéfinir l'ensemble des besoins. Reports, étalements de programmes d'armement, réductions d'effectifs mis en oeuvre pour atteindre exactement le niveau budgétaire requis par la loi de finances correspondent à une **logique de moyens**. Il existe un seuil en dessous duquel il faudra envisager une **logique d'action**. Dans une équipe cycliste, on pourra toujours supprimer un vélo pour faire des économies, jusqu'au jour où il sera stupide de chercher à supprimer la selle, le guidon ou une roue de la dernière bicyclette.

2. L'APPROCHE PRATIQUE DU CONTROLE DE GESTION

Véritable révolution dans les économies modernes, le contrôle de gestion est une notion récemment introduite au sein du ministère de la défense : mal défini, peu connu, il bénéficie d'un scepticisme largement déclaré auprès de nombreux cadres. Il est donc indispensable d'explicitier davantage ce qu'est pratiquement ce "contrôle" et étudier son application dans le milieu militaire et sa contribution dans le fonctionnement des différents services.

2.1 Le concept de contrôle de gestion

Une définition du contrôle de gestion

Le terme "contrôle" dans la langue française courante signifie le plus fréquemment inspection, vérification voire critique. Ces vocables à connotation inquisitoriale contribuent largement au scepticisme qui peut s'attacher au contrôle de gestion. Il est ainsi considéré comme une intervention indirecte du commandement dans le fonctionnement des services subordonnés, plutôt que d'une aide apportée dans un souci d'efficacité.

Il est nécessaire alors de replacer cette notion dans son contexte originel. Introduite par les anglo-saxons, elle est la traduction de "management control". Il s'agit donc plutôt de pilotage ou de maîtrise contrôlée que de contrôle *stricto-sensu*. En pratique, le contrôle de gestion peut être défini comme une fonction continue d'aide à la décision, placée auprès du décideur. Il vise à confronter en permanence les résultats obtenus avec les objectifs préalablement fixés. Des indicateurs judicieusement choisis permettent, à tout moment, de mesurer l'écart constaté entre le résultat et l'objectif initial, et ainsi de modifier éventuellement la stratégie adoptée.

Une image plus concrète pourrait consister à comparer un décideur à un capitaine tentant de rallier un port à une date donnée. Pour satisfaire cet objectif, celui-ci doit utiliser des instruments de mesure (compas, sextant, radar, radio) et corriger en permanence sa trajectoire. De même un décideur, pour réaliser ses objectifs, doit pouvoir s'appuyer sur une série de mesures et de moyens, et agir en conséquence en modifiant éventuellement les directives données. Le contrôle de gestion, tel le gouvernail du bateau, permet de suivre l'activité d'une entreprise par la connaissance de paramètres préalablement définis et suivis constamment par le contrôleur de gestion.

Il est en cela totalement différent de l'audit qui a pour objet d'évaluer la situation d'une entreprise ou d'un service à un instant donné. Le contrôleur de gestion n'est pas un gendarme, un expert-comptable, un commissaire aux comptes ou un mini - PDG. C'est par contre un observateur rigoureux et impartial, de manière à analyser au mieux les performances et les écarts, un conseiller ayant une bonne connaissance des finances publiques, mais qui doit surtout savoir convaincre, aider, pour orienter l'activité vers les objectifs fixés. C'est également un coordinateur et un

animateur qui doit savoir mettre en cohérence l'ensemble des systèmes de gestion et des systèmes d'information. Il est proche du décideur, mais ne décide pas.

Intérêt pratique du contrôle de gestion

Le contrôle de gestion s'est imposé par l'intérêt qu'il présente par la permanence et la continuité du pilotage exercé. En effet, jusqu'alors les décideurs ne pouvaient compter que sur la comptabilité analytique de leur entreprise pour former un jugement sur le bien-fondé de leurs orientations. Cependant, du fait des délais incompressibles pour établir et vérifier des comptes, ce jugement ne pouvait intervenir que plusieurs mois, voire un an, après la prise de décisions. Il était donc primordial de pouvoir disposer d'autres indicateurs instantanés pour pouvoir prendre des décisions plus rapides, mais également davantage motivées et plus logiques.

Un autre intérêt non négligeable est de pouvoir justifier aux yeux des échelons supérieurs ou de tiers les choix et les orientations retenus. En particulier pour une administration publique, les critiques formulées par le ministère des finances paraissent incontournables. Il faut donc pouvoir les prévenir.

Les autres types de contrôles

Il est intéressant de différencier le contrôle de gestion des autres types de contrôles et, en particulier, ceux de direction et d'exécution. Ce dernier se limite essentiellement à un contrôle de conformité tendant à vérifier qu'à court terme le produit final répond bien aux objectifs fixés. Le contrôle de direction est réalisé comme son nom l'indique sur les instructions du décideur et porte sur un éventail relativement large d'objectifs plutôt stratégiques et qui ne sont pas obligatoirement quantifiables. Il s'agit de s'assurer du meilleur emploi des ressources utilisées dans une optique de profit maximum. Il se différencie en cela du contrôle de gestion qui cherche à optimiser l'emploi des moyens mis à la disposition d'un responsable.

2.2 Les instruments du contrôle de gestion

Le domaine d'application

Une question est posée de savoir dans quels domaines doit porter le contrôle de gestion. La branche d'activité qui paraît la plus concrète est la gestion du budget, et, partant de là, la gestion des matériels et biens divers. L'extension à d'autres notions paraît plus délicate : la gestion des personnels pourrait être concernée, en prenant comme contrainte le statut particulier des militaires et les contraintes qu'elle engendre (mutations, etc.). Quant aux branches d'activités liées à l'organisation et l'emploi des forces, une extension de l'application ne pourrait s'envisager qu'à condition de pouvoir définir strictement et précisément les objectifs à atteindre, de manière à pouvoir les maîtriser ensuite.

Enfin la gestion d'un budget ne peut être "contrôlée" que sur la fraction de celui-ci directement manoeuvrable par le décideur.

La définition d'objectifs explicites

Un décideur doit posséder une certaine liberté d'action et de manoeuvre. Il définit des résultats à obtenir et concrétise ceux-ci par des objectifs qu'il fixe à ses subordonnés. Ces objectifs peuvent être quantitatifs (se concrétisant par un résultat chiffré) ou qualitatifs (dans le cas d'un effet à obtenir par exemple).

Le contrôle de gestion impose que ces objectifs soient précisément déterminés en fonction des missions de la structure concernée. Il est donc indispensable de définir un cadre de référence afin de pouvoir opérer un véritable contrôle d'efficience, voire même de simple efficacité, impliquant un rapprochement constant entre les résultats obtenus et le but initialement fixé. Pour concrétiser ces objectifs, le décideur établit des directives à l'attention de ses subordonnés. A leur réception, ceux-ci établissent des plans d'action qui devront être suivis à l'aide d'indicateurs qui leur permettent de vérifier périodiquement la trajectoire parcourue. La périodicité des mesures ou des contrôles effectués est fonction de l'objectif fixé.

En ce qui concerne les Armées, la difficulté consiste à établir des objectifs quantifiables dans le domaine de l'organisation ou de l'emploi des forces. Est-il concevable de fixer des "objectifs mesurables" en sécurité publique ou à des troupes en manoeuvre par exemple, objectifs pilotés par un contrôleur de gestion ? Se pose plus généralement le critère de la rentabilité dans les entreprises ou services publics, et les Armées en particulier, qui ne peut être abordé de la même manière qu'une entreprise commerciale privée.

La détermination des tableaux de bord

Un décideur doit pouvoir disposer des moyens nécessaires pour vérifier que les objectifs qu'il a fixés sont, ou vont être atteints. Il peut aussi utiliser les différents comptes de gestion. Mais du fait des délais parfois longs et contraignants pour les obtenir, le contrôleur de gestion doit lui fournir d'autres indicateurs. Ces outils doivent être utilement déterminés et constituent le "tableau de bord" que tout décideur avisé possédera.

L'efficacité du contrôle de gestion passe par la pertinence avec laquelle sont établis ces indicateurs: ils doivent être ciblés, être le reflet strict de l'objectif fixé et utiles. Si, en effet, un tableau de bord comprend une multitude d'indicateurs dont l'utilité n'est pas avérée, il tombera vite en désuétude et sera ignoré. Une difficulté réside donc à établir des indicateurs pertinents et efficaces, en rapport avec les directives d'exécution et donc de concrétiser les objectifs fixés.

A titre d'exemple, pour l'application d'un budget, un indicateur pertinent pourra être la courbe de consommation des crédits de paiement. Pour la construction de casernes, l'avancement des travaux par stades fournira des indications précieuses. Dans d'autres domaines, si un chef de corps décide d'intensifier la pratique du sport dans son unité, il devra être en possession des résultats sportifs périodiques de ses hommes.

La place du contrôleur de gestion

Pour être efficace dans sa mission, le contrôleur de gestion doit être placé directement auprès du décideur (un décideur est une autorité possédant un pouvoir de décision utile dans une entreprise ou une administration). Il peut être placé au niveau central, à la tête même de l'édifice, ou alors recevoir des pouvoirs décentralisés, dans un commandement local.

Le contrôleur de gestion permet au décideur de prendre des décisions éclairées. Pour cela, il doit être un de ses collaborateurs privilégiés. Il peut être un adjoint direct en charge d'autres fonctions, ou un service particulier chargé exclusivement du contrôle de gestion. De part sa fonction et son rang, il doit s'imposer auprès des échelons subordonnés, mais également auprès des contrôleurs financiers, de manière à justifier les orientations prises et les rectifier éventuellement en cours d'exercice.

Actuellement donc, il est possible de discerner deux manières de concevoir la place du contrôle de gestion, soit comme une entité spécialisée chargée de conseiller le décideur et motiver les échelons subordonnés soit comme une autorité ou un service responsable d'autres missions.

Dans ce cas, le contrôle de gestion est considéré comme une "culture générale" que tous les membres de l'administration ou de l'entreprise doivent posséder.

La boucle "objectif - mesure - décision"

Une première étape pour un décideur consiste donc à fixer des objectifs concrets, et une deuxième à établir des moyens pour vérifier leur application. Néanmoins le contrôle de gestion doit impérativement conduire à une troisième étape, l'action corrective. L'objectif initialement fixé doit être périodiquement affiné à l'aide des indicateurs établis. Le décideur devra être informé du déroulement des événements pour pouvoir décider d'éventuelles actions correctives. Il doit pouvoir redresser la trajectoire réelle, la ramener sur la trajectoire - objectif ou la corriger s'il l'estime nécessaire. Il s'établit donc un cycle permanent : programmation, évaluation du programme et suivi d'exécution.

2.3 Les conditions de mise en place du contrôle de gestion

Un espace de décision suffisant

Défini comme un dispositif destiné à permettre d'apprécier l'atteinte des objectifs et à en faciliter la réalisation, le contrôle de gestion ne peut s'exercer que dans les structures dont les responsables disposent d'un espace de décision suffisant dans la définition de leurs objectifs et la maîtrise des moyens nécessaires pour les réaliser. Sa mise en place se fera donc préférentiellement dans les unités ayant à leur tête un responsable qui rassemble entre ses mains la responsabilité opérationnelle et celle de la gestion. L'évaluation des performances du service permettra de vérifier l'adéquation des résultats obtenus aux objectifs fixés et aux moyens mis en place.

Les services concernés doivent donc avoir une taille critique et une autonomie suffisante, limitées à l'intérieur des objectifs assignés, dans les différents domaines de la gestion : administrative, budgétaire et financière.

Dans les autres unités subordonnées, à défaut de mettre en place une structure trop lourde de contrôle de gestion, une information sur les dispositifs mis en place sera assurée, complétée par la recherche d'une meilleure efficacité. Une grille simplifiée de gestion pourrait contribuer à pouvoir apprécier les propres coûts de chaque service.

La recherche d'une autonomie budgétaire et de gestion

La motivation des responsables, et partant de là, de l'ensemble du service concerné, peut s'acquérir en adoptant une procédure montant dans l'établissement du budget. Les informations sont collectées à la base et sont fusionnées ensuite par le responsable qui a ainsi toutes les données pour discuter son projet de budget avec l'ordonnateur principal en contrepartie des moyens attribués. Cette méthode met en valeur les capacités de gestion et d'analyse des responsables qui disposent en raison du contrôle de gestion de toutes les justifications appropriées. Est ainsi évitée la reconduction des dotations antérieures d'année en année, peu motivante à tous les niveaux.

L'autonomie de gestion doit également être recherchée. Le gestionnaire doit pouvoir faire des choix et ainsi disposer de crédits déconcentrés et d'une dotation globalisée. Si ces conditions ne peuvent être rassemblées, le contrôle de gestion se transformera en un simple suivi budgétaire et comptable. C'est ainsi que les possibilités offertes aux services décentralisés de dotations globales de fonctionnement contribuent à les responsabiliser davantage et leur donnent une souplesse dans le carcan imposé par les règles de la comptabilité publique. Ces dotations globalisées et déconcentrées doivent être développées car elles représentent un atout majeur de l'efficacité du contrôle de gestion.

La motivation des personnels

Le contrôle de gestion ne peut avoir d'effets positifs que si tous les personnels se sentent motivés, du décideur jusqu'à la base.

Il paraît indispensable que les décideurs comprennent la place que doit prendre le contrôle de gestion et les avantages qu'ils peuvent en attendre pour le fonctionnement de leur entreprise ou administration. Les administrations centrales, peu préparées à la déconcentration des responsabilités, ont du mal à adopter un véritable dispositif de pilotage et à renoncer aux contrôles tatillons. Or pour concourir à l'amélioration de la gestion, la confiance de l'ensemble des partenaires doit être acquise.

L'accord de toutes les parties concernées est fondamental. En premier lieu car il est important que les outils d'information à la disposition du décideur soient les plus exacts possibles, sinon le contrôle de gestion perdrait toute sa valeur. Ensuite, doit s'instaurer un dialogue constant entre les dirigeants et leurs subordonnés. Cet échange doit être constructif et conduire à améliorer le produit final. Il est fondamental que les décideurs acceptent une perte de pouvoir pour en gagner d'autres. Les mentalités et les comportements doivent donc s'adapter à ce nouveau type de relations.

Enfin il s'agit de demeurer neutre et impartial. Il faut vaincre les réticences psychologiques. Un contrôleur de gestion doit expliquer avant tout, ne jamais imposer. Il doit aller au devant des personnels et savoir convaincre.

Pathologie des échecs recensés

Le scepticisme qui s'attache parfois au contrôle de gestion est en partie motivé par les échecs recensés lors de la mise en place, dans les entreprises, de contrôleurs de gestion insuffisamment préparés à leur mission.

Il convient tout d'abord d'éviter les démarches globales tendant à imposer le contrôle de gestion sans l'explicitier et sans discerner les étapes intermédiaires à franchir. De même, il convient de bien analyser les objectifs à atteindre et d'adapter ensuite les outils à ces objectifs, et non l'inverse. Ces outils, informatiques pour la plupart, ne doivent pas être purement techniques. Il faut ainsi maîtriser la force de l'informatique qui doit s'adapter au produit final.

Enfin il est indispensable de prendre en compte la spécificité des services concernés: dans les armées par exemple, les attentes de l'armée de terre sont bien différentes de celle de la marine voire de la gendarmerie.

En conclusion, le contrôle de gestion a été élaboré pour amener le décideur à gérer son domaine de responsabilités en fonction d'objectifs chiffrés, et ce dans un souci d'efficience mesurée par la sanction du marché.

Pour peu que les objectifs arrêtés se rapportent directement à la raison d'être de l'entreprise, et non à la gestion de ses ressources, le décideur remplace par une **logique d'action** la **logique de moyens** que lui propose trop souvent le gestionnaire, en particulier en période de réduction budgétaire.

3. APPLICATION DU CONTROLE DE GESTION AUX ARMEES

3.1 Le contrôle de gestion est-il nécessaire et suffisant?

Nécessité de la boucle "Prévision - Mesure - Décision " chez tout responsable civil ou militaire

La boucle "Prévision - Mesure - Décision" décrite précédemment est une méthode intellectuelle quasi - universelle. On la trouve tant dans le contrôle de direction ou de gestion que dans l'audit ou la démarche qualité, d'où la confusion souvent commise entre ces différentes aides au management.

Elle incite le décideur tout d'abord à réfléchir sur des objectifs à atteindre, à les définir (si possible avec le concours de ses subordonnés) donc à se projeter dans l'avenir, puis à prendre en compte l'observation de la situation pour ajuster ses décisions. Ce faisant, il acquiert du recul qui lui permet de sortir de la "logique des moyens". Nombreux sont les hommes qui la pratiquent sans le savoir, on les qualifie de pragmatiques.

A ce titre, tout futur responsable des Armées devrait être initié au contrôle de gestion ou à une démarche intellectuelle équivalente. Un tel enseignement relève dans le cas présent de la culture générale, le contrôle de gestion est alors un état d'esprit avant d'être une technique.

Insuffisance d'une méthode provenant du monde civil transposée dans le secteur public

Parmi les outils de management disponibles, le contrôle de gestion se singularise par la nécessité à pouvoir quantifier, de manière objective, le domaine dans lequel on souhaite l'appliquer. Le secteur privé qui raisonne en chiffres d'affaires, parts de marché, bénéfices ou pénalités y est d'autant mieux adapté que la concurrence garantit l'objectivité des chiffres. Il n'en est pas de même dans le secteur public.

En effet si l'on peut décliner les tâches régaliennes de l'Etat en objectifs, ceux-ci restent qualitatifs plus que quantitatifs.

Ainsi, dans le domaine de la Défense, le Livre Blanc fixe d'abord des capacités: renseignement, commandement, projection et mobilité stratégique, transport. L'aspect quantitatif est abordé sous la forme de fourchettes de chiffres qui restent largement ouvertes, indiquant un ordre de grandeur et non un objectif. Dans le domaine de la Sécurité intérieure, il suffit de voir combien les statistiques font l'objet de débats contradictoires pour ne pas se risquer à leur donner un caractère parfaitement objectif.

Enfin le fait que ces tâches soient régaliennes sous-entend qu'elles restent du domaine réservé de l'Etat en dehors de celui la concurrence.

Si le contrôle de gestion ne semble pas adapté, le contrôle de direction est bien entendu souhaitable.

Domaine d'application du contrôle de gestion dans le secteur public

Hors des tâches régaliennes de l'Etat, c'est à dire dans le service public, le contrôle de gestion est applicable dès lors que le client est facilement identifiable et qu'il peut faire jouer la concurrence. La preuve en est donnée par le ministère de l'Equipement qui l'a introduit en son sein depuis que les lois décentralisation de 1982 ont remis en cause le fonctionnement et la situation de monopole des directions départementales.

Transposé aux Armées, cela revient à affirmer d'une part que seules les structures qui assurent des services peuvent faire l'objet d'un contrôle de gestion, d'autre part que ce dernier est d'autant plus efficace que les structures concernées peuvent être soumises à un embryon de concurrence¹. Les structures en question sont les organismes de soutien des unités opérationnelles, qu'ils en fassent partie intégrante ou non.

3.2 Modalités d'application

Etablissement des objectifs et autonomie budgétaire

Premier acte de la boucle de décision, l'établissement des objectifs est trop souvent éludé! Au lieu d'aborder un problème par la fameuse question de Foch: "Voulez-vous quelque chose et qu'est-ce que vous voulez?", on se contente souvent de reconduire les choix antérieurs.

La mise en place du contrôle de gestion (et même du contrôle de direction) demande de notre part un véritable changement de culture à quelque niveau que l'on soit. Les responsables des unités "client" et "soutien" ("supérieur" et "subordonné" en ce qui concerne le contrôle de direction) doivent établir ensemble, sous forme contractuelle, les objectifs à atteindre, les ressources budgétaires consacrées (en personnel et crédits), les échéances, et ce de façon chiffrée dans le cas du contrôle de gestion.

Les objectifs, exprimés de façon détaillée, découlent nécessairement des missions des structures concernées. Le dialogue contractuel, qui exige du courage de la part de deux interlocuteurs, est mené au cas par cas. Il ne suffit pas de l'institutionnaliser, il faut aussi en conserver une trace, sous forme de directive, qui reprend très fidèlement les trois éléments du contrat que sont "objectifs", "ressources", "échéances". Un exemple est donné en annexe.

Les inspections des organismes de soutien devraient donner l'occasion de vérifier que leurs directives sont effectivement rédigées dans une optique de contrôle de gestion.

¹ Ce n'est pas systématique. Les directions de personnel militaire peuvent pratiquer un contrôle de gestion alors qu'elles ne sont pas soumises à la concurrence. Le plan de modernisation de la fonction personnel (PMFP) de l'Armée de terre en est un exemple.

Autonomie de gestion

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, l'autonomie de gestion assure au manager de disposer de crédits déconcentrés sous forme de dotation globalisée.

Dans le cas des crédits financiers, la recherche d'autonomie va à l'encontre des règles d'annualité et de spécialité dont seul le régime des masses s'affranchit en partie. Une première mesure consiste alors à profiter complètement des possibilités offertes par ce régime dérogatoire. Ainsi, pour l'Armée de terre et la Gendarmerie nationale, serait-il intéressant d'intégrer dans les masses d'entretien la part des allocations en carburants et unités téléphoniques consacrées au soutien des forces².

Cependant le pilotage des crédits qu'autorise le régime des masses est limité car il ne s'exerce en moyenne que sur 5 à 7% des dépenses ordinaires. Aussi une seconde mesure consisterait à augmenter ce taux en basculant sur le titre III les lignes budgétaires du titre V correspondant à des dépenses qui pourraient être imputées aux masses (l'habillement par exemple).

A l'école d'application de l'aviation légère, l'Armée de terre agrandit encore l'espace de décision du chef de corps. En pratique le "budget de fonctionnement élargi" donne au commandant de l'école une autonomie de gestion sur les ressources des titres III et V, rémunérations et charges sociales (RCS) et frais généraux de la défense³ exceptées. Les 130 M.F. de droits de tirage sur les titres III et V, qui s'ajoutent aux 35 M.F. du budget de fonctionnement classique, concernent principalement les rechanges, les munitions et le carburant. Bien que les gains d'efficacité ne soient que partiellement chiffrés, les résultats sont positifs et l'expérience est étendue à l'école de Dax⁴.

Le véritable gisement d'autonomie se trouve dans les ressources en personnel dont RCS et alimentation représentent 75% du titre III. Etendre le concept de dotation globalisée à ces ressources consiste tout d'abord à évaluer le coût d'un officier, sous-officier ou militaire du rang puis à permettre au manager d'optimiser le partage de ses ressources entre effectifs et crédits budgétaires. Le ministère de l'Équipement autorise ainsi ses cadres à transformer des effectifs en moyens matériels et à ajuster, en fonction des pics d'activité, la ressource humaine par le biais de la sous-traitance.

Un tel choix remet en cause les tableaux d'effectifs et plans d'armement des services. S'il n'est pas envisageable de l'appliquer aux structures de soutien qui accompagnent les unités sur les théâtres d'opérations, sous peine de voir réduite l'efficacité de ces dernières, en revanche la solution mérite d'être étudiée pour les services non projetables: services immobiliers des armées, échelons de maintenance des forces aériennes et maritimes, soutien de l'homme en temps de paix (hébergement, loisirs...).

² L'une des conséquences de cette proposition est la remise en cause du monopole du Service des Essences des Armées pour tout ce qui a trait au soutien des forces.

³ Ces frais correspondent à la quote-part des organismes extérieurs à l'école travaillant à son profit.

⁴ La base - entrepôt de Romorantin (Armée de l'air) qui bénéficie d'un régime très proche estime les gains d'efficacité entre 4 et 7% des ressources dont elle dispose. Ils seraient d'environ 14% à l'EAALAT.

A terme, le contrôle de gestion appliqué à la gestion du personnel amènerait sans doute à faire évoluer la répartition des moyens entre les forces et les services vers celle qu'a adoptée l'armée britannique⁵.

En attendant une telle évolution qui peut sembler utopique, les tableaux d'effectifs et le statut de la fonction publique laissent au responsable peu de marge de manoeuvre. Cela ne doit pas le décourager de l'exploiter au mieux par les différents moyens dont il dispose: notation, sanctions, mobilité, aménagement du temps de travail, dérogations diverses⁶.

En résumé, l'autonomie de gestion doit redonner à la fonction de commandement ses lettres de noblesse en ajoutant à l'activité administrative et comptable la manoeuvre des ressources affectées car c'est dans celle-ci que se trouve la vraie responsabilité du commandement.

Taille critique des structures concernées

Disposant d'une certaine autonomie, le responsable a la maîtrise des moyens nécessaires pour réaliser les objectifs arrêtés. Au ministère de l'Équipement, cette maîtrise est déléguée jusqu'au niveau du chef de chantier. Formé à la gestion des ressources, assisté d'un logiciel conçu pour mesurer, prévoir, planifier, optimiser l'activité et rendre compte, il est son propre contrôleur de gestion.

Dans les Armées, il est raisonnable de considérer que le contrôle de gestion n'est applicable dans une unité que si celle-ci comporte des officiers formés aux tâches administratives. Conseillers du commandant sans être nécessairement contrôleurs de gestion, ils lui permettent d'assurer pleinement la maîtrise des ressources tout en respectant les contraintes de la réglementation.

Ainsi la cellule "Contrôle de gestion" de l'État-major de l'Armée de terre estime que toute entité de plus de 500 personnes disposant d'une cellule "administration - finances" est apte à mettre en place un contrôle de gestion. Une autre approche consisterait à fixer un seuil en fonction du volume total des ressources (crédits financiers et tableaux d'effectifs), nous n'avons pas eu le temps de la mener à bien.

Quoi qu'il en soit, vouloir généraliser le contrôle de gestion à toute unité opérationnelle sous-entend que l'on demande aux commandants de s'investir tant dans l'activité opérationnelle que dans la gestion administrative. Inversement, vouloir décharger le commandant des tâches administratives va à l'encontre de la mise en place du contrôle de gestion dans son unité.

3.3 Modalités d'accompagnement

Première phase de mise en place

⁵ L'étude du gouvernement britannique "Front line first (L'opérationnel avant tout)" concentre les réductions budgétaires sur les structures de soutien des forces, dégagant 3% d'économie sur le budget de la Défense en 1996 et plus encore pour les années qui suivront.

⁶ La Marine nationale autorise les commandants à appareiller tout en laissant à terre au plus 10% de l'équipage. A l'inverse, les mises pour emploi permettent de faire face à des pics d'activité.

Qui veut mettre en place un contrôle de gestion doit avoir à l'esprit la nécessité de motiver le personnel ainsi que les raisons des échecs les plus fréquemment constatés.

Aussi, dans un premier temps, plutôt que d'insérer arbitrairement un contrôle de gestion en haut ou en bas d'une chaîne hiérarchique, semble-t-il préférable de l'installer là où il répond le mieux aux attentes du "client". Dans le cas des Armées, le client est celui qui assure des tâches régaliennes. Parallèlement est assurée la formation pratique des responsables.

Cette étape doit donner l'image d'un dispositif simple, voire rustique, conçu comme un outil de dialogue. C'est la condition pour qu'il y ait appropriation réelle du concept. Une fois son efficacité démontrée, il sera alors possible d'étendre d'une part la technique à l'ensemble des services, d'autre part la culture à l'ensemble de l'institution.

Personnel

La formation pratique aux techniques du contrôle de gestion concerne tant le "client" que le prestataire de services. Nombreux sont les officiers à former: on y trouve, pour les forces, les commandants d'unité, les chefs des structures de soutien et leurs contrôleurs de gestion, pour l'échelon central, les majors généraux, les directeurs, la plupart des chefs de bureaux et leurs contrôleurs de gestion.

Là encore, pour des impératifs de formation, il serait bon dans un premier temps de limiter le nombre des unités où implanter un contrôle de gestion et y affecter les officiers formés pour une durée significative⁷. De plus la formation doit être menée par du personnel qualifié, c'est à dire dans le monde civil. On pourrait envisager, dans une phase transitoire, à faire appel à des contrôleurs de gestion ayant acquis une bonne expérience dans des entreprises civiles pour former sur le tas, dans les unités, les officiers concernés.

A l'énoncé de ces contraintes, on comprend bien que le choix de se mettre au contrôle de gestion nécessite, parallèlement à l'adhésion des acteurs, une volonté qui s'inscrive dans la durée. Cette volonté doit venir du haut tant que la culture de l'institution n'aura pas évolué. La greffe du contrôle de gestion dans les Armées ne peut donc prendre que si les hauts responsables actuels et futurs de la Défense sont convaincus du bien-fondé de l'aventure.

A l'échelon central, la place du contrôleur de gestion est logiquement auprès du Major général et non pas dans le bureau "Plans, finances" où il risque de tomber dans la "logique des moyens", en particulier en période de redistribution de ressources décroissantes. De même le contrôleur de gestion d'une unité, qui n'est pas nécessairement issu d'un corps administratif, doit être proche du commandant. La répartition naturelle des tâches entre le commandant et son second, les relations de ce dernier avec les autres officiers en font un contrôleur de gestion idéal pour peu qu'il ait de solides connaissances opérationnelles et administratives.

⁷ L'expérimentation de l'EAALAT semble souffrir d'un "turnover" des responsables trop important (3 équipes en 6 ans).

Comptabilité

Le souci de quantifier l'espace de décision nécessite l'adoption d'une comptabilité qui permette de connaître les "coûts complets" des soutiens.

Les comptes de gestion et comptes organiques ont été mis en place entre 1977 et 1983 pour répondre à ce besoin. Cependant ils ne font pas l'unanimité: au mieux satisfont-ils un besoin d'information de portée générale (coûts des grands commandements, des principales fonctions des forces...), au pire sont-ils décriés car entachés d'une incertitude d'environ 25%. Quoi qu'il en soit, les données qui en sont issues doivent être retraitées selon des techniques appropriées pour être exploitables dans une optique de contrôle de gestion.

Une réflexion mérite d'être menée dans ce domaine avec des spécialistes de la comptabilité. Le commissaire de l'EAALAT suggère, au vu de l'expérience menée dans son unité, d'adopter la comptabilité privée qui, bien que plus complexe, débouche sur une appréhension plus juste des "coûts complets". Si ce choix était fait, la formation de nos comptables serait à revoir, là encore avec le concours du monde civil.

Contrôle externe

L'autonomie, qui est l'une des conditions d'application du contrôle (pilotage) de gestion, a pour corollaire la nécessité de contrôler (vérifier) le bon usage des délégations accordées au responsable. Dans le cas contraire, le risque est grand de voir se constituer des "fiefs" au détriment du bon fonctionnement de l'institution.

Il n'est bien sûr pas question de vérifier en cours d'action, cela reviendrait à reprendre d'une main ce qui a été donné de l'autre. Il faut donc l'exercer soit avant soit après l'exécution des objectifs.

Après exécution, on est dans le schéma bien connu du contrôle sur résultat. Il est normalement effectué au cours des inspections⁸. L'autre type de contrôle, qui s'exerce a priori, consiste à vérifier les connaissances du responsable dans le domaine réglementaire et dans celui des techniques de gestion. Absent de notre culture, il peut être mené de façon informelle à l'occasion d'un stage de commandement. Si enfin l'on doit ménager les susceptibilités, le contrôle a priori pourrait être remplacé par une feuille de mutation qui, sans être feuille de notation, répertorie les acquis et les lacunes des futurs responsables.

⁸ L'inspection fait partie de la boucle du contrôle de direction de l'échelon hiérarchique supérieur.

4. CONCLUSION

Dialogue contractuel, autonomie de gestion, formation du personnel, rapprochement avec le monde civil... le contrôle de gestion exige de l'institution militaire une profonde évolution des mentalités à laquelle nous sommes plutôt réfractaires.

Certains comportements sont révélateurs de notre culture. La Marine nationale, par exemple, n'étend qu'en 1990 le régime des masses créé en 1971. Un commandant de régiment peut recevoir plus de 30 notes, instructions, directives en cours d'année dont le contenu souvent trop général peut pourtant remettre en cause l'efficacité de son unité. Le régime de compte de commerce de la Délégation générale à l'Armement ne favorise pas la connaissance des "coûts complets" etc.

Ce n'est pourtant pas faute d'avoir voulu la modifier par le passé; les études "Planification, Programmation, Préparation du budget" en 1963, les budgets de programme en 1965, les budgets de fonctionnement, les budgets de gestion au début des années 70, la mission de modernisation des armées en 1975, les comptes de gestion et comptes organiques entre 1977 et 1983, la "gestion lucide" en 1986, le "renouveau du service public" en 1989 s'inscrivent dans cette volonté.

En 1993, la création de la mission "Amélioration de la conduite des activités et des projets" relance le concept du contrôle de gestion. Nous avons cherché à montrer combien son aspect rationnel pouvait être profitable pour peu qu'on l'implante judicieusement, c'est à dire de préférence dans des structures de soutien soumises à la concurrence.

De l'adhésion au contrôle de gestion dépend en partie la capacité des armées à surmonter le "challenge" qui leur est imposé aujourd'hui: maintenir leur efficacité malgré une activité opérationnelle soutenue dans un contexte budgétaire défavorable.

ANNEXE 1

Les dépenses de l'Etat se répartissent en 3 catégories et 11 titres.

TITRE	NATURE	CATEGORIE
I	dette publique	dépenses ordinaires
II	dotations des pouvoirs publics	
III	dépenses de fonctionnement (pers & mat)	
IV	interventions de l'Etat (éco. soc., culturelle)	
V	investissements de l'Etat	dépenses en capital
VI	subventions d'investissement	
VII	réparations des dommages de guerre	
VIII	fonds de développement éco et soc	prêts et avances
IX	prêts intéressant le logement	
X	prêts divers	
XI	avances de l'Etat	

ANNEXE 2

Directives sur le budget de la légion de gendarmerie de Bourgogne 1994

Exemple de contrôle de direction

Le titre 1 des directives sur le budget, intitulé "Directives concernant l'emploi et le personnel", donne deux axes d'effort pour l'année 1994, le développement d'une politique de sécurité et la capacité à faire face aux crises. Chacun de ces axes est décliné en objectifs qui restent qualitatifs.

Exemple:

- *axe d'effort* *politique de sécurité (...) action préventive*
- *objectif* *rassurer les populations en prévenant la commission des délits les plus représentatifs de la délinquance locale⁹*

Mettre en place un contrôle de direction passe par:

- l'établissement de la liste de ces délits (la liste peut évoluer selon la zone géographique que sous-entend l'expression "délinquance locale") et l'élaboration d'outils permettant d'appréhender le sentiment d'insécurité de la population (ces deux points sont les corollaires de la définition de l'objectif),
- l'appréciation du sentiment d'insécurité de la population (on mesure là l'écart entre la situation présente et l'objectif),
- l'ajustement du volume des forces déployées contre les délits les plus représentatifs (c'est la décision optimisée grâce au contrôle de direction).

Les outils permettant d'appréhender le sentiment d'insécurité sont les indicateurs:

- nombre N des délits de la liste des délits les plus représentatifs en fonction du temps,
- ratio N / nombre total de délits en fonction du temps (intérêt: vérifier la pertinence de la liste précédente),
- moyens de prévention mis en place, nombre d'heures de patrouille, nombre de kilomètres parcourus en fonction du temps,
- ratio N / moyens de prévention en fonction du temps (intérêt: apprécier l'efficacité des moyens),
- etc.
- sondage de la population sur son sentiment d'insécurité.

Autant les premiers indicateurs semblent objectifs, autant le dernier est subjectif. Or c'est bien là l'indicateur principal de l'objectif cherché. Pour cette raison seul le contrôle de direction est adapté. En effet, dans le cas d'absence de sentiment d'insécurité, le contrôle de gestion pousserait à supprimer les opérations de prévention, ce qui paraît difficilement envisageable.

⁹ On constate que ni l'axe d'effort ni l'objectif n'est la mission qui est simplement d'assurer la sécurité des personnes et des biens.

Exemple de contrôle de gestion

Le titre 2 du même document, intitulé "Directives concernant le budget de fonctionnement" donne là aussi des axes d'effort.

Dans le domaine des activités opérationnelles sont abordées les ressources en carburants et unités téléphoniques. Les objectifs et recommandations restent qualitatifs (excepté l'utilisation des véhicules à essence pour lesquels il est ordonné aux unités de chercher à faire correspondre âge et potentiel kilométrique), le contrôle de gestion ne peut pas s'appliquer.

En revanche il peut être mis oeuvre dans le domaine des affaires immobilières

Exemple:

- *axe d'effort* *affaires immobilières (...) relations avec les collectivités propriétaires des casernes: leurs obligations de propriétaire leur seront rappelées en ce qui concerne le gros entretien.*
- *objectif* *(assurer l'entretien des casernes) les crédits de ce chapitre étant déjà insuffisants pour les casernes domaniales¹⁰.*

Mettre en place un contrôle de gestion passe par:

- l'établissement, avec les collectivités, d'une liste - type des travaux de gros entretien, des outils d'évaluation de l'état des casernes (ces deux points sont les corollaires de la définition de l'objectif¹¹),
- la redéfinition d'objectifs chiffrés: tel type de gros entretien doit être réalisé dans tel délai, l'état général de la caserne doit être tel qu'il y ait moins de tant de travaux en cours...
- l'appréciation, avec les collectivités, de la dégradation des casernes (on mesure là l'écart entre la situation présente et l'objectif),.
- l'ajustement du volume des ressources disponibles pour suivre l'état des casernes.

Les outils permettant d'appréhender l'état des casernes sont les indicateurs:

- respect de la périodicité d'inspection des locaux,
- nombre de travaux de gros entretien en cours,
- nombre de travaux de gros entretien à prévoir.

On peut aussi affiner les types de travaux selon qu'ils concernent la sécurité des locaux, leur valeur opérationnelle...

Le délai accordé pour atteindre l'objectif doit être précisé: 6 mois, un an...

On voit cependant les limites du contrôle de gestion face à une municipalité qui n'accepte pas un tel dialogue contractuel. La raison en est que l'efficacité du contrôle de gestion passe par la possibilité de faire jouer la concurrence.

¹⁰ Cet objectif, trop général, doit être redéfini.

¹¹ Comme dans l'exemple précédent, l'objectif doit toujours s'accompagner d'outils d'évaluation. Le couple (objectif, outil d'évaluation) définit une norme.

ANNEXE 3

Le contrôle de gestion dans les forces armées anglo-saxonnes.

1. Introduction

La maîtrise des budgets n'a pas toujours été une tâche prioritaire pour les forces armées anglo-saxonnes. Pendant les années 1980, il est devenu clair pour le pouvoir politique de plusieurs pays que les moyens des armées n'étaient plus adaptés aux objectifs à atteindre. Il fallait donc prendre des mesures correctrices.

C'est pour cette raison que le gouvernement norvégien a lancé le programme "Le Nouvel Etat".¹² Après la chute du mur de Berlin, il est apparu, en effet, impossible de reconduire systématiquement, d'année en année, les budgets des forces armées. Les politiciens voulaient ainsi récolter les dividendes de la paix.

"Le Nouvel Etat" développe l'idée d'améliorer la maîtrise des crédits d'investissement et de fonctionnement, et ainsi introduit, ipso facto, la notion de contrôle de gestion dans la vie publique. Il exprime la nécessité pour les organismes d'état d'améliorer l'efficacité du service public et d'augmenter la productivité. La doctrine du "Nouvel Etat" s'applique à tous les organismes publics, mais ses principes d'application sont plus particulièrement adaptés aux forces armées.

En Grande Bretagne, les mêmes principes sont développés dans le "New Management Study".¹³ Le but est identique : une défense renforcée avec des moyens réduits (théorie du "Front Line First"). Les procédures budgétaires actuellement en vigueur prennent en compte ces notions, destinées à favoriser le contrôle de gestion et orienter les ressources vers les besoins. Pour obtenir les résultats et les effets souhaitables, les responsabilités sont largement déconcentrées vers le niveau le plus bas possible dans la hiérarchie. En prospective, il était escompté un gain d'efficacité annuel évalué à 2,5 %. Dès 1988, on a obtenu davantage chaque année et en 1997 on estime le gain à 3 milliards de livres.

Aux Pays-Bas, le Chef d'Etat-Major de l'Armée de Terre a publié un document analogue en 1990 dans lequel il développe les lignes directrices de son action. Le but principal de ces directives est de lutter contre la bureaucratie et de forcer tous les personnels à réfléchir sur la manière d'atteindre les mêmes résultats avec moins de moyens. Le document du CEMAT a été suivi d'un livre blanc gouvernemental en 1991. Il y est noté que, pour être davantage efficace, les directives données doivent tenir compte des moyens nécessaires à leur réalisation et des résultats escomptés.

2. Le concept du contrôle de gestion

L'état-major ne doit pas donner des instructions détaillées aux échelons hiérarchiques subordonnés, mais seulement des lignes directrices à suivre. Les modalités d'exécution restent à l'appréciation et sous la responsabilité de celui qui a reçu l'ordre. Cependant, la direction des forces a constaté que le facteur humain sera toujours l'élément le plus important dans toutes les organisations. Ces principes

¹² "Den nye staten" apparaît en 1987 en Norvège.

¹³ Le "New Management Study" fait partie de la Defence Efficiency Programme, 1988.

s'appliquent à tous les niveaux de la hiérarchie, et également exigent une large déconcentration des responsabilités.

Contrairement à la Norvège et aux Pays-Bas où l'on a conservé les structures en place, on a choisi, en Grande-Bretagne, de privatiser les centres de gestion. On a ainsi créé des "Agencies" pour assurer le support des forces armées. Pour l'instant, il y a plus de 17 "Agencies" qui emploient 33000 civils et 15000 militaires¹⁴. En permanence l'Etat recherche de nouveaux candidats pour prendre en charge une "Agency" dans toutes les sortes d'activités, à l'exception toutefois du secteur opérationnel.

3. La gestion

Les principes qui prévalent sont la liberté d'action et la délégation de responsabilité vers le niveau le plus bas possible dans la hiérarchie. On constate que les problèmes doivent être résolus le plus près possible du décideur.

Les mots clés sont:

- amélioration du circuit d'information dans les organismes,
- augmentation de la motivation parmi les employés,
- accroissement de l'efficacité des organisations elles mêmes.

Ainsi de nouvelles orientations ont été développées :

- la liberté d'action de chaque responsable pour disposer des moyens nécessaires,
- une planification exacte et des budgets adaptés à chaque niveau,
- la publication des résultats,
- la détermination des coûts de revient des organismes publics pour juger de leur efficacité

En conclusion, on espère un assouplissement des règles parfois lourdes de gestion, en privilégiant la détermination d'objectifs ciblés vers les résultats à obtenir.

Dans une administration publique, on mène de front contrôle de gestion et contrôle de qualité. Ce dernier est toujours très difficile à réaliser. En particulier, la question est posée de savoir comment il peut se concrétiser pour les forces armées. Dans le cas d'une entreprise privée, la qualité sera mesurée par le biais de la vente, de la satisfaction de la clientèle, le profit ou la cotation en bourse. Pour l'armée il faudra développer des systèmes d'évaluation opérationnelle, en évaluant la capacité des unités et en participant à des exercices nationaux ou internationaux. Si l'on veut également que le personnel soit favorable à ces principes, il faut développer un système de rémunération motivant, et in extenso un système de sanction dissuasif.

Aux Pays-Bas, on a mis en place des cellules chargées du contrôle de gestion. Le chef d'une telle cellule, le "controller", assiste à quasiment toutes les réunions conduites par le commandant d'unité. Son rôle est de s'assurer que les décisions qui sont prises sont en concordance avec l'objectif initial. Des "controllers" occupent globalement les mêmes responsabilités dans les forces armées en Grande

¹⁴ Exemples: Royal Airforce Training Group, The Fleet Maintenance and Repair Organisation.

Bretagne, aux Etats-Unis et en Norvège, tout comme dans certaines entreprises privées.

Ces principes sont mis en oeuvre dans chacune des armées. A long terme, il sera nécessaire de développer une politique interarmées. Pour l'instant cependant, on redoute une lutte d'influence entre les armées. On essaye donc de gagner de l'expérience au plus bas niveau possible, pour ensuite améliorer le système et mieux réfléchir sur les problèmes à venir.

4. Modalités d'application

Le commandant d'un bâtiment de la marine norvégienne, par exemple, reçoit, une fois par an, une somme d'argent pour pouvoir accomplir ses missions opérationnelles. Cet officier a une certaine liberté d'action pour utiliser ses moyens de la manière la plus efficace possible : il peut donc gérer son bâtiment comme une petite entreprise. Par exemple, il peut mettre une partie de son équipage en permission pendant une escale. Il peut également économiser du carburant en choisissant une allure plus rapide pour son bateau et utiliser les crédits économisés dans un domaine qu'il juge plus important. De cette manière, il a le choix de modifier ses priorités. En Grande Bretagne, un commandant d'unité peut procéder à des changements d'utilisation de crédits à concurrence de 150000 livres. Il peut donc "échanger" du combustible pour améliorer l'entretien de sa base, acheter des micro - ordinateurs, etc.

Dans le domaine de l'entretien, le commandant d'un bâtiment a la possibilité de choisir de faire exécuter les travaux par son équipage plutôt que par le SFK (Sjoforsvarets Forsyningskommando¹⁵), s'il estime faire des économies. Au contraire pour les gros travaux, il n'a pas le choix. Ceux-ci sont, pour l'instant, exécutés obligatoirement par le SFK ou par un chantier civil. Les autres domaines dans lesquels sa liberté d'action est liée sont les travaux concernant la sécurité et l'alimentation, ceci pour éviter qu'un officier très actif soit tenté de mettre au régime son équipage!

Il est prévu que la maintenance emboîte le pas dans quelques années : un commandant pourra alors choisir un chantier qu'il trouve le moins cher parmi les offres qu'il a reçues.

Pour le commandant d'unité, ce système lui donne davantage de flexibilité, mais plus de responsabilité et plus de travail. Dans le cadre de la gestion du budget, le commissaire est devenu un adjoint très proche du commandant pour s'assurer que les crédits délégués sont utilisés correctement. Ainsi le commandant en chef n'est pas isolé au sommet de la pyramide. Il lui est même demandé d'utiliser tous les potentiels humains qui se trouvent dans la hiérarchie pour pouvoir glaner le maximum d'informations avant de prendre une décision.

A partir de 1993, le système Fristilling¹⁶ est devenu efficace pour tous les commandants d'unités. Ceux-ci reçoivent une mission et les crédits correspondants pour exécuter leur mission : il leur faut donc toujours avoir un coup d'oeil sur leur budget. Ainsi leur travail est devenu plus motivant, car ils peuvent avoir une influence sur le déroulement des opérations.

¹⁵Le SFK correspond à la Direction des Contructions Navales en France

¹⁶"Fristilling" signifie liberté d'action

Le système est nouveau et n'est pas parfait. C'est un processus dynamique. On trouve toujours de nouveaux éléments à améliorer. L'objectif est toujours de préserver la défense du pays en y consacrant moins de crédits et en rationalisant l'emploi des moyens dans les forces armées qui rendront le service public le plus efficace possible.

5. Un rôle pour les syndicats

En Norvège particulièrement, les syndicats ont une certaine influence au sein des unités. Ils n'ont pas le droit de refuser formellement d'exécuter un ordre du commandant. Mais ils ont un rôle consultatif. Cela signifie que toutes les deux semaines, le commandant a une réunion avec les syndicats de son unité. Le commandant présente ses propositions de programme pour les deux prochaines semaines et les deux parties discutent de la manière de réaliser les travaux. On signe ensuite conjointement ce programme. Cette réunion est un moyen d'améliorer la circulation de l'information depuis le commandant jusqu'à l'équipage.

Il faut ajouter que les syndicats sont les "chiens de garde" pour une utilisation optimale des crédits. Ainsi ils jouent le rôle de soupape de sécurité pour vérifier le bon fonctionnement des unités.

En Grande Bretagne, les syndicats ont un rôle beaucoup plus faible. Ils n'ont un rôle que consultatif, lorsque des problèmes concernant l'emploi des forces se trouvent au programme des réunions de concertation.