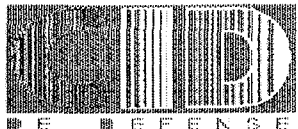


COLLEGE INTERARMÉES



1996-2007

Mai 1998

Etude particulières à option
Management et Techniques d'action

MAITRISE DES ACTIVITES
ET DES PROJETS
DANS LES FORCES

« Le contrôle de gestion appliqué aux forces dans les armées »

Directeur d'étude

CGA ALIX

Comité d'étude

LCL CIBIEL (Air, France)
LCL DOUCHET (Air, France)
LCL ATTAS (Terre, France)
CBA BARRERA (Terre, France)
CBA PRIGENT (Terre, France)

Étude Particulière à Option n°C 02Thème d'étude :*Maîtrise des activités et des projets dans les forces*

La démarche ministérielle d'instauration du contrôle de gestion a concerné essentiellement les organismes centraux (États-majors et services). Elle a peu touché les forces. Pour les engagements en crise ou en guerre, le trinôme un chef - une mission - des moyens a fait ses preuves et est toujours irremplaçable. Pour les autres activités de préparation, auxquelles les personnels de la défense consacrent plus de 90% de leur temps, on ne trouve plus la même rigueur, donc la même maîtrise. Pourquoi ? Dans le contexte de rigueur que nous connaissons, comment remédier à ce manque de maîtrise ?

- Quelle est la responsabilité d'un commandant de division, de force, de circonscription territoriale ?
- Quels sont les points clés de leur activité ? Quelle est leur valeur ajoutée ?
- Quels objectifs peuvent être fixés ? Par qui ?
- Comment sont formalisés les engagements réciproques d'objectifs et de moyens ? Comment sont-ils actualisés ?
- A partir de quelles informations de synthèse ?
- Comment peut être évaluée l'atteinte des objectifs ou la performance ?

Directeur de recherche

CGA ALIX
Contrôle Général des Armées /
14 rue saint Dominique
00450 ARMEES
☎ : 92 38 75
FAX : 92 32 08

Comité d'étude

CORRESPONDANT : LCL CIBIEL C1
LCL DOUCHET C5
CBA BARRERA C1
CBA PRIGENT C4
LCL ATTAS C5

FICHE DE SYNTHÈSE

EPO C02 : Maîtrise des activités et des projets dans les Forces

La volonté d'introduire le contrôle de gestion dans les forces est une préoccupation du Contrôle général des armées et fait l'objet d'une démarche qui s'inscrit dans celle, plus générale, de rénovation de l'appareil de l'Etat. Elle a été concrétisée par l'élaboration d'une Charte qui définit les attendus et les principales caractéristiques du contrôle de gestion.

Cette initiative a été bien reçue par les armées qui ont perçu tout l'intérêt de sa mise en oeuvre et de son caractère inéluctable pour répondre au contexte budgétaire de plus en plus contraignant. Elle devrait en effet faciliter la justification de l'expression des besoins en allocations de ressources et l'évaluation de leur utilisation au plus juste coût.

Les entretiens menés par les auteurs auprès des responsables de la mise en place du contrôle de gestion dans les armées et leur connaissance du domaine permettent de constater que :

- chacun connaît l'utilité et les fondements du contrôle de gestion, qui peut se résumer par « piloter et optimiser la performance » ;
- les actions et réflexions menées tendent à définir des objectifs, mesurer l'avancement de leur réalisation, prendre les décisions en conséquence, le tout en boucle aussi courte que possible.

Cependant, la représentation que l'on se fait du contrôle de gestion est, hors de ce qui précède, extrêmement succincte. Ainsi il n'est pas possible de trouver un document qui définisse de façon objective et précise :

- ce qu'est la performance d'un système de forces, ce qu'il est censé produire, comment le « client » peut établir s'il est satisfait ou non ;
- les dispositions en terme de contrôle de gestion que devraient appliquer les forces ;
- les critères (objectifs, quantifiables, mesurables) qui permettraient de dire qu'il existe un système de contrôle de gestion dans les forces.

En conséquence, les auteurs estiment qu'une définition claire de la cible à atteindre, en matière de contrôle de gestion appliqué aux forces, n'existe pas actuellement.

Ceci rend évidemment difficile d'apprécier, en l'absence d'un moyen permettant de lister les différences entre ce qui est souhaitable et ce qui est acquis, le degré de mise en place du contrôle de gestion atteint par les forces, ainsi que la source des difficultés ou des blocages rencontrés.

Pour faire face à cette difficulté de forme les auteurs proposent en première partie de l'étude un modèle qui pourrait constituer la cible qu'il serait souhaitable d'atteindre en matière de contrôle de gestion pour les forces armées. Il va de soi que cette réflexion peut être critiquée et le sera certainement. Mais elle constituera pour le reste de l'étude l'outil de référence grâce auquel on effectuera, selon l'absence ou la présence des constituants du contrôle de gestion que l'on estime requis, une évaluation sur l'état actuel de la mise en place du contrôle de gestion dans les forces.

En deuxième partie de l'étude, le comité d'étude s'est attaché à reconnaître dans les réflexions, les avancées et les structures déjà existantes de chaque armée, celles qui semblent correspondre aux constituants du contrôle de gestion préalablement définis. Chacune des armées fera l'objet d'une analyse pour mettre en évidence :

- l'état, à ce jour, des actions et réformes en cours telles qu'elles résultent des entretiens menés avec quelques responsables de chaque armée ;
- l'existence ou non et l'état d'avancement des constituants du contrôle de gestion listés dans le modèle théorique dont il a été question plus haut ;
- les expérimentations particulières, connexes au domaine du contrôle de gestion.

Ceci permet d'établir un état de l'avancement, assez synthétique, de chaque armée vers la « référence » proposée en première partie de l'étude. Le comité d'étude a pleinement conscience du caractère non exhaustif de l'étude menée, en premier lieu faute de temps, en second lieu faute de pouvoir s'entretenir avec un nombre suffisant de responsables.

Toutefois, cette étude se veut constructive dans la mesure où elle propose un modèle détaillé de contrôle de gestion qui pourrait servir de cadre de référence aux armées pour la mise en oeuvre d'un tel système adapté aux forces.

En dernière partie de l'étude, sont évoquées les difficultés inhérentes au monde de la Défense, les réflexions tirées de la comparaison de l'existant avec la cible, et les propositions ou axes d'effort que le comité d'étude préconise.

Les principaux axes identifiés sont : la définition par les formations des clients bénéficiaires de leurs missions et de leurs critères de satisfaction, la bonne connaissance des ressources allouées, qui passe par la mise en place des outils comptables adéquats, la généralisation de la démarche pour fixer les objectifs à atteindre et leur valorisation (en positif ou négatif) pour les acteurs, enfin le raccourcissement de la boucle entre la définition des objectifs et la mesure de leur réalisation, afin d'acquérir la notion de pilotage réactif et d'établir un réel dialogue de gestion.

RESUME DES AUTEURS

La volonté d'introduire le contrôle de gestion dans les forces est une préoccupation du Contrôle général des armées et fait l'objet d'une démarche qui s'inscrit dans celle, plus générale, de rénovation de l'appareil de l'Etat. Elle a été concrétisée par l'élaboration d'une Charte qui définit les attendus et les principales caractéristiques du contrôle de gestion.

Cette initiative a été bien reçue par les armées qui ont perçu tout l'intérêt de sa mise en oeuvre et de son caractère inéluctable pour répondre au contexte budgétaire de plus en plus contraignant. Elle devrait en effet faciliter la justification de l'expression des besoins en allocations de ressources et l'évaluation de leur utilisation au plus juste coût.

Les entretiens menés par les auteurs auprès des responsables de la mise en place du contrôle de gestion dans les armées et leur connaissance du domaine permettent de constater que :

- chacun connaît l'utilité et les fondements du contrôle de gestion, qui peut se résumer par « piloter et optimiser la performance » ;
- les actions et réflexions menées tendent à définir des objectifs, mesurer l'avancement de leur réalisation, prendre les décisions en conséquence, le tout en boucle aussi courte que possible.

Cependant, la représentation que l'on se fait du contrôle de gestion est, hors de ce qui précède, extrêmement succincte. Ainsi il n'est pas possible de trouver un document qui définisse de façon objective et précise :

- ce qu'est la performance d'un système de forces, ce qu'il est censé produire, comment le « client » peut établir s'il est satisfait ou non ;
- les dispositions en terme de contrôle de gestion que devraient appliquer les forces ;
- les critères (objectifs, quantifiables, mesurables) qui permettraient de dire qu'il existe un système de contrôle de gestion dans les forces.

En conséquence, les auteurs estiment qu'une définition claire de la cible à atteindre, en matière de contrôle de gestion appliqué aux forces, n'existe pas actuellement.

Ceci rend évidemment difficile d'apprécier, en l'absence d'un moyen permettant de lister les différences entre ce qui est souhaitable et ce qui est acquis, le degré de mise en place du contrôle de gestion atteint par les forces, ainsi que la source des difficultés ou des blocages rencontrés.

Pour faire face à cette difficulté de forme les auteurs proposent en première partie de l'étude un modèle qui pourrait constituer la cible qu'il serait souhaitable d'atteindre en matière de contrôle de gestion pour les forces armées. Il va de soi que cette réflexion peut être critiquée et le sera certainement. Mais elle constituera pour le reste de l'étude l'outil de référence grâce auquel on effectuera, selon l'absence ou la présence des constituants du contrôle de gestion que l'on estime requis, une évaluation sur l'état actuel de la mise en place du contrôle de gestion dans les forces.

En deuxième partie de l'étude, le comité d'étude s'est attaché à reconnaître dans les réflexions, les avancées et les structures déjà existantes de chaque armée, celles qui semblent correspondre aux constituants du contrôle de gestion préalablement définis. Chacune des armées fera l'objet d'une analyse pour mettre en évidence :

- l'état, à ce jour, des actions et réformes en cours telles qu'elles résultent des entretiens menés avec quelques responsables de chaque armée ;
- l'existence ou non et l'état d'avancement des constituants du contrôle de gestion listés dans le modèle théorique dont il a été question plus haut ;
- les expérimentations particulières, connexes au domaine du contrôle de gestion.

Ceci permet d'établir un état de l'avancement, assez synthétique, de chaque armée vers la « référence » proposée en première partie de l'étude. Le comité d'étude a pleinement conscience du caractère non exhaustif de l'étude menée, en premier lieu faute de temps, en second lieu faute de pouvoir s'entretenir avec un nombre suffisant de responsables.

Toutefois, cette étude se veut constructive dans la mesure où elle propose un modèle détaillé de contrôle de gestion qui pourrait servir de cadre de référence aux armées pour la mise en oeuvre d'un tel système adapté aux forces.

En dernière partie de l'étude, sont évoquées les difficultés inhérentes au monde de la Défense, les réflexions tirées de la comparaison de l'existant avec la cible, et les propositions ou axes d'effort que le comité d'étude préconise.

Les principaux axes identifiés sont : la définition par les formations des clients bénéficiaires de leurs missions et de leurs critères de satisfaction, la bonne connaissance des ressources allouées, qui passe par la mise en place des outils comptables adéquats, la généralisation de la démarche pour fixer les objectifs à atteindre et leur valorisation (en positif ou négatif) pour les acteurs, enfin le raccourcissement de la boucle entre la définition des objectifs et la mesure de leur réalisation, afin d'acquérir la notion de pilotage réactif et d'établir un réel dialogue de gestion.

1. PRESENTATION DE L'ETUDE	3
2. UNE APPROCHE THEORIQUE DU CONTROLE DE GESTION DANS LES FORCES	5
2.1 Le contrôle de gestion : cadre général	5
2.1.1 Définitions	5
2.1.2 La Charte du contrôle de gestion au ministère de la Défense	7
2.2 Le contrôle de gestion : un modèle applicable aux forces	8
2.2.1 Les notions clefs du contrôle de gestion appliqué aux forces	8
2.2.2 Le modèle d'organisation du contrôle de gestion proposé	10
3. L'ETAT DES LIEUX, LES AVANCEES ET PROBLEMES RENCONTRES	14
3.1 Méthodologie et remarques générales	14
3.2 L'Armée de l'Air	15
3.2.1 Actions menées au niveau de l'état-major de l'armée de l'air	15
3.2.2 Mise en oeuvre du contrôle de gestion dans les Forces aériennes stratégiques	17
3.2.3 Expérimentation d'une comptabilité analytique sur une base aérienne	18
3.2.4 Constituants du contrôle de gestion Bilan pour l'Armée de l'Air	22
3.3 L'Armée de Terre	24
3.3.1 Actions menées au niveau de l'Etat-major de l'armée de terre	24
3.3.2 Le contrôle de gestion au sein des forces	24
3.3.3 Point d'avancement des travaux	27
3.3.4 Exemples de réalisations attestant de la mise en place du concept de contrôle de gestion appliqué aux forces	29
3.3.5 Réflexions	31
3.3.6 Constituants du contrôle de gestion Bilan pour l'Armée de terre	33
3.4 La Marine Nationale	35
3.4.1 Actions menées au niveau de l'Etat-Major de la Marine	35
3.4.2 Actions menées au niveau des commandements organiques	36
3.4.3 Comparaisons par rapport au modèle existant et problèmes rencontrés	38
3.4.4 Constituants du contrôle de gestion Bilan pour la Marine Nationale	40
3.5 La Gendarmerie	42
3.5.1 La vision de la gendarmerie nationale du contrôle de gestion	42
3.5.2 Comment le contrôle de gestion a-t-il été adapté dans la Gendarmerie?	43
3.5.3 La réalité du contrôle de gestion dans la gendarmerie aujourd'hui	44
3.5.4 Actions de formation spécifiques en vue du contrôle de gestion	45
3.5.5 Constituants du contrôle de gestion Bilan pour la Gendarmerie	46
4. BILAN GENERAL, CONTRAINTES ET LIMITATIONS, PROPOSITIONS	48
4.1 Bilan général d'avancement pour les forces	48
4.1.1 Les références de base sont aujourd'hui proches d'être acquises	48
4.1.2 La structure de contrôle de gestion se met en place lentement	48
4.1.3 Mise en place progressive de nombreux constituants d'environnement	48
4.2 Contraintes et limitations inhérentes aux forces	49
4.2.1 Contraintes et limitations d'ordre conceptuel	49
4.2.2 Contraintes et limitations d'ordre culturel	50
4.2.3 Contraintes et limitations d'ordre technique	51

4.3 Propositions, axes d'effort jugés souhaitables	52
4.3.1 Affermissement conceptuel	52
4.3.2 Valorisation de la démarche et motivation des acteurs	52
4.3.3 Facilitation technique	53
5. ANNEXE : DEFINITIONS ET REFLEXIONS	55
5.1 Définitions valides quelle que soit l'organisation	55
5.2 Définition de certaines notions dans le milieu militaire	55
5.2.1 Les objectifs majeurs d'une unité	55
5.2.2 Définition progressive de l'aptitude opérationnelle	56
5.2.3 L'activité concrète	57
5.2.4 Les ressources	58
5.2.5 L'opérationnel, le soutien, le support	58
5.2.6 La production	59
5.2.7 Problématique de l'analyse des coûts	60
5.3 Notions de performance et d'optimisation	61
6. ANNEXE : DETAIL DES CONSTITUANTS DU CONTROLE DE GESTION	63
6.1 Constituants préalables : les références de base	63
6.1.1 Les missions, l'organisation, les moyens alloués aux unités sont définis	63
6.1.2 La norme d'aptitude opérationnelle des unités est clairement définie	63
6.1.3 L'ajustement « aptitudes opérationnelles demandées / besoins réels » est recherché	64
6.2 Constituants indispensables au contrôle de gestion	64
6.2.1 Une structure de contrôle de gestion existe	64
6.2.2 Une bonne définition des objectifs est faite	65
6.2.3 La mesure des écarts et de la progression vers les objectifs peut se faire correctement	66
6.2.4 Des décisions et des actions correctives doivent pouvoir être prises	67
6.3 Constituants d'environnement	69
6.3.1 La motivation des acteurs est prise en compte	69
6.3.2 La connaissance des ressources, de leur affectation à un emploi, de leur consommation, existe	70
6.3.3 La connaissance et la planification de la production, les retours d'information, existent	70
6.3.4 L'intégration comptable de la consommation des ressources et de la production des forces est faite	71
6.3.5 Les données de base, les références, les normes permanentes du domaine opérationnel existent	71
6.3.6 Les coûts unitaires, forfaitaires mais réalistes, sont disponibles et leur structure est connue	71
7. ANNEXE : ELABORATION DES INDICATEURS	72
7.1 Méthode de constitution des indicateurs	72
7.1.1 Les indicateurs doivent être peu nombreux, et refléter l'activité contrôlée	72
7.1.2 Ils doivent être définis en concertation	73
7.1.3 Ils doivent être représentatifs de la capacité opérationnelle	73
7.1.4 Ils doivent être perçus comme des éléments de jugement	73
7.1.5 Il faut une méthode de quantification	73

1. Présentation de l'étude

Le contrôle de gestion appliqué aux Forces : un concept encore imprécis

L'intérêt que suscite le contrôle de gestion pour les trois armées et la gendarmerie n'est plus à démontrer. Non seulement, elles ont pris conscience des enjeux qu'il représentait, mais elles ont pris de nombreuses dispositions pour le rendre effectif. Dans le domaine du soutien, la démarche connaît déjà aujourd'hui un certain succès. Dans le domaine des Forces, la situation est en revanche plus difficile : le concept semble encore flou.

Pour les trois armées et la gendarmerie, les enjeux sont pourtant bien identifiés. Appliquer le contrôle de gestion aux Forces est aujourd'hui synonyme pour le plus grand nombre de *meilleure organisation, économies de tous ordres, aide au commandement, justification de coûts et efficacité globale accrue*. De nombreuses difficultés inhérentes aux Forces gênent cependant la mise en oeuvre du contrôle de gestion. Comment quantifier des objectifs précis ? Comment identifier, qualifier, évaluer et chiffrer la « production » des unités ? Comment y rattacher des coûts ?

Plusieurs actions sont aujourd'hui engagées au sein de chacune des trois armées et de la gendarmerie. Les démarches entreprises diffèrent. L'armée de terre a développé un réseau « contrôleurs de gestion » et a mandaté le 3^oCA de LILLE pour conduire une expérimentation auprès de plusieurs régiments des forces. L'armée de l'air formalise les nombreuses dispositions existantes dans un esprit de contrôle de gestion et, dans le même temps, réorganise la structure des bases aériennes, réalise des expérimentations dans le domaine opérationnel (CFAS) et met au point une comptabilité analytique. La marine transforme la démarche de qualité déjà en place dans le domaine opérationnel (capacités à détenir dans les différents domaines de lutte) en une démarche de contrôle de gestion. La gendarmerie applique depuis un an et demi le concept de façon formelle, en déclinant les objectifs à atteindre et les indicateurs associés du niveau le plus haut vers les niveaux subalternes, au moyen de directives annuelles clairement orientées vers le contrôle de gestion.

Globalement, de nombreuses composantes d'un système de contrôle de gestion existent déjà depuis plusieurs années au sein des trois armées et de la gendarmerie. Il s'agit de dispositifs de mesure et d'évaluation de la capacité opérationnelle. Il est aussi question d'outils permettant de connaître la formation acquise, la disponibilité des matériels et des personnes et la consommation des ressources (matérielles, humaines, financières...).

Aucune des trois armées, ni la gendarmerie ne semble cependant aujourd'hui avoir une vision claire et globale de leur futur modèle de contrôle de gestion appliqué aux forces. Aucun des interlocuteurs n'a en tête un schéma global de ce que sera, dans un futur plus ou moins proche, le contrôle de gestion dans son armée d'appartenance. La cible finale, les critères qui autoriseront à dire « le contrôle de gestion est maintenant en place », ne sont pas définis. De plus, les actions pratiques de mise en place du contrôle de gestion ont déjà commencé, alors que la théorie, c'est-à-dire l'énoncé des concepts adaptés et applicables aux Forces, ne semble pas avoir été définie.

Pour éviter cette démarche tâtonnante, les auteurs de ce mémoire ont considéré qu'il était nécessaire de fixer un cadre en s'essayant à la rédaction d'une telle théorie. C'est précisément l'objet du mémoire. Cette proposition est destinée à être amendée par les différents états-majors d'armées de façon à constituer la cible à atteindre. Le choix préalable d'une cible

adaptée aux caractéristiques de chacune des trois armées et de la gendarmerie est une condition indispensable pour conduire avec efficacité et profit la mise en place du contrôle de gestion au sein des Forces.

Le groupe d'étude considérera avoir atteint son but si au moins 80% des propositions restent valides après analyse et critique.

Par référence à cette théorie utilisée comme étalon de mesure, donc comme système de contrôle de gestion souhaitable à priori dans les Forces, les trois armées et la gendarmerie ont été l'objet d'une évaluation par les membres du groupe d'étude. L'intérêt que peuvent susciter les quatre évaluations réside non pas dans la mise en lumière des insuffisances de chacune des armées et de la gendarmerie, mais davantage dans le constat brut et subjectif de tous les éléments existants déjà. A défaut de s'inscrire dans un schéma global et cohérent, ils émergent cependant bien, certes en ordre dispersé et de manière partielle.

Plusieurs enseignements et propositions sont présentés en dernière partie de l'étude. Parmi les principaux points, sont abordés : la nécessité de clarifier le contenu et les objectifs du contrôle de gestion, le besoin de former et de motiver les intervenants, la mise en place d'une véritable structure permettant de bien décliner les missions, la définition des objectifs à atteindre, l'élaboration d'une méthodologie de définition d'indicateurs et d'éléments de mesure « pertinents », enfin, la conception de comptabilités adaptées autorisant la mise en place d'une comptabilité analytique.

2. Une approche théorique du contrôle de gestion dans les forces

Cette partie, nécessaire pour fixer les références selon lesquelles on examinera l'existant en matière de contrôle de gestion dans les forces, se constitue des chapitres suivants:

1 - Le cadre général du contrôle de gestion

Il paraît nécessaire de rappeler les fondements du contrôle de gestion, sur lesquels s'appuieront les réflexions qui suivent.

2 - Un modèle de contrôle de gestion applicable aux forces

Cette partie vise à proposer une réponse à la question suivante: « à partir de quels critères objectifs et mesurables pourra-t-on dire que le contrôle de gestion est mis en place? ». Elle est donc critiquable et source de controverse : ce qui fait partie du contrôle de gestion pour les uns, sera de la simple administration pour d'autres ; de même certains éléments cités peuvent être considérés inutiles voire nuisibles, ou bien impossibles à obtenir. Toutefois la mise en place d'un appareil de mesure précis est indispensable si l'on veut évaluer l'état des lieux et la progression des forces vers l'objectif général « contrôle de gestion ».

La description des constituants du modèle théorique de contrôle de gestion, suffisamment précise pour permettre d'en juger l'acquisition ou non, constitue cet outil.

En annexe, sont regroupés les définitions argumentées de concepts généraux (le client, la production, son optimisation...) adaptés aux forces, la description fine des constituants du système de contrôle de gestion proposé, les principes qui doivent guider la conception des indicateurs.

2.1 Le contrôle de gestion : cadre général

2.1.1 Définitions

2.1.1.1 Le contrôle de gestion

Notion mal connue, le contrôle de gestion recouvre des réalités très diverses. La définition suivante peut cependant être retenue :

Le contrôle de Gestion est une méthode de management et de direction à la disposition du chef qui lui permet de s'assurer que les ressources de toute nature sont obtenues et utilisées avec une productivité optimum, pour réaliser les objectifs de l'organisation.

La notion de contrôle de gestion doit s'entendre dans son acception anglo-saxonne, c'est à dire assimilée à la conduite d'opérations visant des objectifs préalablement fixés et dont il convient de s'assurer en permanence la maîtrise. Le contrôle de gestion ne se réduit pas à la seule dimension financière, mais il s'exerce dans d'autres domaines : il comprend notamment les ressources « matériels », « personnels », « temps »... Le contrôle de gestion consiste, en fait, à

disposer d'outils permettant de maîtriser la conduite de toute activité dans la perspective d'un objectif général. Dans le cas des entreprises du secteur privé, par exemple, il est le plus souvent question de maximisation du profit, ou au minimum d'optimisation des coûts des facteurs de production. Le développement de ces outils permet au chef de réagir en temps réel aux aléas de la conjoncture.

2.1.1.2 La trajectoire.

La mise en place du contrôle de gestion nécessite de définir au préalable :

- des objectifs particuliers, s'inscrivant dans le cadre de l'objectif général et
- les moyens à mettre en oeuvre pour les atteindre, sous la forme de plan d'actions par exemple.

L'ensemble détermine alors ce que l'on appelle la trajectoire. Le contrôle de gestion est ainsi l'instrument qui permet de s'assurer en permanence que la trajectoire suivie correspond bien à la trajectoire prévue et de détecter les écarts éventuels en vue de l'application de mesures correctives.

2.1.1.3 Efficacité et efficience.

Une distinction doit être faite entre les deux notions que sont le **contrôle d'efficacité** et le **contrôle d'efficience**. Le **contrôle d'efficacité** est le rapport entre un objectif et un résultat. Le **contrôle d'efficience** est le rapport entre le résultat et les moyens employés pour l'obtenir.

La mise en oeuvre de ces deux contrôles nécessite le traitement permanent de nombreuses données. Ces données sont indispensables pour détecter les écarts entre la prévision et la réalisation, évaluer les erreurs et prendre les mesures éventuelles pour corriger la tendance et respecter au mieux la trajectoire. Leur principal intérêt est de conduire l'action à court terme. Ils impliquent cependant une présentation homogène des informations recueillies quels que soient les secteurs. Enfin, il convient de conserver à l'esprit qu'ils dépendent de facteurs internes et externes.

2.1.1.4 Les trois phases.

Le contrôle de gestion se décompose en trois phases :

- La première se situe avant l'action : il s'agit de planification et de prévision. Le but de cette première phase est de définir les résultats à obtenir en fonction des moyens consentis pour leur obtention.
- La deuxième se situe pendant l'action : il s'agit de pilotage. Le chef doit alors disposer d'indicateurs qui lui permettent de maîtriser les activités de manière à atteindre ses objectifs.
- La troisième phase est postérieure à l'action : il s'agit de l'évaluation de l'action du chef et de la valeur de la planification. Le résultat obtenu doit s'accompagner de sanctions, positives ou négatives, afin de motiver les différents acteurs. Cette phase correspond en quelque sorte à la contrepartie de l'abandon de pouvoir consenti par l'autorité supérieure lors de la phase de pilotage.

2.1.2 La Charte du contrôle de gestion au ministère de la Défense

« Ensemble vers la Performance »

Dans le cadre de la démarche d'amélioration de la conduite des activités et des projets initiée au sein du ministère de la défense, il est apparu nécessaire de :

- préciser les principes généraux relatifs au contrôle de gestion et de
- les porter à la connaissance des responsables des différents organismes attachés au ministère.

Une Charte a donc été rédigée. Elle se traduit par les principes fondamentaux suivants :

- Principes concernant les enjeux et le rôle du contrôle de gestion
 - Le contrôle de gestion apporte au responsable de chaque organisme une vision synthétique et argumentée, qui vise à assurer la cohérence des décisions et des actions et qui permet de s'assurer que les ressources sont utilisées au mieux pour réaliser les objectifs.
 - Il tend à garantir la cohérence interne des objectifs fixés à un niveau déconcentré et celle des objectifs assignés à différents niveaux. Il implique l'existence de systèmes de pilotage et de compte-rendu. Ces derniers supposent des processus formalisés de dialogue et des instruments d'information, de comparaison et de mesures.
 - Son efficacité repose sur l'engagement des responsables, sur la prise en compte des facteurs clés de performance et sur la pertinence des indicateurs.
- Principes relatifs au champ d'action
 - Le contrôle de gestion intéresse l'ensemble des activités courantes qui s'inscrivent dans le court ou le moyen terme.
 - Il s'appuie sur des règles de gestion interne et, si besoin, les définit.
 - Il propose aux responsables et organise le processus de dialogue et de gestion entre les différents niveaux de commandement.
- Principes relatifs à l'exercice de la fonction
 - La fonction de contrôle de gestion est identifiée au sein des différentes structures.
 - Elle est organisée à partir d'une évaluation des missions déjà remplies et des personnes qui contribuent à celles-ci.
 - Le contrôle de gestion est responsable de la pertinence des informations de gestion prévisionnelles et réalisées et il s'assure de leur qualité.
 - Au Ministère de la défense, l'accent est mis sur la constitution de systèmes d'informations cohérents et partagés.

2.2 Le contrôle de gestion : un modèle applicable aux forces

Les pages qui précèdent décrivent très succinctement le modèle général du contrôle de gestion, ses principes et son utilité. Elles posent également, à travers la Charte pour le contrôle de gestion au sein du ministère de la Défense, l'ébauche de ce que doit être l'adaptation à la Défense de ce concept issu du monde civil. Cependant il est nécessaire de revoir de façon approfondie certains fondements et de les redéfinir.

La définition claire d'une politique de défense et des objectifs qu'elle poursuit, associée à la contrainte de l'existant, a permis d'identifier une cible : le *modèle d'armée 2015*. De la même façon, il est également indispensable de donner corps au « pourquoi » et au « comment » du contrôle de gestion. Les éléments qui se rapportent au second point doivent être réalisables par les différentes armées pour constituer le modèle de contrôle de gestion souhaité.

La transposition du concept civil du contrôle de gestion semble plus aisée à appliquer au domaine du soutien des armées qu'au domaine des forces. En effet, la production d'un arsenal, d'une unité vouée à la réparation d'équipements, d'un service de restauration, etc... apparaissent facilement quantifiables : il est possible d'évaluer des quantités produites, les heures de travail associées, les coûts induits, les besoins en matériels, les consommations etc... C'est la raison essentielle de la grande différence de maturité que l'on peut aujourd'hui constater entre la mise en place du contrôle de gestion au sein des unités de soutien des différentes armées et celle au sein des Forces.

Cette partie de l'étude propose un modèle de contrôle de gestion applicable aux Forces. Il présente un double intérêt. D'une part, les étapes proposées constituent un guide et une référence pour décider des actions à mener. D'autre part, le modèle permet dans le même temps de mesurer le degré de mise en place du contrôle de gestion.

Ce modèle est le fruit des entretiens menés par les membres du groupe de travail et des expériences propres. Les spécificités des forces ainsi que la difficulté d'appréciation des notions d'efficacité et d'efficience imposent de soumettre le modèle à la critique. Néanmoins, la perception claire de l'objectif visé nous paraît un préalable indispensable. Le groupe d'étude estimera avoir atteint son but si, parmi les concepts et les idées proposés, 80% au moins d'entre eux restent valides après une critique approfondie.

2.2.1 Les notions clefs du contrôle de gestion appliqué aux forces

L'objectif affirmé du contrôle de gestion est d'optimiser la « performance ». Assez facile à définir pour une structure privée à vocation commerciale, dont le moteur est le profit réalisé et qui dispose d'indicateurs externes (bénéfice, parts de marché, expansion ou régression, satisfaction des clients, etc...), la performance est beaucoup plus difficile à cerner pour un service d'Etat en situation de monopole et dont les missions de type régaliens ne sont pas facturables. Il apparaît donc nécessaire de redéfinir certaines notions dans le cadre des armées. Ces définitions font l'objet de développements plus conséquents et argumentés en annexe du mémoire.

- Les clients

Le client est l'Etat, donneur d'ordres¹ aux armées. Il peut prescrire des missions réelles et veut s'assurer que l'ensemble des missions sont réalisables. Le Livre Blanc et la Loi de programmation fixent les missions et les capacités générales. Le ministère de la Défense, garant de la préparation des forces et de leur aptitude à remplir les missions fixées aux armées, est le client auquel sont destinées les capacités opérationnelles. Il existe cependant d'autres « clients », externes au Ministère de la Défense. C'est notamment le cas dans le cadre des missions de service public. Ces clients bénéficient alors de missions réelles, sous couvert du Ministère de la Défense.

- La production

Les forces doivent être capables de remplir les missions demandées. Cependant, celles-ci sont de nature et de fréquence trop variables pour que les missions réelles puissent être assimilées à une production. En revanche la mise à disposition de l'Etat de l'ensemble des capacités qui permettent, l'heure venue, de réaliser les missions demandées, peut être assimilée à une production. Ainsi :

- par production on entend ce qui permet d'obtenir ou de maintenir l'ensemble des capacités opérationnelles jugées nécessaires pour remplir, le moment venu, les missions fixées.
- Une capacité opérationnelle est considérée atteinte lorsque les personnels et matériels nécessaires (les « pouvoir-faires ») ainsi que les connaissances nécessaires (les « savoir-faire ») sont réunis². L'obtention des matériels, leur entretien, leur maintenance, ainsi que la formation des hommes et leur entraînement participent donc à la production ainsi définie.

- La consommation de ressources

Les hommes, le temps, les moyens financiers, les matériels, les produits consommables... constituent les ressources. Certaines ressources ne sont pas directement affectées à la production ou au maintien des capacités opérationnelles : c'est notamment le cas de l'administration, des services généraux, de l'entretien du domaine, etc... et des opérations réelles (qui mettent en oeuvre certaines capacités opérationnelles). La difficulté est donc en particulier d'associer les capacités opérationnelles obtenues ou maintenues aux ressources consommées.

- La performance

La performance, pour les forces, consiste à optimiser la ressource nécessaire à l'obtention de l'ensemble des capacités opérationnelles qui permettent d'effectuer les missions pouvant être assignées³. Pour cela, il est nécessaire de s'assurer d'une part que la production s'obtient de façon efficace, d'autre part que la consommation en ressources correspondantes est minimisée.

- L'objectif du contrôle de gestion

Le contrôle de gestion a pour objectif d'optimiser la performance ci-dessus définie. Il vise à s'assurer de l'obtention de toutes les capacités opérationnelles nécessaires tout en garantissant la maîtrise de la consommation des ressources au niveau le plus juste. Cet objectif, affirmé, détermine les constituants du système proposé.

¹ Par la chaîne de commandement: Autorités politiques --> EMA --> EMIA ou EM d'armées --> unités ops.

² Voir en annexe « Définitions et réflexions » la définition des capacités et de l'aptitude opérationnelles.

³ Définition extrêmement importante, argumentée dans la même annexe. De son acceptation ou de son refus dépend le système de contrôle de gestion à mettre en place.

2.2.2 Le modèle d'organisation du contrôle de gestion proposé

2.2.2.1 Les constituants du système de contrôle de gestion

Le système de contrôle de gestion proposé comprend trois composantes : des constituants préalables, relatifs aux buts de production : missions, capacités, objectifs fixés ; des constituants centrés sur l'organisation du contrôle de gestion ; des constituants d'environnement, destinés à fournir les références, les normes, les moyens de mesure, sur lesquels s'appuyer.

Chacun de ces constituants est détaillé dans la partie annexe « détail des constituants du système de contrôle de gestion ».

Chacun peut être apprécié selon des critères de mise en place ou d'avancement.

2.2.2.1.1 Constituants préalables : les références de base

Ces constituants clarifient les buts à atteindre et la notion de « production » des unités.

- Les missions, l'organisation, les moyens alloués aux unités sont définis

Pour chaque unité est défini le service que l'on en attend, dans une note de création ou d'organisation, qui énonce les missions assignées à l'unité. En règle générale, ces notes déclinent les missions, l'organisation et les moyens.

- La norme d'aptitude opérationnelle des unités est clairement définie

On doit avoir défini, pour chaque unité à vocation opérationnelle, le seuil de compétence au-delà duquel on juge que cette unité est « opérationnelle ». On doit donc avoir dit ce qu'est une unité « opérationnelle ». C'est une démarche éminemment difficile et lourde de responsabilité pour celui qui fixe les limites.

L'aptitude opérationnelle se définit par l'obtention, aux niveaux prescrits, de l'ensemble des capacités opérationnelles (elles-mêmes constituées de savoir-faire et pouvoir-faires⁴) nécessaires pour remplir les missions fixées. Cette aptitude recouvre les conditions suivantes :

- les capacités opérationnelles (savoir-faire, pouvoir-faires) à détenir sont fixées par unité ;
- les critères pour obtenir les niveaux de capacité opérationnelle sont établis (A, B, C, D..) ;
- le volume d'entraînement et la formation requis pour avoir une capacité opérationnelle sont connus ;
- les capacités opérationnelles des unités sont connues, régulièrement mesurées, transmises ;
- il existe une autorité responsable pour constater l'aptitude opérationnelle, avec ou sans réserves ;

- L'ajustement « aptitudes opérationnelles demandées / besoins réels » est recherché

On sait obtenir l'assurance que l'aptitude requise convient en opérations réelles et que les missions qu'on demande aux unités de savoir faire sont bien adaptées aux besoins. C'est une « évidence » qui suppose néanmoins un travail de veille permanent pour déterminer si certaines missions ou certaines capacités opérationnelles (qui supposent hommes, formations, matériels) ne sont pas devenues inutiles au regard de l'évolution stratégique ou technique ou si d'autres capacités que l'on n'a pas sont devenues nécessaires.

Ceci suppose une structure pour tirer les enseignements des crises passées, via les personnels ayant participé aux opérations, pour redéfinir les missions et capacités opérationnelles à détenir (retour d'expérience).

⁴ Voir la même annexe pour la définition d'un « savoir-faire » et d'un « pouvoir-faire ».

2.2.2.1.2 Constituants indispensables au contrôle de gestion

Ces constituants, qui ressortent des définitions de base et de la Charte, conditionnent l'existence du contrôle de gestion. Ils se rapportent à trois grandes fonctions : planification et prévision, quantification et pilotage, actualisation et prise de décisions correctives.

- *Une structure dédiée au contrôle de gestion existe*

Il est indispensable de savoir qui est chargé de mettre en oeuvre le contrôle de gestion :

- des responsables clairement identifiés sont nommés ;
- une information adéquate leur est donnée (responsables du CG, hauts décideurs, décideurs locaux).

- *Une bonne définition des objectifs est faite*

Il faut des objectifs réalistes, déclinés à chaque niveau de l'organisation, définis en commun entre un responsable et ses subordonnés, et des moyens associés. Ainsi :

- les organismes qui doivent fixer les objectifs sont bien identifiés ;
- les objectifs sont formalisés dans un document périodique ;
- tous les niveaux de commandement participent à la définition des objectifs ;
- chaque niveau traduit précisément ses objectifs, en les chiffrant s'il doit l'être ;
- les objectifs sont réalistes et fixés en concertation entre les niveaux N et N-1 ;
- les objectifs sont formalisés par contrat entre N et N-1 ;
- les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs sont connus, et prédéterminés.

- *La mesure des écarts et de la progression vers les objectifs peut se faire correctement*

Il faut qu'il existe une mesure périodique des écarts entre la réalisation et les objectifs et des indicateurs pour vérifier, à intervalles réguliers, la progression de l'ensemble des actions menées. Ceci suppose que :

- l'aptitude opérationnelle des unités est évaluée périodiquement par des autorités externes ;
- des CR (activité, dispo Ops - matériels, équipages -, capacités Ops actualisées) réguliers sont émis ;
- la situation courante des unités et formations est mesurable par un tableau de bord prédéfini ;
- la norme (bornes des indicateurs, valeurs standard admises) est fixée et connue.

- *Des actions, des décisions correctives, doivent pouvoir être prises*

Des décisions éventuellement nécessaires, peuvent être prises et se traduire par la mise en oeuvre d'actions correctives en fonction des circonstances :

- une structure chargée de l'évaluation des écarts et de la mise en oeuvre des corrections existe ;
- on peut identifier les causes des écarts (les indicateurs ont été conçus ou pensés pour cela) ;
- des flux d'information existent, à tous niveaux, à bonne périodicité (Jour, S, M, T, Année) ;
- les marges de manoeuvre existent, pour permettre des ajustements en cours d'année ;
- les décisions d'ajustement peuvent être prises au bon niveau (délégation, déconcentration) ;
- les objectifs atteints dans l'année peuvent être vite connus, pour servir de base l'année suivante ;
- un contrôle externe existe dans les formations (inspections, pouvoir de redressement) ;
- la pratique de la surveillance interne existe dans les unités et formations.

2.2.2.1.3 Constituants d'environnement

Chacun de ces constituants n'est pas indispensable, mais leur présence augmente l'efficacité d'ensemble du contrôle de gestion, en fournissant les données et les normes de référence indispensables.

- La motivation des acteurs est prise en compte

Elle est nécessaire si l'on veut inscrire la démarche de contrôle de gestion dans la durée. Elle recouvre les éléments suivants :

- une définition claire des moyens pour motiver les personnels a été faite, et admise ;
- des actions concrètes (d'information, de mise à jour des textes, de motivation) sont faites ;
- les individus sont personnellement impliqués dans leur travail (notation/objectifs annuels) ;
- les formations sont collectivement impliquées (contrat opérationnel global, connu de tous).

- La connaissance des ressources, de leur affectation à un emploi, de leur consommation, existe :

L'emploi des ressources à suivre concerne les hommes, le temps, les matériels consommables, les matériels non consommables, les finances, l'infrastructure et les prestations croisées.

Il est souhaitable de suivre l'emploi de chaque ressource en le rattachant à l'un des emplois génériques suivants : support, soutien, opérations, ceci afin de savoir rapprocher, par ensemble opérationnel, les ressources consommées et la mission réalisée pour effectuer des optimisations judicieuses.

L'objet de ces suivis est de constituer les données nécessaires aux études d'impact, de coût de décisions, d'opportunités de réorganisations ou de sous-traitance, etc... Ceci doit permettre d'apprécier quelle est l'insertion de chaque unité dans son corps ou grande unité d'appartenance par la mesure de ce qu'elle consomme et de ce qu'elle produit.

La production opérationnelle doit également être mémorisée : détachements, entraînements, exercices, missions réelles, en incluant une affectation de la production vers différentes catégories : « le métier », c'est-à-dire l'activité conforme aux missions de l'unité, « les prestations » (défilés, missions de service public, prestations interarmées, ...).

Ainsi, les suivis précisés ci-après devraient exister :

- hommes: besoins (TE), satisfaction, qualifications, compétences, position ;
- temps: ventilation des temps passés dans les différentes sortes d'activités ou métiers ;
- matériels existants: connaissance du parc, de la disponibilité ;
- utilisation des matériels majeurs: liste, taux d'utilisation ;
- fonds: flux, affectation des fonds ;
- stocks: volume, composition, taux d'utilisation effective, de rotation ;
- services croisés (ceux rendus par une formation à une autre): formalisation, évaluation de coût ;
- consommables de toute espèce: suivi des consommations ;
- infrastructure: connaissance du domaine, amortissement, coûts d'entretien.

- La connaissance et la planification de la production, les retours d'information, existent

Ceci, afin de comparer les réalisations avec les prévisions d'activités et en déduire d'éventuels réajustements:

- la quantité et le planning d'entraînement sont définis (lieux, calendrier, volumes, etc.) ;
- la production opérationnelle: exercices, manoeuvres, camps, formation opérationnelle, est planifiée ;
- les opérations réelles donnent lieu à enseignements (adéquation formation/capa.ops/besoins réels).

- *L'intégration comptable de la consommation des ressources et de la production des forces est faite*

Elle implique d'adopter une comptabilité en partie double basée sur le plan comptable général de 1982, à partir de laquelle on peut élaborer une comptabilité analytique. Le PGC82 se veut universel et adaptable à toute structure. Force est de constater que des structures de natures très différentes l'utilisent, et en tirent profit. Son intérêt vaut par le modèle des « emplois » et des « ressources » qu'il matérialise, par la connaissance que de nombreux experts en ont, par de multiples outils et logiciels standardisés, disponibles sur étagères.

La forme de cette intégration comptable peut être :

- la matérialisation des flux de ressources et des productions en une comptabilité type (Ex: PGC82) ;
- la consolidation des comptes (infrastructure, amortissements, services externes, services publics, ..);
- des outils d'analyse, d'évaluation de coûts, d'établissement de bilans (comptabilité analytique).

- *Les données de base, les références, les normes permanentes du domaine opérationnel, existent*

Ces références de base proviennent de l'existant, de l'expérience (les savoirs opérationnels), ou bien de la volonté du Chef (capacités exigées):

- répertoire des unités ou formations opérationnelles et leur composition ;
- répertoire des modules opérationnels (forces modulaires projetables) ;
- grille « capacité opérationnelle / savoir-faire et pouvoirs-faire associés » ;
- répertoire des formations, qui donnent les savoir-faire opérationnels et les qualifications ;
- normes permanentes d'instruction et d'entraînement opérationnel.

- *Les coûts unitaires, forfaitaires mais réalistes, sont disponibles et leur structure est connue*

Ces données de base sont nécessaires à l'évaluation des coûts opérationnels:

- coûts humains: chiffrage des heures, selon le grade et le métier ou la spécialité ;
- coûts techniques horaires d'utilisation des matériels (carburants, ingrédients) ;
- coûts de maintenance des matériels majeurs, par heure d'utilisation opérationnelle ;
- coûts horaires globaux des matériels majeurs (heure de vol, heure à la mer, etc.).

2.2.2.2 La définition des indicateurs

Des indicateurs fiables et bien construits sont nécessaires au pilotage correct des activités. L'étude de leur conception, détaillée dans la partie annexe « comment faire des indicateurs » aboutit aux résultats suivants :

- Il est indispensable, à chaque niveau, de connaître les services à rendre (les « missions »), les clients et leurs critères de satisfaction.
- Il faut en déduire des indicateurs : peu nombreux, définis en concertation, représentatifs de la capacité opérationnelle, perçus comme éléments de jugement, quantifiés avec méthode.

3. L'état des lieux, les avancées et problèmes rencontrés

3.1 Méthodologie et remarques générales

L'objectif de cette partie de l'étude est de comparer l'existant, au sein des trois armées et de la Gendarmerie, avec le modèle proposé dans la première partie, qui servira de référence.

Cette comparaison s'appuie sur les informations recueillies lors d'entretiens avec les responsables du contrôle de gestion de chaque armée, elle s'appuie aussi sur les connaissances propres des stagiaires concernant leurs armées respectives.

Cependant, le comité a bien conscience du caractère ambitieux et non exhaustif de cette comparaison avec un modèle dit « de référence ».

Il est ambitieux car il compare ce qui existe déjà avec notre modèle de référence, construit à partir de définitions pour lesquelles il y a peu de chances qu'un consensus soit aisé à obtenir. Les décideurs actuellement « aux affaires » peuvent également trouver à redire aux appréciations de stagiaires qui, eux, n'en ont pas la responsabilité.

Il est non exhaustif car nous ne pouvons prétendre connaître la totalité de ce qui se fait aujourd'hui dans les forces. De même, le principe de juger sous forme de critères (A,B,C,D) est nécessairement réducteur.

Aussi, en gardant à l'esprit ces réserves, le comité présente dans cette partie de l'étude une analyse de l'état des lieux perçue pour chacune des trois armées et de la Gendarmerie et une comparaison des procédures existantes avec les constituants du modèle de référence proposé.

3.2 L'Armée de l'Air

3.2.1 Actions menées au niveau de l'état-major de l'armée de l'air

L'introduction du contrôle de gestion dans les forces de l'armée de l'air suit une évolution prudente et pragmatique. Elle a été initiée par la directive provisoire N°378/EMAA/BFB/SC du 9/3/95, en application des directives ministérielles en la matière. Cette directive précise que la démarche entreprise consiste à « formaliser l'existant en l'intégrant dans la structure et l'esprit contrôle de gestion ». Ce qui se traduit par :

- la mise en place d'une structure légère,
- la priorité donnée au niveau de l'administration centrale,
- l'expérimentation de deux centres de responsabilité déconcentrée.

La mise en oeuvre du contrôle de gestion au sein de l'Armée de l'air repose tout d'abord sur un commissaire colonel, chargé de mission auprès du Général Major Général de l'armée de l'air, relayé par le Sous-chef Plans-Finances de l'EMAA. Le rôle du chargé de mission est d'organiser et de coordonner la mise en place du contrôle de gestion au sein des forces et de servir de force de proposition.

Ensuite, chaque bureau de l'état-major a mis en place une structure de contrôle de gestion. Les actions de l'état-major dans ce domaine sont coordonnées par le général sous-chef plans finances. Il en est de même pour les directions ou services qui ont créé en leur sein une fonction contrôle de gestion adaptée à leurs besoins propres.

Enfin, un certain nombre de contrôleurs de gestion ont été identifiés aux différents niveaux de l'armée de l'air, dont quelques uns ont reçu une formation particulière au contrôle de gestion.

Dans la mesure où le contrôle de gestion repose d'abord sur les hommes et l'état d'esprit qui les anime, des actions de formation (sans laquelle rien n'est possible) ont été entreprises au profit :

- des décideurs de haut niveau (27 Généraux) par le CFRH (centre de formation à la gestion des ressources humaines),
- des décideurs opérationnels (Commandants de bases aériennes et chefs de bureaux) par le CFRH,
- des contrôleurs de gestion de terrain par le CHEAR.

Cependant, l'Armée de l'air ne souhaite pas faire de « l'incantation » qui resterait lettre morte, ni « du contrôle de gestion pour du contrôle de gestion », mais préfère que cela se fasse progressivement, en conformité avec la directive provisoire. Elle considère qu'il existe déjà un certain nombre d'activités et de secteurs qui obéissent aux principes du contrôle de gestion, dans le sens de l'amélioration du processus de décision et de la rationalisation des moyens, sans que cela soit formalisé ou appelé contrôle de gestion. On peut citer à titre d'exemples :

- au sein de la FAP (Force aérienne de projection), la rationalisation du transport aérien par l'économie des moyens et le regroupement des missions, le suivi centralisé des missions en cours ou prévues et des moyens de transport disponibles;
- à la FAC (Force aérienne de combat), le suivi centralisé et automatisé des capacités opérationnelles et de l'état des moyens ; par ailleurs un document de base (Mémento technique CFAC) fixe pour tous les acteurs du domaine technico-opérationnel des directives précises et rappelle l'ensemble des missions et responsabilités à assumer, à tous niveaux de la Force ;
- à la Région Aérienne ATLANTIQUE, l'expérimentation du « Budget opérationnel » ;
- dans les FAS (Forces aériennes stratégiques), la mise en oeuvre d'un contrôle de gestion, en sus d'une définition des missions, capacités opérationnelles et moyens associés très formelle (domaine nucléaire) ;
- au CEAA (Commandement des écoles de l'Armée de l'air), la détermination et le suivi des coûts de formation et l'expérimentation d'une comptabilité analytique issue d'une comptabilité générale en partie double.

De plus, des activités plus traditionnelles au sein de l'armée de l'air peuvent s'assimiler au contrôle de gestion, car elles comprennent effectivement la définition d'objectifs tirés de directives annuelles, des tableaux de bord plus ou moins formalisés pour le suivi de leur réalisation et les actions correctives qui en résultent, à savoir :

- * le suivi de la consommation du. potentiel utilisateur (P.U) de chaque avion,
- * la réalisation de 180 heures de vol par chaque personnel navigant (PN),
- * les contrats de disponibilité minimum des matériels majeurs,
- * le suivi des qualifications et de l'instruction des personnels mécaniciens et volants.

Dans l'état actuel des mentalités, il n'a pas été considéré comme souhaitable ni faisable (trop lourd et compliqué) d'instituer des Conseils de gestion dans les forces et il semble qu'à l'avenir, le niveau le plus propice au dialogue de gestion soit plutôt entre les forces et les commandants de base. En effet, la base aérienne, véritable outil de combat de l'armée de l'air, est l'échelon de synthèse de l'organisation matricielle des différentes chaînes hiérarchiques et fonctionnelles. Elle paraît donc être le niveau le plus adapté à l'introduction du contrôle de gestion.

Aussi, l'armée de l'air a entrepris de réorganiser ses bases aériennes pour mieux responsabiliser leurs commandants et a prévu pour chacune un Contrôleur de gestion auprès d'eux. De plus, il existe déjà des outils, comme les tableaux de bord de la restauration et des finances des bases aériennes, et on prévoit de mettre en oeuvre la comptabilité analytique, qui est un préalable indispensable à la maîtrise des coûts.

Toutefois, c'est la définition d'objectifs précis et quantifiables qui mérite encore un effort particulier, bien qu'il existe déjà des grandes options définies par l'EMAA comme par exemples :

- réussir la professionnalisation,
- améliorer les capacités opérationnelles,
- acquérir une meilleure connaissance des coûts (par une comptabilité analytique),
- renforcer les responsabilités à l'échelon local (Nouvelle organisation des bases aériennes),
- assurer une meilleure intégration des Services aux différents niveaux des Forces,
- améliorer la qualité des services rendus, notamment dans le cadre de la professionnalisation.

3.2.2 Mise en oeuvre du contrôle de gestion dans les Forces aériennes stratégiques

Après l'organisation de journées de sensibilisation destinées aux décideurs de haut niveau de l'armée de l'air, le commandant des forces aériennes stratégiques (FAS) a décidé d'appliquer à tous les niveaux de son commandement les principes de méthode d'actions, inspirés de ceux du contrôle de gestion, pour la conduite des activités de l'ensemble des unités des FAS. (Lettre n° 50418/CFAS/CDT du 17 oct 1997).

La prise en compte du contrôle de gestion par ce grand commandement est naturelle dans la mesure où les forces nucléaires ont adopté depuis 30 ans les concepts du contrôle de gestion (mais sans l'appellation de contrôle de gestion) appliqué aux forces.

Dans ce dernier cas il s'agissait tout d'abord de vérifier en permanence l'aptitude permanente à remplir le contrat fixé par le politique. Celui-ci consistait en missions planifiées et préattribuées à un équipage qui devait être entraîné et toujours prêt. Les FAS devaient donc « avoir X équipages aptes à faire les missions programmées ».

Les moyens étaient ensuite identifiés (avions, hangarets, transmissions,...) et le demandeur s'engageait à les fournir car ils étaient indispensables à la réussite de la mission dont les objectifs étaient imposés. Ces points limitaient cependant les possibilités de concertation.

Enfin, la mesure de la capacité opérationnelle était effectuée au travers d'exercices nucléaires majeures pilotés par l'EMAA et le COFAS.

Description du système mis en place :

Constitution d'un comité de pilotage au sein de l'état-major des FAS pour suivre l'ensemble des actions des unités, les coordonner et les conseiller en leur apportant les éléments méthodologiques nécessaires.

Désignation du commandant en second de chaque unité comme « conseiller de conduite des activités », pour la définition des indicateurs et du tableau de bord en liaison avec le comité de pilotage.

Définition et mise en place de tableaux de bord au niveau de chaque unité à partir d'indicateurs arrêtés en concertation avec le comité de pilotage au cours d'une phase de réflexion préliminaire qui a concerné l'ensemble des unités, et dont on peut retenir quelques exemples caractéristiques :

* QUALITE DES TIRS - ALLOCATION

- précision des positionnements : NUC TS11 (uni/400 m),
- % consommé de l'allocation munitions,
- % consommé des leurres (électromagnétiques et infrarouges),
- % des passes opérationnelles réussies (par type de tir, par type d'armement).

* RAVITAILLEMENT EN VOL

- nombre de ravitaillements/nombre de pilotes lâchés,
- % de ravitaillements réussis/ravitaillements tentés,
- % de ravitaillements de nuit/nombre total de ravitaillements.

* REALISATION QUALITATIVE DES TEP (Tableaux d'effectifs paix),

- nombre de pilotes/qualification (ancienneté),
- nombre de navigateurs/qualification (ancienneté),
- nombre d'ORV/qualification (ancienneté),
- nombre d'existants/droits (pour chaque catégorie de personnel).

* MORAL

- nombre de jours présents,
- nombre de jours absents pour chaque cas d'absence,
- % participation aux activités de cohésion,
- % mutations retenues/demandées,
- % satisfaits/mutés,
- % satisfaits/conditions de travail (infra - moyens informatiques).

La périodicité des tableaux de bord est mensuelle.

Un premier bilan du système mis en place, qui couvre l'ensemble des unités des FAS sera présenté au commandant des FAS par le comité de pilotage au mois de juin 1998.

3.2.3 Expérimentation d'une comptabilité analytique sur une base aérienne

Au sein du ministère de la défense, la comptabilité analytique est actuellement mise en oeuvre dans le cadre d'un système spécifique aux armées, sous la forme d'une base de données de gestion qui reprend les chiffres des différentes comptabilités générales tenues en partie simple. Toutefois, la qualité insuffisante des informations contenues dans ces comptabilités, la complexité des comptes de consolidation (comptes de gestion pour les forces et comptes organiques pour les services) et leur manque de fiabilité incitent à développer une comptabilité analytique à la fois plus simple et plus performante.

En effet, les moyens comptables actuels, qui reposent sur un système budgétaire rigide, organisés par nature de coûts, ne permettent pas de donner une vision financière par activité ou fonction, et peuvent donc masquer des gisements potentiels d'économie. Ces besoins nécessitent la mise en place de nouveaux outils de gestion, comme la comptabilité analytique telle qu'elle se pratique dans le secteur privé et qui est directement issue d'une comptabilité générale en partie double. Celle-ci suit le plan comptable général de 1982, dont l'universalité n'est pas contestable dans la mesure où il s'applique aussi bien à des banques et des

compagnies d'assurances qu'à des entreprises industrielles, des chaînes de distribution ou des compagnies pétrolières et donc, pourquoi pas, aux armées.

Par lettre n°959/DEF/EMAA/BFB/CO du 07/08/97, le chef d'Etat-major de l'Armée de l'air a créé un comité directeur et un comité de pilotage chargés de conduire une expérimentation de comptabilité analytique sur la base aérienne de ROCHEFORT et de l'étendre, après validation, à l'ensemble de l'Armée de l'air.

La démarche de l'Armée de l'air consiste à introduire dans ses unités une comptabilité analytique issue d'une comptabilité générale en partie double, dérivée du plan comptable général de 1982.

La comptabilité en partie double offre des avantages : elle constitue un langage homogène et universel (donc interopérable), et elle retrace une activité économique (par son compte de résultat et son bilan) tout en situant l'organisation dans son environnement financier vis à vis de ses clients et fournisseurs. De plus, elle permet le développement naturel, simple et précis d'une comptabilité analytique efficace, fiable et pérenne. En outre, étant universellement utilisée dans le privé, elle offre d'importantes facilités de formation et d'informatisation sur étagère. Le couplage des deux comptabilités permet une analyse détaillée des coûts par fonction ou activité, et produit et constitue la structure indispensable à une véritable démarche de contrôle de gestion, par la mise en place d'indicateurs et de comparaisons historiques.

Cette démarche s'inscrit dans le cadre des directives émises par le Secrétariat général pour l'administration et des travaux du GT5 (Groupe de travail n°5 du comité stratégique) qui ont pour finalités :

- d'implanter la comptabilité analytique à titre expérimental dans une école,
- d'instaurer dans les forces une comptabilité fonctionnelle utilisant les règles du plan comptable général,
- de mettre au point un outil de pilotage pour la conduite des processus de restructuration menés par les armées (dont l'Armée de l'air),
- de fiabiliser les coûts utilisés dans des participations croisées en nombre croissant.

Pour ce faire, l'armée de l'air a entrepris de faire appel à une société de service pour l'assister dans la définition, l'élaboration et la mise en oeuvre, à titre expérimental sur la base aérienne de ROCHEFORT, d'une comptabilité analytique s'appuyant sur un comptabilité générale en partie double. Les travaux demandés à la société (ou les sociétés) retenue se décomposent en deux phases.

La première, d'une durée d'un mois et portant sur l'élaboration d'un marché de définition, doit aboutir à la rédaction d'un CCTP (cahier des clauses techniques particulières) qui comportera les opérations suivantes :

- établir l'ensemble des caractéristiques fonctionnelles, techniques et organisationnelles du futur système,

- préciser la planification, les modalités d'exécution et les coûts des travaux de réalisation,
- apprécier l'incidence pour le fonctionnement en service opérationnel.

Le CCTP servira de base de référence et de travail pour la deuxième phase, d'une durée de six mois, qui fera l'objet d'un marché d'étude portant sur :

- la mise en place d'une comptabilité générale en partie double,
- la réalisation d'une comptabilité analytique basée sur la comptabilité en partie double.

Le périmètre d'intervention des sociétés, imposé par le cahier des charges, concerne l'ensemble des moyens de support afin d'appréhender l'ensemble des coûts (qui ne se limitent pas au seul budget de fonctionnement) pour permettre une généralisation à l'ensemble de l'Armée de l'air.

L'ensemble comptable réalisé devra permettre de reconstituer les éléments de la comptabilité budgétaire (pour connaître l'origine des ressources) et de suivre les engagements de dépense, tout en évitant, dans toute la mesure du possible, les spécificités pour ne pas être un obstacle à l'utilisation de progiciels comptables existant dans le secteur privé.

La composition et le mandat du comité directeur et du comité de pilotage sont les suivants :

Le comité directeur, présidé par le général sous-chef « plans finances » de l'EMAA, est composé des adjoints des trois directeurs de service (commissariat, matériels et infrastructure), du chef du bureau des finances et du budget (BFB de l'EMAA), du contrôleur de gestion auprès du GMG, du général adjoint au commandant les écoles de l'armée de l'air et du général commandant l'école et la base aérienne de ROCHEFORT.

Il est chargé de superviser la mise en place de la comptabilité générale en partie double, de la comptabilité analytique associée et de s'assurer que les objectifs poursuivis s'intègrent dans la politique générale de connaissance des coûts et de contrôle de gestion développée dans l'Armée de l'air. En outre, il proposera l'extension de ces comptabilités à l'issue de l'expérimentation menée à ROCHEFORT.

Le comité de pilotage, présidé par le chef du BFB de l'EMAA, est composé de représentants désignés par les trois directions de service, du commandant des écoles de l'Armée de l'air et de la base aérienne de ROCHEFORT.

Il est chargé de mettre en oeuvre les décisions arrêtées par le comité directeur. Il conduit l'expérimentation de ROCHEFORT et valide le déroulement des différentes phases d'exécution prévues au marché.

Après avis de la société sélectionnée, il arrêtera le choix du progiciel de comptabilité retenu pour ROCHEFORT et pour l'ensemble des bases aériennes, si l'extension est décidée.

Le projet se déroule conformément au calendrier retenu qui vise à exécuter le marché de réalisation (en cours de passation) au cours du second semestre 1998.

Cette expérimentation est considérée par l'armée de l'air comme majeure dans la mesure où elle ne concerne pas seulement les écoles mais doit également s'appliquer à l'ensemble des bases aériennes et s'imposer comme le modèle du système d'information comptable et financier de cette armée à l'orée du XXI^{ème} siècle.

Elle s'inscrit dans la continuité de la modernisation des outils de gestion, entreprise par l'armée de l'air pour relever les défis de la réforme de l'état, de la professionnalisation des armées et de la réduction de leur format, dans un environnement budgétaire contraignant, afin de mieux connaître et maîtriser ses coûts.

3.2.4 Constituants du contrôle de gestion

Bilan pour l'Armée de l'Air

Pour chacun des constituants listés il sera porté un élément de jugement devant chaque ligne, sous forme de critères alphanumériques:

D = la notion est inexistante, des réflexions sont en cours dans le domaine
C = une ou des expérimentations sont en cours, la mise en place formelle n'est pas faite
B = mise en place faite dans certains secteurs ou formations seulement, mise en place partielle, mise en place très récente
A = la notion est en place partout, elle est généralisée aujourd'hui, voire notion ancienne, bien implantée, habituelle
NSP = ne sait pas
NON = la notion est contestable ou non souhaitable

Constituants préalables: les références de base

- *Les missions, l'organisation, les moyens alloués aux unités sont définis* A
- *La norme d'aptitude opérationnelle des unités est clairement définie:*
 - Les capacités opérationnelles (savoir-faire, pouvoir-faires) à détenir sont fixées, par unité B
 - Les critères pour obtenir les niveaux de capacité opérationnelle sont établis (A, B, C, D..) B
 - Le volume d'entraînement, la formation requis pour avoir une capacité opérationnelle sont connus A
 - Les capacités opérationnelles des unités sont connues, régulièrement mesurées, transmises A
 - Il existe une autorité responsable pour constater l'aptitude opérationnelle, avec ou sans réserves A
- *L'ajustement « aptitudes opérationnelles demandées / besoins réels » est recherché* A

Constituants indispensables au contrôle de gestion

- *Une structure dédiée au contrôle de gestion existe:*
 - Des responsables clairement identifiés sont nommés B
 - Une information adéquate leur est donnée (responsables du CG, hauts décideurs, décideurs locaux) B
- *Une bonne définition des objectifs est faite:*
 - Les organismes qui doivent fixer les objectifs sont bien identifiés B
 - Les objectifs sont formalisés dans un document périodique B
 - Tous les niveaux de commandement participent à la définition des objectifs B
 - Chaque niveau traduit précisément ses objectifs, en les chiffrant s'il doivent l'être D
 - Les objectifs sont réalistes et fixés en concertation entre les niveaux N et N-1 D
 - Les objectifs sont formalisés par contrat entre N et N-1 D
 - Les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs sont connus, et prédéterminés D
- *La mesure des écarts et de la progression vers les objectifs peut se faire correctement:*
 - L'aptitude opérationnelle des unités est évaluée périodiquement par des autorités externes B
 - Des CR (activité, dispo Ops - matériels, équipages -, capacités Ops actualisées) réguliers sont émis A
 - La situation courante des unités et formations est mesurable par un tableau de bord prédéfini B
 - La norme (bornes des indicateurs, valeurs standard admises) est fixée et connue B
- *Des actions, des décisions correctives, doivent pouvoir être prises:*
 - Une structure chargée de l'évaluation des écarts et de la mise en oeuvre des corrections existe D
 - On peut identifier les causes des écarts (les indicateurs ont été conçus ou pensés pour cela) D
 - Des flux d'information existent, à tous niveaux, à bonne périodicité (Jour, S, M, T, Année) NSP
 - Les marges de manoeuvre existent, pour permettre des ajustements en cours d'année NSP
 - Les décisions d'ajustement peuvent être prises au bon niveau (délégation, déconcentration) D
 - Les objectifs atteints dans l'année peuvent être vite connus, pour servir de base l'année suivante D
 - Un contrôle externe existe dans les formations (inspections, pouvoir de redressement) B
 - La pratique de la surveillance interne existe dans les unités et formations A

Constituants d'environnement

- La motivation des acteurs est prise en compte:

Une définition claire des moyens pour motiver les personnels a été faite, et admise	D
Des actions concrètes (d'information, de mise à jour des textes, de motivation) sont faites	D
Les individus sont personnellement impliqués dans leur travail (notation/objectifs annuels)	B
Les formations sont collectivement impliquées (contrat opérationnel global, connu de tous)	D

- La connaissance des ressources, de leur affectation à un emploi, de leur consommation, existe:

Hommes: besoins (TE), satisfaction, qualifications, compétences, position	A
Temps: ventilation des temps passés dans les différentes sortes d'activités ou métiers	B
Matériels existants: connaissance du parc, de la disponibilité	A
Utilisation des matériels majeurs: liste, taux d'utilisation	A
Fonds: flux, affectation des fonds	A
Stocks: volume, composition, taux d'utilisation effective, de rotation	A
Services croisés (ceux rendus par une formation à une autre): formalisation, évaluation de coût	D
Consommables de toute espèce: suivi des consommations	B
Infrastructure: connaissance du domaine, amortissement, coûts d'entretien	C

- La connaissance, la planification de la production, les retours d'information, existent:

La quantité et le planning d'entraînement sont définis (lieux, calendrier, volumes, etc.)	A
La production opérationnelle: exercices, manoeuvres, camps, formation opérationnelle, est planifiée	A
Les opérations réelles donnent lieu à enseignements (adéquation formation/capa.ops/besoins réels)	NSP

- L'intégration comptable de la consommation des ressources et de la production des forces est faite:

Matérialisation des flux de ressources et des productions dans une comptabilité type (Ex: PGC82)	D
Consolidation des comptes (infrastructure, amortissements, services externes, services publics, ..)	D
Outils d'analyse, d'évaluation de coûts, d'établissement de bilans (comptabilité analytique)	D

- Les données de base, les références, les normes permanentes du domaine opérationnel, existent:

Répertoire des unités ou formations opérationnelles, et leur composition	A
Répertoire des modules opérationnels (forces modulaires projetables) (IM10000)	B
Grille « Capacité opérationnelle / savoir-faire et pouvoirs-faire associés »	NSP
Répertoire des formations, qui donnent les savoir-faire opérationnels et les qualifications	A
Normes permanentes d'instruction et d'entraînement opérationnel	A

- Les coûts unitaires, forfaitaires mais réalistes, sont disponibles et leur structure est connue

Coûts humains: chiffrage des heures, selon le grade et le métier ou la spécialité	B
Coûts techniques horaires d'utilisation des matériels (carburants, ingrédients)	B
Coûts de maintenance des matériels majeurs, par heure d'utilisation opérationnelle	B
Coûts horaires globaux des matériels majeurs (heure de vol, heure à la mer, etc.)	B

3.3 L'Armée de Terre

3.3.1 Actions menées au niveau de l'Etat-major de l'armée de terre

3.3.1.1 Organisation

L'armée de terre a mis en place un réseau « contrôleurs de gestion » articulé autour d'une « cellule de pilotage » aux ordres du GMG. La cellule de pilotage est le point de convergence du réseau et, à ce titre, est en liaison avec les régions terre, le 3ème corps et les différents bureaux de l'EMAT. A travers le 3ème corps, ce sont à terme tous les régiments des forces qui seront concernés. Par le biais de la DPMAT, sont pris en compte le Commandement des organismes de formation de l'armée de terre (COFAT) et toutes les écoles de l'armée de terre. Enfin, via les bureaux de l'EMAT gouverneurs de crédits, ce sont les directions de service et les établissements qui sont atteints.

3.3.1.2 Objectifs

Pour les services, il s'agit de :

- valoriser le dialogue de gestion ;
- assurer la montée en puissance la comptabilité analytique.

Les écoles ont pour mission de :

- fiabiliser les coûts de formation ;
- organiser des stages de formation sur le contrôle de gestion et la comptabilité analytique.

Les forces, sur lesquelles il a été décidé de faire effort, doivent :

- investir dans les expérimentations auprès de régiments des forces ;
- développer le dialogue de commandement ;
- étudier la cellule CG au niveau région terre et régiment ;
- alimenter le tableau de bord du général CEMAT.

3.3.2 Le contrôle de gestion au sein des forces

3.3.2.1 Le « mandat du 3^oCA »

En 1995, le général CEMAT a confié un mandat d'expérimentation au 3ème corps d'armée de Lille dans la perspective de la création du CFAT à l'été 1998. Intitulé *mandat « contrôle de gestion appliqué aux forces »* il se décline en ces termes :

Dans le droit fil des principes du budget de fonctionnement des forces et dans le but d'optimiser l'emploi des ressources et la pertinence de ses choix, le 3^oCA mènera, en étroite liaison avec l'EMAT, une expérimentation visant à définir au niveau des CRS (centre de responsabilité supérieur : 3^oCA), des CRD (divisionnaire) et des CRE (élémentaire : régiment) une méthodologie et un outil de contrôle de gestion applicables aux forces, si possible dégagés des contingences locales ou conjoncturelles, et répondant au schéma suivant :

- *définition d'objectifs dans le cadre d'une directive globale déclinée par niveau de responsabilité ;*
- *élaboration des outils de mesure de l'atteinte de ces objectifs par mise en rapport des résultats opérationnels et de ceux de la gestion sous forme d'indicateurs de synthèse ;*
- *conception des tableaux de bord nécessaires au pilotage des activités et de la gestion ;*
- *expérimentation d'un conseil de gestion adapté aux formations des forces.*

L'expérimentation se déroulera de septembre 1995 à décembre 1998.

Après une période pendant laquelle la mise en oeuvre du mandat a été limitée à une approche budgétaire, le bureau études de l'EM 3°CA a créé une section contrôle de gestion. Dans un second temps, le mandat a fait l'objet de modifications orales, en raison principalement de la réorganisation en cours de l'armée de terre. L'objectif a ainsi été limité au contrôle de gestion dans le régiment. L'objectif est de mesurer l'efficacité de l'entraînement dans la préparation de la mission principale.

Deux grandes phases ont été arrêtées. La première, prévue initialement de septembre 1996 à juin 1997, a été consacrée à l'élaboration du concept de contrôle de gestion adapté aux forces. La seconde, prévue de septembre 1997 à septembre 1998, a pour but de :

- perfectionner les schémas de pilotage pour les armes ayant déjà participé à la première phase ;
- adapter les schémas de pilotage existants au profit des autres armes ;
- participer aux travaux, dans le domaine de la comptabilité analytique et de la formation des personnels, au niveau des forces ;
- développer une approche de type comptabilité par activités ;
- déterminer la nature des liens transverses à développer entre le CFAT et les RT (région terre) pour permettre la mise en place de systèmes de pilotage cohérents.

L'expérimentation a débuté avec un régiment endivisionné (le 2ème Rch de la 10ème DB), puis a été élargie au 40ème RT (brigade de transmissions) et au 58ème RA (brigade d'artillerie). Parallèlement à cet élargissement, le 3°CA en accord avec l'EMAT a jugé nécessaire d'accroître le caractère global du contrôle de gestion; C'est pourquoi, il a été décidé de choisir comme deuxième objectif, la professionnalisation.

Un concept unique a été mis en avant. Il s'agit de « la mesure de la performance par l'analyse des activités ». Enfin, pour permettre cette mesure, le 3°CA a proposé une méthode de « pilotage de la performance ».

3.3.2.2 Le concept de contrôle de gestion appliqué aux forces retenu par l'armée de terre : « la mesure de la performance par l'analyse des activités »

Ce concept repose sur les constats suivants :

- une unité des forces « produit » une capacité (de combat, d'appui, d'aide à la mobilité... potentielle, ou réelle quand elle est engagée), qui ne peut être complètement mesurée.
- L'activité (exercice tactique sans troupe, séance de simulation de tir...) est le travail concret qui crée l'efficacité opérationnelle.

- On peut mettre en relation des activités avec une performance et les identifier à une relation de causes à effets (un résultat au tir en ambiance combat est ainsi lié à des séances d'instruction théorique, de tir sur simulateur, de tir d'instruction).
- Les activités d'entraînement peuvent aisément être analysées.
- L'analyse de l'activité par tous les moyens possibles (objectifs, moyens, organisation, résultats...) permet de comprendre la performance.

De plus, on considère dorénavant qu'il est plus judicieux de s'intéresser aux activités plutôt qu'aux ressources lorsque l'on désire améliorer le couple efficacité-coût. Ce n'est pas par le contrôle des ressources que l'on augmente l'efficacité opérationnelle, mais par la meilleure adéquation des activités qui y concourent. Les ressources ne sont que la conséquence des activités déployées.

Enfin, selon le concept, quelle que soit l'unité, il convient de :

- traduire les objectifs donnés à un niveau hiérarchique en termes de mission principale ;
- déployer ces objectifs dans des activités d'entraînement ;
- mesurer la performance par l'analyse des activités.

Ainsi, en intervenant sur les activités en regard des ressources allouées et de la performance atteinte, il sera possible d'optimiser l'amélioration de la performance : c'est l'objet de la « méthode de pilotage ».

3.3.2.3 La « méthode de pilotage »

La méthode de pilotage a pour but d'améliorer la performance des unités en agissant sur deux domaines liés :

- l'entraînement à la mission principale ;
- la maîtrise des ressources qui y sont dévolues.

Le régiment représente le niveau de base et l'unité opérationnelle détermine le cadre espace-temps du pilotage de la performance. Ce choix s'explique par la programmation quadrimestrielle du rythme de travail des unités élémentaires retenues à ce jour par l'état-major du 3^oCA.

La méthode est basée sur la mise en place d'un « dialogue de gestion » entre les différents niveaux hiérarchiques. Le dialogue de gestion permet la définition d'objectifs négociés et assure la cohérence d'une part entre les objectifs opérationnels et les objectifs d'entraînement (au sein de l'ensemble de la chaîne commandement) et d'autre part, avec les objectifs d'instruction (chaîne de commandement des forces - chaîne organique).

Le pilotage de la performance nécessite de distinguer deux types d'activités et deux types d'indicateurs.

Les activités : d'un côté les activités principales, qui ont une action déterminante sur la mission principale, de l'autre, les activités complémentaires. Les activités qui ont une finalité identique sont rassemblées au sein d'un processus. Le croisement de ces processus avec les deux objectifs retenus (la mission principale de l'unité et la professionnalisation) permet de classer les processus en fonction de leur degré d'action sur les objectifs.

Les indicateurs : les indicateurs de pilotage autorisent le suivi des activités. Les indicateurs de performance servent à l'évaluation opérationnelle de l'unité. Les premiers sont internes à l'unité. Les seconds sont arrêtés au sommet de la hiérarchie.

La conduite du pilotage est assurée par un comité de pilotage et des groupes de pilotage. Présidé par le chef de corps, le comité de pilotage rassemble les principaux subordonnés du corps et a pour finalité de piloter la performance en vue de l'atteinte des objectifs définis en commun avec le niveau immédiatement supérieur. Les groupes de pilotage sont constitués des différents intervenants (interne et/ou externes à l'unité) dans un domaine précis. Ils obéissent à une structure horizontale et ont pour but l'optimisation d'un domaine précis.

L'organisation pratique au sein du régiment s'articule autour de trois pôles complémentaires dont la cohérence est assurée par le chef de corps et son comité de pilotage. Il s'agit de :

- la cellule enseignement-évaluation, qui assure le retour d'expérience sur les exercices et qui vise à améliorer l'efficacité opérationnelle ;
- la cellule contrôle de gestion qui optimise les ressources ;
- la cellule budget qui suit les dépenses et leur conformité.

3.3.3 Point d'avancement des travaux

A huit mois de l'échéance fixée par le mandat du CEMAT au 3^oCA, il convient d'établir le point d'avancement de l'expérimentation initiée en septembre 1995. Après la revue des éléments cités dans le mandat, un point des objectifs particuliers de chacune des phases est également proposé.

3.3.3.1 Revue des grands objectifs du mandat

Aujourd'hui, aucune méthodologie n'a été rédigée et aucun outil global de contrôle de gestion applicable aux forces n'a fait l'objet d'un document écrit.

Les différents niveaux de responsabilité n'ont pas non plus défini des objectifs dans le cadre de directives générales au motif que la répartition des responsabilités entre la région terre et le futur CFAT (commandement des forces de l'armée de terre) est toujours en cours de rédaction.

Dans le cadre de l'élaboration des outils de mesure de l'atteinte des objectifs, en mars 1998 un séminaire a été organisé sur le thème de « l'évaluation du niveau opérationnel des régiments ». Deux groupes ont travaillé respectivement sur « le contrôle normé de l'instruction collective » et sur « l'évaluation de l'entraînement opérationnel IA ».

Pour le premier thème, il s'est agi de définir, pour chaque arme, une grille normée de réalisation de l'instruction collective. Trois principes ont prévalu :

- Il existe un lien réel entre la pratique de savoir-faire, lors de séances d'instruction ou de sorties terrain, et le niveau de performance de l'unité considérée.
- La majorité des indicateurs sont quantitatifs et doivent être simples pour ne pas créer un système trop complexe et lourd à suivre (nombre d'exercices, nombre de missions globales...).
- Des indicateurs qualitatifs objectifs sont associés à chaque fois que possible (niveau de tir du stade C, résultats de la commission nationale d'évaluation de l'artillerie (CNEA), résultats du centre d'entraînement de l'infanterie au tir opérationnel (CEITO)...

Les indicateurs permettent de chiffrer le niveau d'instruction collective atteint par une unité et de déterminer le moment où ladite unité est apte à passer du domaine de l'instruction au domaine de l'entraînement.

Par arme, ou fonction, des grilles normées ont été élaborées. Ces premières rédactions sont aujourd'hui soumises à la critique et à l'approbation des inspections d'armes, des brigades et des divisions, afin d'être validées par le CEMAT en juin 1998.

Dans les trois régiments supports de l'expérimentation, des conseils de gestion sont expérimentés. Ces conseils regroupent le chef de corps et ses chefs d'objectifs, c'est à dire ses subordonnés responsables de lignes budgétaires (commandant d'unité élémentaire, officier infrastructure, officier casernement, officier des sports...). Tous les mois, le conseil se réunit pour vérifier l'atteinte qualitative des objectifs et l'adéquation des ressources réellement consommées aux ressources prévues.

En complément des tableaux de bord de gestion tenus depuis toujours par les commissaires, de nombreux tableaux de bord préexistants ont été réactualisés pour être intégrés dans le contrôle de gestion et de nouveaux tableaux de bord ont été créés.

- Un tableau « effectifs » basé sur les besoins réels en ressource personnel est mis à jour mensuellement. A partir de la ressource initiale réalisée, il s'agit de soustraire tous les personnels non disponibles (personnels de la base, non instruits, personnels en préparation de concours, déserteurs,...) pour le mois à venir de façon à connaître la ressource réelle et vérifier que les missions préalablement fixées sont en mesure d'être remplies.
- Un tableau équivalent est réalisé pour les matériels majeurs. La fréquence est hebdomadaire.
- Le niveau d'entraînement global physique du régiment est contrôlé annuellement par catégorie de personnels.
- Un tableau de suivi du soutien aux familles a été mis en place dans le cadre des opérations extérieures (OPEX). L'objectif est de s'assurer de la préparation des familles au futur départ des chefs de famille en OPEX.
- Mensuellement des tableaux permettent aussi de suivre les dépenses IEFA (instruction, entraînement des forces d'actives) et les DDI (dépenses diverses d'instruction) entre le « prévu » et le « réalisé ».

3.3.3.2 Revue des objectifs particuliers des phases

1ère phase :

- Les délais fixés ont été respectés, mais cette première phase n'a pas permis pour l'instant de rédiger un concept. Le choix retenu préconise d'abord d'étendre l'expérimentation de façon à s'assurer de la crédibilité du concept.

2ème phase :

- perfectionnement des schémas de pilotage : en cours par le biais des tableaux de bord présentés ci-dessus.
- adaptation des schémas de pilotage : c'est l'objet du travail initié par le séminaire de mars 1998 (cf §31).
- participation aux travaux relatifs au domaine de la comptabilité analytique : un groupe d'étude, réunissant des membres de l'EMAT et de l'état-major du 3^oCA, a été constitué en mars 1998.

3.3.4 Exemples de réalisations attestant de la mise en place du concept de contrôle de gestion appliqué aux forces

3.3.4.1 L'expérimentation du contrôle de gestion appliqué aux forces au sein du 2ème régiment de chasseurs

Le 2ème Rch est la première unité qui a permis de déterminer un schéma de pilotage de la performance. Les travaux ont abouti à une organisation pratique, l'élaboration de documents et à un projet de contrat opérationnel.

Projet de contrat opérationnel

Mission

- participer au tour d'alerte FRR (force de réaction rapide) à un mois avec un GE40 renforcé ;
- participer aux opérations extérieures avec une unité élémentaire ;
- participer aux missions VIGIPRATE.

Modalités

- Constituer les unités ;
- réaliser la cohésion et vérifier les aptitudes ;
- mettre en condition de départ (administration - santé - équipement).

Mission opérationnelle

- Être en mesure de constituer un Groupement tactique (type G226) constitué d'un ECL (G227), de 3 escadrons de chars (G201) et d'une compagnie d'infanterie mécanisée (G118), renforcé d'une section du génie et d'un DLO artillerie.
- Acquérir la capacité de commander ce GT blindé, en temps continu, dans le cadre d'un engagement à dominante offensive, de basse à haute intensité.
- Acquérir les savoir-faire d'une action de basse intensité, face à un adversaire de 1ère catégorie (bandes armées), dans le cadre de la maîtrise de l'espace terrestre, pour les missions suivantes :
 - renseigner ;
 - contrôler une zone ;
 - escorter un convoi.
- Acquérir les savoir-faire d'une action de haute intensité, dans le cadre d'un rôle de coercition, face à un adversaire de 2ème catégorie (forces régulières) pour les missions suivantes :
 - détruire ;
 - mener un raid dans une profondeur de 50 km ;
 - s'emparer d'un centre déterminant.

Objectifs

Être en mesure d'atteindre les objectifs suivants :

1. aptitude OPEX = 100% des personnels (sur préavis d'un mois) ;
2. disponibilité des matériels = DTO à 100% (sur préavis d'un mois) dans le cadre du protocole élaboré entre le corps et son organisme de soutien ;
3. aptitude physique = COVAPI individuel (BON = 75%, MOYEN = 25%) ;

4. moral/cohésion = 100% des familles prises en compte (sur préavis d'un mois) ;
5. tir canon = stade C (aucun classement delta et 66% classement alpha et bravo).

Activités concernées

- CENTAC mai 98 (2 UE) ;
- stade C ;
- contrôle de la montée en puissance du GT (G226) en 1998-1999 (monté par la 7ème DB) ;
- exercice de contrôle opérationnel régimentaire de type « Argonne » en 1998-1999 (monté par la 7ème DB).

3.3.4.2 La « professionnalisation des armées »

La réussite de la professionnalisation constitue un objectif majeur pour l'armée de terre. Tout acte d'engagement est précédé d'une période probatoire qui permet :

- aux EVI de disposer d'une période de choix quant à la suite qu'ils souhaitent donner à leur carrière ;
- au régiment de pouvoir écarter ou réorienter un candidat inadapté et motiver un candidat indécis.

Le régiment est donc à ce titre considéré comme l'acteur principal du pilotage de l'action.

Les travaux, menés en étroite collaboration avec le 3^oCA, ont eu pour but d'optimiser la période probatoire de l'EVI afin de respecter l'objectif de 15% d'attrition maximale lors de cette période probatoire.

En vue de l'atteinte de cet objectif, une série d'entretiens individuels a été élaborée. Ces entretiens confidentiels sont au nombre de trois et sont réalisés par le BRCP du régiment. Assurant un suivi de chacun des EVI, ils doivent permettre de dégager les causes de la variation du taux d'attrition et doivent faciliter la mise en oeuvre d'actions correctives (soit au niveau du régiment, soit au niveau de l'administration centrale par l'intermédiaire de l'AUT).

Lors des entretiens, deux domaines sont abordés:

- le métier des armes ;
- la vie personnelle.

Leur choix recouvre les thèmes régulièrement évoqués par les EVI lors des entretiens initiaux, intermédiaires et de départ.

Chaque entretien s'effectue à une période donnée, se déroule sous forme d'un dialogue, autour de questions précises et préétablies, et s'inscrit en continuité avec les autres entretiens.

3.3.4.3 Grille normée de réalisation de l'instruction collective « S.I.C. »

Module		Norme
Cie ou son exploitation/RACC		
	REGTRANS (≥ 5 jours)	2
	EXCIE (≥ 3 jours)	4
CN		
	REGTRANS (≥ 5 jours)	2
	EXCIE (≥ 3 jours)	4
	Nombre d'implantation par CN	10
	Nombre d'implantation de nuit	5
son RADIO		
	REGTRANS (≥ 5 jours)	2
	EXCIE (≥ 3 jours)	4
	Nombre réseaux par section	8
son INTEROPERABILITE		
	REGTRANS (≥ 5 jours)	2
	EXCIE (≥ 3 jours)	4
	Nombre de raccordements	6
SATELLITE		
	REGTRANS (≥ 5 jours)	2
	EXCIE (≥ 3 jours)	4
	Nombre de raccordements	8
CECORE		
	REGTRANS (≥ 5 jours)	2
	CECOREX	2
CR (centre de reconditionnement)		
	REGTRANS (≥ 5 jours)	2

3.3.5 Réflexions

Pour conduire l'expérimentation, deux options étaient possibles. Soit la mener depuis l'échelon le plus élevé et l'étendre en cascade jusqu'au niveau régiment. Soit, procéder comme cela a été le cas, en initiant la démarche au niveau de l'échelon de mise en oeuvre terminal : le régiment. Les deux méthodes présentent avantages et inconvénients.

En choisissant le niveau régimentaire, le 3^oCA s'affranchissait d'une partie des nombreuses difficultés liées à la réorganisation en cours et à venir de la chaîne de commandement et de la chaîne organique. De plus, le niveau régimentaire permet plus facilement de donner un contenu concret à une notion assurément très floue pour bon nombre d'esprits. Enfin, cela autorise peut-être aussi à aller plus directement à l'essentiel. Le commandement est contraint d'emblée de s'engager sur les missions prioritaires des régiments au regard de leur finalité première : les missions opérationnelles. En revanche, en procédant ainsi, les ressources n'ont pas pu, dans un premier temps, être traitées.

Choisir de mettre en place le « pilotage de la performance », en partant du général chef du CFAT, présente le premier avantage non seulement de donner l'exemple, mais surtout de bâtir

la future organisation en focalisant tous les acteurs (décideurs et organismes) sur le contrat opérationnel fixé par le général CEMAT.

L'expérimentation en cours qui, pour une part, a abouti au contrat opérationnel présenté ci-dessus, ne permet pas pour le moment de piloter la performance. Le premier stade de définition des missions et objectifs est arrêté. Les outils de mesure de l'atteinte des objectifs et de la mission opérationnelle sont définis (activités concernées) et réalistes. Les seuils sont fixés. Cependant, les échéances ne sont pas données. Aucune mesure corrective ou d'adaptation n'est envisagée dans le cas d'une dérive par rapport au but. Aucune sanction n'est présentée dans le cas d'un échec partiel. C'est pourquoi, il est souhaitable de développer en parallèle toute une série d'actions permettant ensuite de piloter véritablement la performance en cours de réalisation.

La partie « ressources associées » n'est pas traitée. Outre la ressource financière, en l'absence de laquelle il n'y a pas de contrôle de gestion, il est important de fixer aussi des ressources en terme de moyens (matériels, humains, infrastructure) et de délais, de façon à pouvoir mesurer l'efficacité du système.

3.3.6 Constituants du contrôle de gestion

Bilan pour l'Armée de terre

Pour chacun des constituants listés il sera porté un élément de jugement devant chaque ligne, sous forme de critères alphanumériques:

- D = la notion est inexistant, des réflexions sont en cours dans le domaine
- C = une ou des expérimentations sont en cours, la mise en place formelle n'est pas faite
- B = mise en place faite dans certains secteurs ou formations seulement, mise en place partielle, mise en place très récente
- A = la notion est en place partout, elle est généralisée aujourd'hui, voire notion ancienne, bien implantée, habituelle
- NSP = ne sait pas
- NON = la notion est contestable ou non souhaitable

Constituants préalables: les références de base

- *Les missions, l'organisation, les moyens alloués aux unités sont définis* A
- *La norme d'aptitude opérationnelle des unités est clairement définie:*
 - Les capacités opérationnelles (savoir-faire, pouvoir-faires) à détenir sont fixées, par unité NSP
 - Les critères pour obtenir les niveaux de capacité opérationnelle sont établis (A, B, C, D..) B
 - Le volume d'entraînement, la formation requis pour avoir une capacité opérationnelle sont connus C
 - Les capacités opérationnelles des unités sont connues, régulièrement mesurées, transmises A
 - Il existe une autorité responsable pour constater l'aptitude opérationnelle, avec ou sans réserves A
- *L'ajustement « aptitudes opérationnelles demandées / besoins réels » est recherché* NSP

Constituants indispensables au contrôle de gestion

- *Une structure dédiée au contrôle de gestion existe:*
 - Des responsables clairement identifiés sont nommés B
 - Une information adéquate leur est donnée (responsables du CG, hauts décideurs, décideurs locaux) NSP ou B ?
- *Une bonne définition des objectifs est faite:*
 - Les organismes qui doivent fixer les objectifs sont bien identifiés A
 - Les objectifs sont formalisés dans un document périodique (Revue annuelle des objectifs) A
 - Tous les niveaux de commandement participent à la définition des objectifs NSP
 - Chaque niveau traduit précisément ses objectifs, en les chiffrant s'il doivent l'être C ou B (A/B/C/D)
 - Les objectifs sont réalistes et fixés en concertation entre les niveaux N et N-1 C
 - Les objectifs sont formalisés par contrat entre N et N-1 C
 - Les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs sont connus, et prédéterminés NSP
- *La mesure des écarts et de la progression vers les objectifs peut se faire correctement:*
 - L'aptitude opérationnelle des unités est évaluée périodiquement par des autorités externes A
 - Des CR (activité, dispo Ops - matériels, équipages -, capacités Ops actualisées) réguliers sont émis NSP
 - La situation courante des unités et formations est mesurable par un tableau de bord prédéfini NSP
 - La norme (bornes des indicateurs, valeurs standard admises) est fixée et connue C
- *Des actions, des décisions correctives, peuvent avoir lieu:*
 - Une structure chargée de l'évaluation des écarts et de la mise en oeuvre des corrections existe C
 - On peut identifier les causes des écarts (les indicateurs ont été conçus ou pensés pour cela) C
 - Des flux d'information existent, à tous niveaux, à bonne périodicité (Jour, S, M, T, Année) NSP
 - Les marges de manoeuvre existent, pour permettre des ajustements en cours d'année NSP
 - Les décisions d'ajustement peuvent être prises au bon niveau (délégation, déconcentration) NSP
 - Les objectifs atteints dans l'année peuvent être vite connus, pour servir de base l'année suivante NSP
 - Un contrôle externe existe dans les formations (inspections, pouvoir de redressement) A
 - La pratique de la surveillance interne existe dans les unités et formations A

Constituants d'environnement

- La motivation des acteurs est prise en compte:

Une définition claire des moyens pour motiver les personnels a été faite, et admise	NSP
Des actions concrètes (d'information, de mise à jour des textes, de motivation) sont faites	C
Les individus sont personnellement impliqués dans leur travail (notation/objectifs annuels)	NSP
Les formations sont collectivement impliquées (contrat opérationnel global, connu de tous)	A

- La connaissance des ressources, de leur affectation à un emploi, de leur consommation, existe:

Hommes: besoins (TE), satisfaction, qualifications, compétences, position	A
Temps: ventilation des temps passés dans les différentes sortes d'activités ou métiers	NSP
Matériels existants: connaissance du parc, de la disponibilité	A
Utilisation des matériels majeurs: liste, taux d'utilisation	NSP
Fonds: flux, affectation des fonds	NSP
Stocks: volume, composition, taux d'utilisation effective, de rotation	NSP
Services croisés (ceux rendus par une formation à une autre): formalisation, évaluation de coût	NSP
Consommables de toute espèce: suivi des consommations	NSP
Infrastructure: connaissance du domaine, amortissement, coûts d'entretien	NSP

- La connaissance, la planification de la production, les retours d'information, existent:

La quantité et le planning d'entraînement sont définis (lieux, calendrier, volumes, etc.)	A
La production opérationnelle: exercices, manoeuvres, camps, formation opérationnelle, est planifiée	A
Les opérations réelles donnent lieu à enseignements (adéquation formation/capa.ops/besoins réels)	NSP

- L'intégration comptable de la consommation des ressources et de la production des forces est faite:

Matérialisation des flux de ressources et des productions dans une comptabilité type (Ex: PGC82)	NSP
Consolidation des comptes (infrastructure, amortissements, services externes, services publics, ..)	NSP
Outils d'analyse, d'évaluation de coûts, d'établissement de bilans (comptabilité analytique)	NSP

- Les données de base, les références, les normes permanentes du domaine opérationnel, existent:

Répertoire des unités ou formations opérationnelles, et leur composition	A
Répertoire des modules opérationnels (forces modulaires projetables) (IM10000)	C
Grille « Capacité opérationnelle / savoir-faire et pouvoirs-faire associés »	C
Répertoire des formations, qui donnent les savoir-faire opérationnels et les qualifications	C
Normes permanentes d'instruction et d'entraînement opérationnel	NSP

- Les coûts unitaires, forfaitaires mais réalistes, sont disponibles et leur structure est connue

Coûts humains: chiffrage des heures, selon le grade et le métier ou la spécialité	NSP
Coûts techniques horaires d'utilisation des matériels (carburants, ingrédients)	NSP
Coûts de maintenance des matériels majeurs, par heure d'utilisation opérationnelle	NSP
Coûts horaires globaux des matériels majeurs (heure de vol, heure à la mer, etc.)	NSP

3.4 La Marine Nationale

3.4.1 Actions menées au niveau de l'Etat-Major de la Marine

Initiée avec la démarche qualité, la démarche du contrôle de gestion commence à prendre place au sein de la Marine Nationale par l'action de quelques spécialistes, principalement des commissaires et par l'adoption des premiers textes.

Cette mise en place du Contrôle de Gestion est passée par les étapes successives suivantes : le dialogue de gestion pour bien faire comprendre la démarche, la mise en place d'un réseau puis la déconcentration. Il touche essentiellement le soutien et dans une moindre mesure l'aspect opérationnel.

3.4.1.1 Les objectifs

3.4.1.1.1 Le soutien

Les conseils de gestion ont fait leur apparition au début des années 90. Il s'agit pour chaque Direction de présenter annuellement au Chef d'Etat-Major les objectifs, les actions entreprises et de dresser un bilan annuel. Les textes officialisant son application datent de l'été 97.

L'objectif du Contrôle de Gestion est bien de rechercher à mieux définir les coûts pour permettre de discuter des objectifs, des moyens. La gestion doit permettre d'établir des tendances, des comparaisons en ne prenant en compte que la seule référence nationale.

La mise en place du Contrôle de Gestion permet d'instaurer un dialogue entre l'EMM, les Services, les Directions, mais aussi de formaliser les objectifs. De la notion de conseil, le commissariat a fait passer cette démarche au dialogue puis au contrôle de gestion.

Pour les directions concernées, les objectifs sont fixés par le Major Général de la Marine et sont appréciés trois fois par an : en novembre pour une réunion de consultation, en mars pour une réunion d'orientation et en juin.

Les objectifs intéressent exclusivement le soutien.

3.4.1.1.2 L'opérationnel

Les objectifs fixés au niveau de l'EMM se traduisent en termes de contraintes opérationnelles, avec des exigences de disponibilité dans des délais donnés. Annuellement, l'EMM fixe la norme d'activité de chaque type de bâtiment, en heures à la mer. Il détermine les priorités accordées aux missions et les activités prévues des forces.

Au niveau central, les normes de qualification pour l'entraînement des forces maritimes sont maintenant définies par l'Instruction 77/DEF/EMM/OPL/EMPL/DR du 30.10.97.

Ces objectifs ne s'appliquent pas aux arsenaux (DCN), même si les activités tiennent compte du programme d'entretien des bâtiments.

3.4.1.2 L'organisation

Cette politique s'appuie sur une volonté bien affichée, mais sur des moyens humains encore limités, environ une quinzaine de correspondants à l'Etat-Major.

Un effort continu est fourni pour former ces personnels. Pour l'instant, la Marine en est à la phase d'apprentissage et de formation interne. Les objectifs sont bien déterminés et l'identification des indicateurs est en cours.

Il existe une cellule auprès du Major Général de la Marine.

Au niveau central un réseau a été mis en place avec un correspondant par division et Service. Le Contrôle de Gestion se situe donc bien au niveau central (MGM et Directions) mais aussi au niveau territorial.

Au niveau central, dans chaque Direction et Service de l'Etat-Major, un Bureau pilote a été désigné. Ex : le Bureau Emploi pour la division OPL (Opérations Logistiques).

Au niveau local, avec l'expérimentation GCRI, il s'établit un double dialogue : exemple de Brest avec une liaison directe entre CECLANT et le Major Général, et en parallèle celui entre les Directions locales et la Direction Centrale.

3.4.1.3 Les contraintes, la redéfinition des objectifs

Dans le domaine de l'opérationnel, les normes définies sont précisées chaque année et peuvent être modifiées en fonction de dispositions budgétaires défavorables (ex. réduction des heures à la mer).

La difficulté principale pour l'adoption du Contrôle de Gestion dans les Forces réside dans la complexité à mesurer la performance (rapport coûts/efficacité) et à déterminer les seuils minima.

Dans l'immédiat, au niveau de l'EMM, les études en cours permettent surtout d'étudier les ruptures capacitaires en cours, pour le titre V. Quant aux activités relevant du titre III, il est encore difficile de déterminer les coûts.

Si les normes d'entraînement, les qualifications sont codifiées, il n'existe actuellement pas d'évaluations pour déterminer les conséquences des décisions, des restrictions sur les qualifications.

3.4.2 Actions menées au niveau des commandements organiques

3.4.2.1 L'entraînement et la qualification opérationnelle

L'EM organique édite des **directives générales** pour l'entraînement, tirées des enseignements des opérations passées et tenant compte des buts à atteindre (ex. opération type Adriatique, multi-services).

Ces directives concernent les différents domaines de lutte : sous-marine, au-dessus de la surface, guerre des mines.

Les ADG (Autorités de Direction Générale, ex. ALGASM, ALFAN) donnent des directives dans leur domaine, pour toutes les forces. Les unités organiques ne s'occupent que de la préparation des forces et du contrôle des unités. Les informations recueillies vont servir à l'EM pour ses directives. Au niveau du navire, l'aptitude opérationnelle se mesure et s'apprécie en fonction de l'aptitude des matériels et du personnel (formation + entraînement). Ainsi, des exercices bien déterminés en nombre et en qualité sont effectués permettant de mesurer la préparation opérationnelle du navire.

Les niveaux d'entraînement sont de trois types :

- le niveau de base est sanctionné par la qualification élémentaire, préalable à tout emploi de l'élément.
- le niveau opérationnel est sanctionné par l'attribution de la qualification opérationnelle, préalable à tout emploi opérationnel. Il se situe dans un cadre tactique simple. Seul le CEMM peut accorder une dérogation.

- le niveau supérieur qualifie l'aptitude d'un élément à opérer en groupe dans un cadre tactique complexe. L'acquisition de ce niveau n'est pas formalisée.

La qualification est donc donnée en pourcentage. Tous les mois, il est possible de mesurer le niveau d'entraînement des navires relevant de l'unité organique. S'il y a déficit d'entraînement, celle-ci statue sur la qualification à donner. Cette appréciation est faite en concertation avec le commandant de navire et le chef organique. En fonction de l'écart atteint par rapport à la norme, il peut être possible de lui retirer une qualification opérationnelle (ex : lutte anti-sous-marine).

Par conséquent, l'aptitude opérationnelle est quantifiée et elle implique des décisions de commandement. Enfin, celui qui décide (commandement organique) n'est pas celui qui emploie (commandement opérationnel). Le seul autorisé à passer au-dessus des limitations d'aptitudes opérationnelles reste le Chef d'Etat-Major.

L'instruction de référence a institutionnalisé l'adoption de ce système qui répond à une démarche qualité. Le maintien des qualifications opérationnelles nécessite un dialogue permanent entre les unités et les ADG.

Ce sont les autorités organiques qui attribuent la qualification aux unités placées sous leurs ordres, qui fixent les normes d'entretien et décident de sa perte éventuelle.

Cette qualification est attribuée à l'issue d'un stage MECO/RECO (mise ou remise en condition opérationnelle), sur proposition des ADG concernées.

3.4.2.2 L'appréciation du critère opérationnel

La difficulté d'apprécier la qualité du travail est une constante dans le domaine de l'opérationnel. Jusqu'à présent, elle s'exerçait avec la norme espace/temps. Il s'agissait de savoir si le navire était à l'heure au point indiqué. Il s'agit d'une norme subjective, sauf pour les aéronefs où la ponctualité, le respect des horaires sont primordiaux. La mesure de l'efficacité peut aussi se faire par simulation opérationnelle avec l'utilisation d'ordinateurs programmés pour évaluer la réussite des missions.

La Flotte dépend de deux autorités pour ses activités opérationnelles : l'EMA/COIA qui lui fixe des missions réelles et les autorités organiques pour l'entraînement. Devant concilier les activités d'entraînement et opérationnelles, il n'est ni facile ni évident de maintenir les qualifications à un niveau minimum souhaitable.

En règle général, ce seuil est identifié à 70% sur l'échelle retenue.

Un autre système d'évaluation d'aptitude est en cours d'expérimentation. Il se calcule en points. Il s'agit encore d'un outil prototype.

Une des difficultés d'appréciation de ces capacités vient de la diversité des missions données et des moyens donnés. Ainsi est-il difficile d'isoler certains moyens (un porte-avions pour une mission de Service public).

3.4.2.3 Suivi des Forces et rôle des Commandants en chefs (CEC)

Les ADG émettent donc des directives générales annuelles avec des ordres de priorité, des efforts, sans quantification précise.

Ce sont ensuite les commandements organiques qui rédigent l'instruction sur l'entraînement, où sont précisées les modalités (conditions de contrôle, répartition des tâches, utilisation des centres d'entraînement).

Les CEC (CECLANT et CECMED) éditent quant à eux des directives, sans quantification précise. Ils font part de leurs besoins annuels à l'EMM.

3.4.3 Comparaisons par rapport au modèle existant et problèmes rencontrés

3.4.3.1 Soutien et aspect opérationnel

Au niveau du soutien, la mise en place du CG se poursuit. Ayant pour but d'améliorer la productivité, ce contrôle est bien installé au sein de l'EMM, mais aussi au sein des autorités territoriales. Il est axé sur le fonctionnement des bâtiments.

La sensibilisation des personnels et décideurs semblent terminée. La formation continue des officiers chargés du CG se poursuit, à partir du noyau dur des commissaires de la Marine et des responsables au sein de chaque Direction. Pourtant, un décalage demeure entre les modèles théorique visé et la réalité.

En théorie, il s'agit de rapprocher les moyens logistiques, financiers des organismes décisionnels (Grands Commandements organiques : Cdt. de la Force Navale, de la Force Anti-Sous-Marine).

En pratique, il s'avère que, d'une part, les échelons de commandement sont mal dimensionnés, qu'il y a donc un risque d'éparpillement du pouvoir de décision et que d'autre part, au niveau soutien l'échelon adapté reste l'arsenal, le port-base spécialisé qui fournit au bâtiment tout ce dont il a besoin. Aussi le pouvoir de décision a-t-il été déconcentré non aux Forces mais à l'échelon territorial, aux GRCI : CECLANT et CECMED, les arrondissements maritimes qui sont chargés de la coordination des Forces et des arsenaux.

La démarche CG adaptée aux Forces dépend de la Division OPL. Elle fournit des moyens aux Commandants des Forces (personnels, matériels, combustibles).

La difficulté réside dans l'appréciation des coûts. Pour cette raison, le Commissariat a initié la mise en place d'une comptabilité analytique pour les Forces donnant satisfaction comme au Service de Transmissions et d'Infrastructure de la Marine (SERTIM), à la Direction Centrale des Travaux Immobiliers et Maritimes (DCTIM), de la Direction des Personnels de la Marine (DPMM), au Centre d'Instruction Naval.(CIN) Querqueville où ces comptes sont développés en parallèle des comptes de gestion. Cette démarche doit être menée avec prudence pour éviter une mise en place de comptabilité analytique anarchique dans les organismes. Une expérimentation est en cours au niveau de la FSM. Il s'agit de faire l'inventaire des destinations de ces ressources.

Au niveau de l'opérationnel, il ne semble pas que la démarche soit aussi poussée, du fait du manque de formalisation. Au niveau central, l'adéquation objectifs-moyens pour la Marine fait aujourd'hui l'objet d'une étude de rupture capacitaire en réaction aux annonces de réductions de budget. Mais cette démarche « de crise » ne peut s'appuyer sur un modèle (tableau de calcul) formalisé et défini capable de déterminer scientifiquement des capacités en fonction de moyens disponibles.

Au niveau des Forces, il s'agit encore de la recherche d'une optimisation des moyens par un dialogue de gestion, l'adoption d'une démarche qualité. Depuis une dizaine d'années, la Marine s'est donnée les moyens de quantifier la capacité de ses forces par une instruction précise, où les responsabilités des autorités organiques et opérationnelles sont bien délimitées. Mais, la mise en place du CG arrive à un moment de fortes contraintes budgétaires, ce qui ne facilite pas son acceptation, entraînant un sentiment de suspicion, d'autant plus qu'il faut faire des choix quant aux moyens.

Les éléments déterminants sur lesquels il est possible d'avoir une action sont : les matériels, l'entretien des matériels, les personnels et le carburant. La Marine a choisi de ne pas limiter ce dernier. Elle a tenu à préserver ses matériels futurs. Devant garder ses personnels, elle a donc décidé d'arrêter au plus tôt les navires condamnés. Actuellement, elle cherche à maintenir une capacité opérationnelle minimum en réduisant les coûts d'entretien de sa Flotte (passage de 500 à 400 M.F. pour Brest). L'effet de la diminution de l'entraînement sur les systèmes d'armes peut se mesurer avec un indicateur « mécanique » : les IA (indisponibilités accidentelles). Le désarmement des bâtiments et la réduction de l'entretien entraînent aujourd'hui une perte des capacités.

Enfin, l'absence d'une formalisation du contrôle ne permet pas d'apprécier complètement l'aptitude opérationnelle.

3.4.3.2 Actions menées depuis 1984

Au vu de l'étude précédente (EPO B02 de mai 1995), un constat peut-être fait sur l'avancée des travaux tels qu'ils étaient prévus pour 95.

A l'échelon central, la mise en place d'une structure de contrôle de gestion a été effectuée par la création d'une cellule et d'une antenne au sein de chaque direction. A l'échelon territorial, cette structure s'est mise en place pour le soutien. La comptabilité analytique se poursuit en expérimentation au CIN Querqueville. Les premiers textes sur le Contrôle de gestion ont vu le jour à l'EMM à l'été 97.

Concernant le domaine opérationnel, la démarche tient plus d'une recherche de qualité. La formalisation de l'aptitude opérationnelle des unités en fonction de l'entraînement et de la disponibilité des matériels permet déjà de faire une première appréciation de la capacité opérationnelle.

3.4.4 Constituants du contrôle de gestion

Bilan pour la Marine Nationale

Pour chacun des constituants listés il sera porté un élément de jugement devant chaque ligne, sous forme de critères alphanumériques:

D = la notion est inexistante, des réflexions sont en cours dans le domaine

C = une ou des expérimentations sont en cours, la mise en place formelle n'est pas faite

B = mise en place faite dans certains secteurs ou formations seulement, mise en place partielle, mise en place très récente

A = la notion est en place partout, elle est généralisée aujourd'hui, voire notion ancienne, bien implantée, habituelle

NSP = ne sait pas

NON = la notion est contestable ou non souhaitable

Constituants préalables: les références de base

- *Les missions, l'organisation, les moyens alloués aux unités sont définis* A
- *La norme d'aptitude opérationnelle des unités est clairement définie:*
 - Les capacités opérationnelles (savoir-faire, pouvoir-faires) à détenir sont fixées, par unité A
 - Les critères pour obtenir les niveaux de capacité opérationnelle sont établis (A, B, C, D..) A
 - Le volume d'entraînement, la formation requis pour avoir une capacité opérationnelle sont connus NSP
 - Les capacités opérationnelles des unités sont connues, régulièrement mesurées, transmises A
 - Il existe une autorité responsable pour constater l'aptitude opérationnelle, avec ou sans réserves A
- *L'ajustement « aptitudes opérationnelles demandées / besoins réels » est recherché* B

Constituants indispensables au contrôle de gestion

- *Une structure dédiée au contrôle de gestion existe:*
 - Des responsables clairement identifiés sont nommés En opérationnel: D
 - Une information adéquate leur est donnée (responsables du CG, hauts décideurs, décideurs locaux) NSP
- *Une bonne définition des objectifs est faite:*
 - Les organismes qui doivent fixer les objectifs sont bien identifiés A
 - Les objectifs sont formalisés dans un document périodique A
 - Tous les niveaux de commandement participent à la définition des objectifs A
 - Chaque niveau traduit précisément ses objectifs, en les chiffrant s'il doivent l'être C
 - Les objectifs sont réalistes et fixés en concertation entre les niveaux N et N-1 A
 - Les objectifs sont formalisés par contrat entre N et N-1 A
 - Les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs sont connus, et prédéterminés A
- *La mesure des écarts et de la progression vers les objectifs peut se faire correctement:*
 - L'aptitude opérationnelle des unités est évaluée périodiquement par des autorités externes A
 - Des CR (activité, dispo Ops - matériels, équipages -, capacités Ops actualisées) réguliers sont émis A
 - La situation courante des unités et formations est mesurable par un tableau de bord prédéfini A
 - La norme (bornes des indicateurs, valeurs standard admises) est fixée et connue A
- *Des actions, des décisions correctives, peuvent avoir lieu:*
 - Une structure chargée de l'évaluation des écarts et de la mise en oeuvre des corrections existe B
 - On peut identifier les causes des écarts (les indicateurs ont été conçus ou pensés pour cela) C
 - Des flux d'information existent, à tous niveaux, à bonne périodicité (Jour, S, M, T, Année) B
 - Les marges de manoeuvre existent, pour permettre des ajustements en cours d'année A
 - Les décisions d'ajustement peuvent être prises au bon niveau (délégation, déconcentration) B
 - Les objectifs atteints dans l'année peuvent être vite connus, pour servir de base l'année suivante A
 - Un contrôle externe existe dans les formations (inspections, pouvoir de redressement) A
 - La pratique de la surveillance interne existe dans les unités et formations A

Constituants d'environnement

- La motivation des acteurs est prise en compte:

Une définition claire des moyens pour motiver les personnels a été faite, et admise	B/C
Des actions concrètes (d'information, de mise à jour des textes, de motivation) sont faites	A
Les individus sont personnellement impliqués dans leur travail (notation/objectifs annuels)	A
Les formations sont collectivement impliquées (contrat opérationnel global, connu de tous)	B

- La connaissance des ressources, de leur affectation à un emploi, de leur consommation, existe:

Hommes: besoins (TE), satisfaction, qualifications, compétences, position	A
Temps: ventilation des temps passés dans les différentes sortes d'activités ou métiers	B
Matériels existants: connaissance du parc, de la disponibilité	A
Utilisation des matériels majeurs: liste, taux d'utilisation	A
Fonds: flux, affectation des fonds	NSP
Stocks: volume, composition, taux d'utilisation effective, de rotation	NSP
Services croisés (ceux rendus par une formation à une autre): formalisation, évaluation de coût	NSP
Consommables de toute espèce: suivi des consommations	NSP
Infrastructure: connaissance du domaine, amortissement, coûts d'entretien	NSP

- La connaissance, la planification de la production, les retours d'information, existent:

La quantité et le planning d'entraînement sont définis (lieux, calendrier, volumes, etc.)	A
La production opérationnelle: exercices, manoeuvres, camps, formation opérationnelle, est planifiée	A
Les opérations réelles donnent lieu à enseignements (adéquation formation/capa.ops/besoins réels)	A

- L'intégration comptable de la consommation des ressources et de la production des forces est faite:

Matérialisation des flux de ressources et des productions dans une comptabilité type (Ex: PGC82)	NSP
Consolidation des comptes (infrastructure, amortissements, services externes, services publics, ..)	NSP
Outils d'analyse, d'évaluation de coûts, d'établissement de bilans (comptabilité analytique)	NSP

- Les données de base, les références, les normes permanentes du domaine opérationnel, existent:

Répertoire des unités ou formations opérationnelles, et leur composition	A
Répertoire des modules opérationnels (forces modulaires projetables) (IM 10000)	A
Grille « Capacité opérationnelle / savoir-faire et pouvoirs-faire associés »	B
Répertoire des formations, qui donnent les savoir-faire opérationnels et les qualifications	A
Normes permanentes d'instruction et d'entraînement opérationnel	A

- Les coûts unitaires, forfaitaires mais réalistes, sont disponibles et leur structure est connue

Coûts humains: chiffrage des heures, selon le grade et le métier ou la spécialité	C
Coûts techniques horaires d'utilisation des matériels (carburants, ingrédients)	C
Coûts de maintenance des matériels majeurs, par heure d'utilisation opérationnelle	B
Coûts horaires globaux des matériels majeurs (heure de vol, heure à la mer, etc.)	B/C

3.5 La Gendarmerie

La gendarmerie a adopté le contrôle de gestion de manière décidée.

En effet, respectant les directives du ministre des armées, le contrôle de gestion est confié, avant 1995, à la sous-direction de la logistique de la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale car, tout naturellement, le contrôle de gestion est alors compris dans son sens le plus explicite.

Rapidement, cependant, dès 1995, un chargé de mission est désigné. Il s'agit du colonel Eglof, qui travaille alors au cabinet du directeur général. Celui-ci a compris que le contrôleur de gestion doit se trouver au plus près du chef.

Des directives sont alors adressées aux chefs des grands services de la Direction Générale, et un correspondant « contrôle de gestion » est désigné dans chacun de ces grands services, c'est-à-dire la Sous-direction « opérationnelle et plans », « ressources humaines » et « plans et moyens ».

La démarche est ensuite présentée aux officiers généraux de la Direction Générale, des circonscriptions et des commandements assimilés.

Un correspondant « contrôle de gestion » est désigné auprès des circonscriptions, des écoles, des centres administratifs, des centres techniques, de la gendarmerie de l'air et outre-mer

L'ensemble est coordonné par un comité de pilotage qui est composé des correspondants « contrôle de gestion » de la Direction Générale.

3.5.1 La vision de la gendarmerie nationale du contrôle de gestion

Cette vision s'appuie sur l'expérience des entreprises dans le secteur privé.

Tout d'abord notre interlocuteur de la Direction Générale a tenu à nous dire que le terme contrôle de gestion n'est pas très bon car c'est la traduction du terme « management performance ».

La gendarmerie a adopté la dénomination suivante : « amélioration de la conduite des activités et des projets ».

Le contrôle de gestion accompagne un projet et il faut donc un certain nombre d'outils pour apprécier la trajectoire qui mène aux objectifs.

La contrainte doit être considérée comme un atout : le contrôle de gestion ne résoud rien quand il n'y a pas de problèmes. En cette période de restrictions budgétaires, par contre, l'arbitrage peut-être lourd de conséquences. Il faut donc cerner avec précision les missions et les objectifs à atteindre de manière à connaître à tout instant la position par rapport à ceux-ci, afin que le chef puisse décider et rendre compte, faits précis à l'appui.

Le contrôleur de gestion doit être quelqu'un qui connaît parfaitement la gendarmerie et la culture de celle-ci. La démarche du contrôle de gestion doit en effet être transversale et intégrer les différentes activités. Le contrôleur de gestion doit pouvoir apporter un « plus » en terme de dialogue, de la pertinence des objectifs et des moyens de contrôle. C'est à cette seule condition que le contrôle de gestion peut échapper à son image technocratique.

Il s'agit pour la gendarmerie d'abandonner une logique de dépense de moyens et de consommation, ainsi que des indicateurs seulement quantitatifs, pour adopter une logique d'allocation de ressources en fonction du rapport coût / efficacité et en fonction des objectifs.

Ces objectifs doivent être négociés et acceptés par les deux interlocuteurs: celui qui fixe les objectifs et celui qui est chargé de les atteindre.

Cette démarche et ce raisonnement sont une véritable révolution dans les armées en général et dans la gendarmerie en particulier.

Il faut souligner que la décision demeure toujours du ressort du décideur.

3.5.2 Comment le contrôle de gestion a-t-il été adapté dans la Gendarmerie?

Le but de la Gendarmerie est la satisfaction de ses clients. La Gendarmerie a deux clients : l'état et la population.

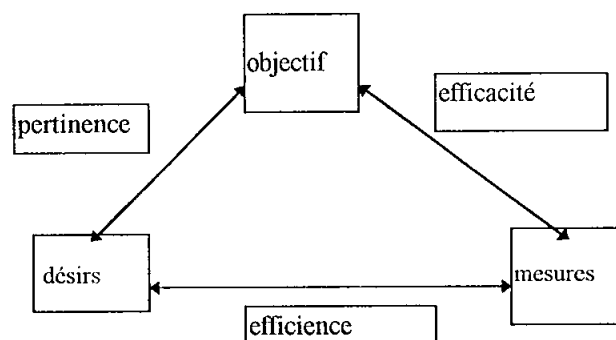
a : Facteurs clés de succès :

- délais : il faut résoudre les problèmes tout de suite.
- qualités : prestations fournies par la Gendarmerie.
- coûts : ils sont actuellement secondaires.
- innovation : c'est une nécessité pour la Gendarmerie, dans la mesure où elle souhaite demeurer performante, mais ce n'est pas un facteur perçu par la population. C'est le résultat qui compte.

b : Analyse complète de la chaîne des coûts : la mise en place se fait progressivement. L'obstacle principal est de savoir à qui imputer les coûts.

c : La capacité d'adaptation à l'environnement interne et externe. La Gendarmerie doit démontrer chaque jour qu'elle est capable de s'adapter à son environnement.

d : Amélioration permanente : le contrôle de gestion entre progressivement dans la culture de l'institution, malgré de nombreuses pesanteurs.



e : Remarques :

- Pas de séparation entre l'organique et l'opérationnel, les deux aspects sont centralisés au niveau des circonscriptions.
- Actuellement, il n'y a pas de système pour évaluer le coût d'une activité. Les gendarmes remplissent un document de service, bulletin ou cahier, qui répertorie le temps passé au profit de chaque activité. Ces bulletins de service se révèlent être des outils statistiques très performants car ils rendent les comparaisons possibles. Ils sont donc des outils de commandement intéressants.

3.5.3 La réalité du contrôle de gestion dans la gendarmerie aujourd'hui

3.5.3.1 La démarche entreprise

a : Recueil des avis des commandants de circonscription sur les orientations de gestion pour 1995.

En effet, afin de lancer de manière optimale la démarche du contrôle de gestion, il est apparu pertinent de demander aux opérationnels sur le terrain leur avis sur les orientations de gestion donnés par l'état-major.

La première constatation fut qu'en fait il n'y avait pas d'unicité ni de coordination véritable au niveau des directives de la DGN. Chaque chef de grand service émettant ses propres directives, il n'y avait guère de transversalité. La DGN fit donc un effort pour énumérer des priorités et rendre ses choix plus clairs pour ses subordonnés.

b : Présentation des objectifs aux commandants de circonscription : Pour la première fois on associa les subordonnés à la définition des objectifs pour l'année suivante.

c : Elaboration des projets d'indicateurs au niveau de chaque commandant de circonscription.

d : Mise en forme des projets de directives 1996.

Au mois de juin 1996, la DGN réalisa un bilan d'étape du plan d'action 1996.

Au mois de mars 1997, un bilan définitif fut réalisé pour l'ensemble de l'année 1996.

Le cycle complet a, bien sûr, été relancé pour 1997.

3.5.3.2 Le plan d'action 1997

- Objectifs : Pour définir ses objectifs, la DGN s'appuie sur la loi de programmation militaire et sur la loi de programmation relative à la sécurité.

D'autre part, la gendarmerie prend en considération la « circulaire sur la réforme de l'état » dont le but est de mieux prendre en considération les besoins et les attentes des citoyens.

3.5.3.3 Le plan d'action 1998

Celui-ci s'appuie sur une circulaire datée du 01 janvier 1998 qui fixe les objectifs communs, les objectifs particuliers et présente le tableau prévisionnel de suivi pour 1998.

Ce plan d'action 1998 « reprend pour l'essentiel les objectifs et indicateurs du plan 1997 après en avoir affiné les définitions ou la présentation au terme d'un dialogue complémentaire que la Direction Générale a établi avec ces mêmes échelons de responsabilité dans le cadre de la conduite des activités et des projets au sein de la gendarmerie. Afin de pouvoir piloter, dans les meilleures conditions d'efficacité et de réalisme, les principaux changements qui seront au coeur des préoccupations, chaque objectif sera suivi à partir d'indicateurs dont les données seront recueillies régulièrement à différents niveaux. Le travail de recueil de données ne doit pas être une fin en soi. Il doit permettre d'élaborer un outil d'aide à la décision et contribuer à la prise de conscience, par tous, des efforts à consentir, ou des progrès réalisés, dans tel ou tel domaine considéré comme déterminant pour relever les défis auxquels la gendarmerie se trouve confrontée. »

Il est intéressant de noter que chaque objectif se décline en indicateurs, et que chaque indicateur se caractérise à son tour par quatre paramètres :

- Son mode de calcul.
- Sa périodicité de recueil.
- Les unités concernées par son recueil
- Sa forme de présentation.

Parallèlement, des outils techniques, comme la comptabilité analytique sont mis en place, tout d'abord au niveau du soutien.

L'objectif opérationnel est de disposer d'une aide à la décision, de mieux cerner les coûts et de dimensionner les ressources.

Le seuil d'arbitrage n'est pas connu, c'est le budget qui tranche.

On peut noter l'existence du logiciel « info park » et la création de Centres Administratifs et Logistiques qui se concrétisent par le fait que plusieurs légions sont abonnées à un CALOG au sein d'une même circonscription. A terme ces CALOG permettront de faire des économies de moyens conséquentes.

Le but explicite de cette circulaire est donc bien d'avoir une approche globale tout en respectant l'équilibre entre les différents services.

Il s'agit bien d'être « plus efficace, plus économe, plus accessible ».

3.5.3.4 Le plan d'action « gendarmerie 2002 »

Ce plan d'action est organisé en trois parties.

- La première partie présente le cadre de l'action.
- La deuxième partie traite de l'évolution des missions.
- La troisième partie est une description synthétique du plan d'action.

En synthèse liminaire, le plan d'action « gendarmerie 2002 » dit avoir pour ambition d'être :

- Un référentiel d'action.
- Un projet mobilisateur.
- Un instrument vivant et crédible.

3.5.4 Actions de formation spécifiques en vue du contrôle de gestion

La DGN confrontée à la nécessité de lancer la démarche du contrôle de gestion se heurta aux problèmes de formation :

Elle fit donc le choix de former très logiquement en priorité l'officier chargé de mission au cabinet du directeur général. Cette formation fut sous-traitée dans le secteur privé.

La DGN forma ensuite les trois correspondants pour le contrôle de gestion des grands services de l'administration centrale.

En 1997, un stage de sensibilisation a été organisé pour les commandants des légions de gendarmerie. Cette formation s'est effectuée au niveau des états-majors des légions.

La DGA, en 1998, formera les responsables des services techniques et administratifs.

3.5.5 Constituants du contrôle de gestion

Bilan pour la Gendarmerie

Pour chacun des constituants listés il sera porté un élément de jugement devant chaque ligne, sous forme de critères alphanumériques:

D = la notion est inexistante, des réflexions sont en cours dans le domaine

C = une ou des expérimentations sont en cours, la mise en place formelle n'est pas faite

B = mise en place faite dans certains secteurs ou formations seulement, mise en place partielle, mise en place très récente

A = la notion est en place partout, elle est généralisée aujourd'hui, voire notion ancienne, bien implantée, habituelle

NSP = ne sait pas

NON = la notion est contestable ou non souhaitable

Constituants préalables: les références de base

- *Les missions, l'organisation, les moyens alloués aux unités sont définis* B
- *La norme d'aptitude opérationnelle des unités est clairement définie:*
 - Les capacités opérationnelles (savoir-faire, pouvoir-faires) à détenir sont fixées, par unité B
 - Les critères pour obtenir les niveaux de capacité opérationnelle sont établis (A, B, C, D..) B
 - Le volume d'entraînement, la formation requis pour avoir une capacité opérationnelle sont connus B
 - Les capacités opérationnelles des unités sont connues, régulièrement mesurées, transmises B
 - Il existe une autorité responsable pour constater l'aptitude opérationnelle, avec ou sans réserves NON
- *L'ajustement « aptitudes opérationnelles demandées / besoins réels » est recherché* B

Constituants indispensables au contrôle de gestion

- *Une structure dédiée au contrôle de gestion existe:*
 - Des responsables clairement identifiés sont nommés B
 - Une information adéquate leur est donnée (responsables du CG, hauts décideurs, décideurs locaux) B
- *Une bonne définition des objectifs est faite:*
 - Les organismes qui doivent fixer les objectifs sont bien identifiés B
 - Les objectifs sont formalisés dans un document périodique B
 - Tous les niveaux de commandement participent à la définition des objectifs B
 - Chaque niveau traduit précisément ses objectifs, en les chiffrant s'il doivent l'être C
 - Les objectifs sont réalistes et fixés en concertation entre les niveaux N et N-1 B
 - Les objectifs sont formalisés par contrat entre N et N-1 B
 - Les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs sont connus, et prédéterminés B
- *La mesure des écarts et de la progression vers les objectifs peut se faire correctement:*
 - L'aptitude opérationnelle des unités est évaluée périodiquement par des autorités externes B
 - Des CR (activité, dispo Ops - matériels, équipages -, capacités Ops actualisées) réguliers sont émis B
 - La situation courante des unités et formations est mesurable par un tableau de bord prédéfini C
 - La norme (bornes des indicateurs, valeurs standard admises) est fixée et connue C
- *Des actions, des décisions correctives, doivent pouvoir être prises:*
 - Une structure chargée de l'évaluation des écarts et de la mise en oeuvre des corrections existe C
 - On peut identifier les causes des écarts (les indicateurs ont été conçus ou pensés pour cela) D
 - Des flux d'information existent, à tous niveaux, à bonne périodicité (Jour, S, M, T, Année) B
 - Les marges de manoeuvre existent, pour permettre des ajustements en cours d'année B
 - Les décisions d'ajustement peuvent être prises au bon niveau (délégation, déconcentration) B
 - Les objectifs atteints dans l'année peuvent être vite connus, pour servir de base l'année suivante A
 - Un contrôle externe existe dans les formations (inspections, pouvoir de redressement) A
 - La pratique de la surveillance interne existe dans les unités et formations A

Constituants d'environnement

- La motivation des acteurs est prise en compte:

Une définition claire des moyens pour motiver les personnels a été faite, et admise	B
Des actions concrètes (d'information, de mise à jour des textes, de motivation) sont faites	B
Les individus sont personnellement impliqués dans leur travail (notation/objectifs annuels)	C
Les formations sont collectivement impliquées (contrat opérationnel global, connu de tous)	B

- La connaissance des ressources, de leur affectation à un emploi, de leur consommation, existe:

Hommes: besoins (TE), satisfaction, qualifications, compétences, position	A
Temps: ventilation des temps passés dans les différentes sortes d'activités ou métiers	A
Matériels existants: connaissance du parc, de la disponibilité	A
Utilisation des matériels majeurs: liste, taux d'utilisation	A
Fonds: flux, affectation des fonds	A
Stocks: volume, composition, taux d'utilisation effective, de rotation	A
Services croisés (ceux rendus par une formation à une autre): formalisation, évaluation de coût	NSP
Consommables de toute espèce: suivi des consommations	A
Infrastructure: connaissance du domaine, amortissement, coûts d'entretien	NSP

- La connaissance, la planification de la production, les retours d'information, existent:

La quantité et le planning d'entraînement sont définis (lieux, calendrier, volumes, etc.)	B
La production opérationnelle: exercices, manoeuvres, camps, formation opérationnelle, est planifiée	A
Les opérations réelles donnent lieu à enseignements (adéquation formation/capa.ops/besoins réels)	A

- L'intégration comptable de la consommation des ressources et de la production des forces est faite:

Matérialisation des flux de ressources et des productions dans une comptabilité type (Ex: PGC82)	C
Consolidation des comptes (infrastructure, amortissements, services externes, services publics, ..)	C
Outils d'analyse, d'évaluation de coûts, d'établissement de bilans (comptabilité analytique)	C

- Les données de base, les références, les normes permanentes du domaine opérationnel, existent:

Répertoire des unités ou formations opérationnelles, et leur composition	B
Répertoire des modules opérationnels (forces modulaires projetables) (IM 10000)	B
Grille « Capacité opérationnelle / savoir-faire et pouvoirs-faire associés »	NON
Répertoire des formations, qui donnent les savoir-faire opérationnels et les qualifications	NON
Normes permanentes d'instruction et d'entraînement opérationnel	A

- Les coûts unitaires, forfaitaires mais réalistes, sont disponibles et leur structure est connue

Coûts humains: chiffrage des heures, selon le grade et le métier ou la spécialité	C
Coûts techniques horaires d'utilisation des matériels (carburants, ingrédients)	C
Coûts de maintenance des matériels majeurs, par heure d'utilisation opérationnelle	C
Coûts horaires globaux des matériels majeurs (heure de vol, heure à la mer, etc.)	C

4. Bilan général, contraintes et limitations, propositions

La comparaison du modèle de contrôle de gestion proposé avec ce qui existe réellement montre que les « forces » se rapprochent aujourd'hui de ce qui est requis en matière de contrôle de gestion. De nombreux éléments existent, parfois depuis très longtemps ; d'autres sont encore en gestation. En revanche l'avancement mesuré par comparaison avec le modèle de référence, selon la grille de critères, diffère sensiblement entre les armées.

Elle met également en évidence les limitations inhérentes aux forces, qui sont conceptuelles, culturelles et techniques.

Enfin cette comparaison permet d'établir des propositions et des axes d'effort souhaitables pour la poursuite de la mise en place du contrôle de gestion.

4.1 Bilan général d'avancement pour les forces

4.1.1 Les références de base sont aujourd'hui proches d'être acquises

Les aptitudes à détenir sont aujourd'hui définies à haut niveau, et se concrétisent par un concept d'emploi des forces (1997) en cohérence avec la Loi de programmation 1997-2002. Les capacités de haut niveau que les forces doivent détenir sont connues et énoncées. Des contrats opérationnels les matérialisent.

Les capacités opérationnelles des unités et formations sont répertoriées et clairement définies. Cependant cette démarche n'est pas suffisamment formalisée aujourd'hui. En particulier le lien formation et entraînement - obtention et maintien des capacités opérationnelles, n'est pas suffisamment clair.

La décomposition des forces en modules opérationnels a été constituée. L'IM 10000 définit des modules (Rapace, Tarpon, Guépard) et les décrit de façon normalisée : hommes et matériels nécessaires, fonctions opérationnelles remplies, devis poids/volume.

4.1.2 La structure de contrôle de gestion se met en place lentement

Chacune des armées a mis en place une structure qui s'appuie sur des responsables identifiés, formés au contrôle de gestion; de nombreux décideurs ont été sensibilisés.

L'intérêt de la démarche « des objectifs, une mesure des écarts, des corrections » est bien perçu.

Cependant la définition d'objectifs précis et mesurables, et d'indicateurs pertinents déclinés à tous les niveaux, est aujourd'hui insuffisante malgré les progrès enregistrés ces dernières années.

4.1.3 Mise en place progressive de nombreux constituants d'environnement

Les actions de motivation des acteurs (décideurs, contrôleurs de gestion, autres personnels), sont aujourd'hui insuffisantes.

La connaissance des ressources existe. Elle fait même partie de ce que les forces savent faire, depuis longtemps, bien qu'elle soit aujourd'hui incomplète. La dépense financière est bien suivie, les autres types de consommation de ressources le sont nettement moins. Il manque des outils de valorisation financière de ces ressources.

La production des forces est mal mesurée, car la notion de production est elle-même mal définie.

Il manque clairement aujourd'hui un outil comptable adapté, même si de nombreuses expérimentations en ce domaine sont en cours. Les coûts unitaires (opérationnels, forfaitaires) sont mal connus faute d'une comptabilité qui permette d'agrèger de façon fiable toutes les dépenses.

Cependant les références de base (composition des unités, connaissance des moyens) et les normes opérationnelles (normes d'instruction et d'entraînement, savoirs à acquérir) existent, depuis très longtemps.

Ainsi de nombreux éléments sont déjà présents, mais leur intégration en un système global et cohérent n'est pas encore faite.

4.2 Contraintes et limitations inhérentes aux forces

Le monde militaire et plus généralement administratif, n'obéit pas aux mêmes règles que le monde de l'entreprise. Les rigidités et les procédures y sont par nature beaucoup plus fortes, et les notions de profit ou de rentabilité beaucoup moins perceptibles, de par la nature même du service rendu, qui peut difficilement être facturé. De même, les soutiens, les supports, les forces, ne sont pas dans leurs domaines respectifs soumis aux mêmes impératifs. Les contraintes, voire les blocages (culturels) doivent être pris en compte, car les ignorer serait vouer la démarche de contrôle de gestion à l'échec.

Ces contraintes et limitations sont conceptuelles, culturelles et techniques.

4.2.1 Contraintes et limitations d'ordre conceptuel

Il manque aujourd'hui une description d'un système de contrôle de gestion, connu et validé, accepté par les armées. Le modèle issu de l'entreprise ne convient pas et ne peut être transposé sans précautions.

Il est nécessaire de définir correctement pour les forces les concepts d'efficacité et de productivité (entre autres...), et d'en déduire ce que le contrôle de gestion est censé optimiser. Définir la « productivité » dans le cas de missions et de capacités opérationnelles d'unités est une tâche complexe.

Il faut aussi faire accepter ces définitions par ceux qui doivent mettre en oeuvre le contrôle de gestion.

Il est difficile de traduire les objectifs en missions principales à savoir remplir. Il faut également décliner, pour chaque objectif que l'on assigne à une unité, les savoir-faire qu'il lui sera nécessaire de connaître.

La logique du contrôle de gestion est d'établir à partir des missions à accomplir, les capacités et les moyens nécessaires. Or la solution retenue actuellement par les EM centraux vis-à-vis des décideurs semble être une étude de rupture capacitaire dans une logique de stratégie des moyens, adaptés à des buts et des objectifs fluctuants, et que des décisions politiques peuvent toujours remettre en cause. Ceci est une raison des réticences à adopter le contrôle de gestion.

Cependant, il faut se méfier du modèle cartésien, qui consiste à définir les menaces, en déduire les missions, les capacités, et enfin les matériels, formations et entraînements nécessaires. Cette démarche est aujourd'hui difficile à planifier sur une durée de 30 ans, échéance cohérente avec la définition et l'obtention des moyens majeurs, car la menace ne peut être définie avec précision.

4.2.2 Contraintes et limitations d'ordre culturel

Il existe des réticences psychologiques.

Le militaire répugne à l'idée de « mesure de la performance », de l'allocation de ressources, d'évaluation de l'efficacité dans le domaine opérationnel. Ceci introduit un caractère marchand dans une représentation idéalisée de la « Mission », qu'il faut savoir faire en tous temps, en tous lieux, et en totalité.

Il existe des risques réels de déplacements de pouvoirs entre les différents échelons hiérarchiques. Notamment, lorsque le chef fixe un objectif, il doit donner (dans le cadre d'un modèle de CG) les moyens et l'autonomie suffisants pour l'atteindre. Ceci aboutira nécessairement à une déconcentration des pouvoirs. Cette déconcentration progressive sera l'une des conséquences de l'introduction du dialogue de gestion.

Aujourd'hui la culture du dialogue dans l'organisation militaire, fortement hiérarchisée, est inexistante.

La suspicion est forte vis-à-vis du contrôle de gestion en période de crise, de changements de repères et de restrictions budgétaires, car il est perçu comme une menace pour l'entraînement des forces.

L'objectif assigné au contrôle de gestion est à clarifier.

Les termes « contrôle » et « gestion » sont mal acceptés car ils sont interprétés dans un sens coercitif et inquisiteur qui laisse penser que cette nouvelle procédure de contrôle des activités et des moyens qui leur sont consacrés vise à économiser les moyens tout en exigeant un même résultat. Aussi l'expression « pilotage de la performance » doit être généralisée.

La formation et l'information sont encore insuffisantes aujourd'hui.

Comment motiver les individus et les collectivités de façon efficace?

L'entreprise dispose d'une liberté dans l'attribution de salaires et de primes, qui sont les moyens de motivation majeurs⁵. La Défense ne dispose pas de ce levier. Elle ne peut motiver financièrement ni les individus (remarquons que la NBI est une très timide approche, liée aux responsabilités attachées à la fonction, pas aux résultats sur objectifs prescrits), ni la collectivité (voyages, gratifications). Il ne reste que le volet moral (actions de « reconnaissance » des efforts fournis, collectives ou individuelles).

⁵ Cas d'EDF et de nombreuses autres entreprises: la motivation des directeurs et chefs de services, pour tendre vers une rentabilité et un bénéfice (bien mesurables!), passe par l'attribution de primes à travers un système fortement personnalisé.

Il y a également une réticence culturelle à effectuer des promotions « au mérite » ou « à l'efficacité ». Il faut donc trouver des moyens pour motiver autrement les acteurs de base du contrôle de gestion.

4.2.3 Contraintes et limitations d'ordre technique

Trouver des critères de mesure de la performance.

Il faut qu'ils soient objectifs, mesurables, pertinents; les ratios monétaires sont insuffisants, même s'ils restent nécessaires.

Il faut définir l'efficacité en termes réels, liés à des conditions concrètes de réalisation, c'est-à-dire à des critères opérationnels. Il faut donc avoir défini préalablement les critères opérationnels que l'unité doit satisfaire pour qu'on la juge avoir une efficacité au combat « suffisante », sous forme par exemple d'un cahier des charges ou d'un contrat opérationnel.

Il y a également une grande difficulté à séparer le soutien de l'opérationnel.

Il faut souligner que l'entreprise a des critères « naturels », qui découlent directement de la production et de l'insertion dans une économie ouverte, à contexte concurrentiel. De plus, les éléments de mesure sont faciles à obtenir, à tous niveaux, et signifiants de façon évidente. Ce sont majoritairement des critères de qualité, de quantités produites ou vendues, de comptabilité, etc.

A contrario, la Défense n'a pas de client ni de production identifiés, et peu d'insertion dans un contexte qui lui permette des comparaisons (hors exercices ou opérations en multinational). Elle doit donc d'abord concevoir des indicateurs, puis espérer qu'ils seront pertinents pour ce qu'on veut mesurer. La démarche se fait donc dans le mauvais sens.

Bien mesurer l'aptitude et l'efficacité opérationnelle.

Le chef direct d'une unité, garant de son aptitude au combat, reste juge et partie. La mesure de l'aptitude est rendue difficile lorsqu'il n'existe pas de contrat opérationnel, dont l'atteinte est mesurable par une autorité extérieure. Le chef peut utiliser comme éléments de mesure le déroulement des formations, entraînements et exercices divers, mais l'exploitation de ces informations souvent disponibles pour chaque individu ou très petite formation nécessite une synthèse globale aux niveaux supérieurs pour laquelle doit exister une « règle du jeu » préalablement fixée⁶.

Tenir compte des spécificités d'une armée à l'autre.

La Gendarmerie, arme essentiellement composée de personnels, ne peut se traiter de la même façon que la Marine, dont le matériel a un impact sur le Titre V qui est sans commune mesure. Les différentes organisations adoptées par armée doivent nécessairement, dans l'optique du meilleur emploi possible du potentiel des ressources allouées, être particulièrement performantes sur celles qui génèrent les plus grandes consommations. La Gendarmerie aura donc intérêt à suivre particulièrement l'emploi des hommes, la Marine le soutien des matériels, alors que l'armée de l'air et l'armée de terre auront intérêt à suivre une politique équilibrée.

Tenir compte des inerties inévitables.

⁶ A partir de quel taux de présence et de formation une compagnie est-elle « opérationnelle » ? Un bataillon de 4 compagnies, si seulement 3 sont opérationnelles. est-il opérationnel ? De même comment définit-on si un régiment, un escadron (vu comme un ensemble d'équipages), est « opérationnel » ?

Les inadaptations qu'on peut trouver, concernant le personnel, ne peuvent se traiter qu'avec lenteur. Une augmentation en personnels demande un financement (allocation de postes), une déflation se heurte aux statuts, elle ne peut donc être que très progressive. En revanche les déplacements peuvent être rapides (mais coûtent en terme de changements de résidence). On ne peut faire passer de loi de dégagement de cadres (statuts des fonctionnaires), seulement des incitations sur la base de volontariats.

4.3 Propositions, axes d'effort jugés souhaitables

Elles se déduisent naturellement des considérations précédentes. Elles s'articulent en trois axes: un affermissement conceptuel, une valorisation de la démarche entreprise, une facilitation technique.

4.3.1 Affermissement conceptuel

Il faut bien définir les notions de production, de productivité, d'efficacité des forces.

Il faut concevoir, valider et faire accepter un modèle précis et concret du contrôle de gestion, tel qu'on veut le voir mettre en oeuvre dans les forces.

Il faut appliquer le contrôle de gestion à lui-même, c'est-à-dire énoncer les objectifs à atteindre, qui sont les structures et les procédures dont l'ensemble constitue le système de contrôle de gestion visé, et préciser voire même chiffrer les critères qui permettront d'en juger la mise en place.

Enfin, il faut clarifier les objectifs que cherche à atteindre le contrôle de gestion, c'est-à-dire énoncer ce que ce dernier ambitionne d'optimiser, afin d'obtenir l'adhésion des acteurs.

4.3.2 Valorisation de la démarche et motivation des acteurs

Il faut instituer une réelle instance de concertation et de dialogue au bon niveau: de préférence entre le commandant de force et le commandant de formation (base aérienne, régiment, bâtiment, établissement) et entre ce dernier et les commandants des grandes unités stationnées.

Formation et information sont indispensables, il faut donc poursuivre la démarche déjà entreprise en ce domaine par les quatre armées, en la généralisant dans les différents cycles de formation des futurs cadres et décideurs.

La motivation des acteurs est indispensable: il faut donc améliorer les méthodes de motivation individuelles et collectives que l'on compte utiliser, par un système clair et applicable de sanctions (positives ou négatives) résultant de l'évaluation des résultats⁷. Aucun progrès en matière de contrôle de gestion, qui est très contraignant et très engageant pour les

⁷ Comme, par exemple, le nouveau système de notation en vigueur dans l'Armée de l'Air.

personnes qui s'y prêtent, ne saurait durer si les acteurs ne sont pas en quelque sorte payés - d'une manière qui n'est pas obligatoirement financière, ce qui ne serait pas forcément une bonne solution dans la durée ni conforme à l'éthique militaire - par un juste retour des efforts supplémentaires entrepris.

Les buts à atteindre et les critères de mesure doivent être stables dans le temps. La réussite du contrôle de gestion réside dans une bonne définition des buts et des indicateurs, or les buts restent incertains dans un contexte géostratégique caractérisé par l'absence d'ennemi clairement identifié, ce qui rend difficile les choix politiques clairs. Il faut donc, autant que faire se peut, bien préciser les capacités requises pour les Forces, qui dépendent du rôle que la France veut pouvoir jouer sur la scène mondiale.

Enfin, il faut accepter culturellement de connaître les difficultés que rencontreront inévitablement les unités. Il faut donc accepter par avance d'avoir quelquefois à renégocier des buts, faute de pouvoir fournir des moyens. C'est donc bannir la « débrouillardise », pour gagner plus de transparence. Mais il sera difficile de passer d'un mode de fonctionnement strictement hiérarchique, à une relation de négociation d'objectifs et de sanctions subséquentes. Ceci est d'autant plus vrai qu'en cas de crise, la relation hiérarchique qui permet de donner des ordres sans discussion ni remise en cause après la prise de décision, reste indispensable.

4.3.3 Facilitation technique

Il faut promouvoir la mise en place d'instruments comptables performants. Ceci passe par l'implantation dans toutes les formations (bases aériennes, régiments, bâtiments, établissements) d'une comptabilité analytique basée sur une comptabilité générale en partie double se rapprochant le plus possible de celles en vigueur dans le secteur privé, afin de pouvoir utiliser directement les logiciels issus de ce secteur.

Il faut élaborer une méthode de définition d'indicateurs, qui permette de trouver ceux qui sont pertinents. La base doit en être la satisfaction du « client ». Ceci passe donc par la définition des services rendus par les forces, de leurs critères de qualité, des bénéficiaires potentiels.

Il faut déconcentrer les responsabilités afin de donner aux décideurs locaux de réels moyens d'agir, contrepartie indispensable à la demande légitime que les objectifs soient tenus, une fois qu'ils auront été fixés. Le moyen le plus adapté pourrait être d'ériger les bases aériennes, les régiments, les unités de la marine et de la gendarmerie en véritables « Centres de responsabilité déconcentrée (CRD)⁸ », dotés d'une large autonomie financière, compensée par un contrôle de gestion.

Enfin, autant que de besoin et une fois que le modèle de contrôle de gestion proposé aura été accepté - après validation et amendements éventuels - comme cible souhaitable, un effort devra être fait en vue d'en concrétiser tous les constituants. Apprécier l'avancement de

⁸ CRD = Budget global (Budget de fonctionnement + budget d'équipement + frais de déplacement + crédits de restauration + crédits de maintenance + crédits de rémunération + crédits d'action sociale), associé à un régime de dépenses à bon compte, une comptabilité générale en partie double, une comptabilité analytique, un système de vérification des comptes et d'audit, un contrôle de gestion.

la mise en place du contrôle de gestion au sein des forces pourrait se faire par les critères « mesurables » suivants :

- les constituants préalables et les constituants indispensables sont en place, au moins au niveau « B »⁹,
- Une majorité des constituants d'environnement l'est également,
- Il existe une réflexion permanente d'adaptation.

⁹ Une classification simple peut être employée:

D = la notion est inexistante, des réflexions sont en cours dans le domaine

C = une ou des expérimentations sont en cours, la mise en place formelle n'est pas faite

B = mise en place faite dans certains secteurs ou formations seulement, mise en place partielle, mise en place très récente

A = la notion est en place partout, elle est généralisée aujourd'hui, voire notion ancienne, bien implantée, habituelle

NSP = ne sait pas

NON = la notion est contestable ou non souhaitable

5. Annexe : définitions et réflexions

Avant toute approche pour tenter de fixer un modèle « souhaitable » de contrôle de gestion au sein des Forces, il importe de bien définir la terminologie qui sera ensuite employée. Aussi, l'ensemble de définitions qui va suivre, et les considérations qui s'y rattachent, paraissent un préalable indispensable.

5.1 Définitions valides quelle que soit l'organisation

L'économie est le fait de se procurer au juste coût les ressources nécessaires. Ce critère ne s'applique donc qu'aux responsables disposant de l'autonomie de choix des ressources (embauche, achat).

L'efficacité est la capacité à atteindre les objectifs fixés.

L'efficience est la capacité à les atteindre en consommant les moyens prévus.

La rentabilité, notion strictement commerciale, représente le ratio bénéfice/investissement. Pour le militaire, qui effectue les missions régaliennes de l'Etat, la réussite des missions demandées importe plus que leur coût.¹⁰

Le coût de l'atteinte d'un objectif peut se définir par la somme des ressources consommées, transcrites en unités de valeur financière.

La performance est l'ensemble de ce qui contribue à améliorer le couple efficacité/coûts.

L'effet recherché du contrôle de gestion est l'amélioration de la performance, à tous niveaux.

5.2 Définition de certaines notions dans le milieu militaire

5.2.1 Les objectifs majeurs d'une unité

Ils sont de deux ordres:

- permanents: l'efficacité opérationnelle (savoir effectuer sa mission principale, et également des missions secondaires). Il y a une notion de priorité (ex: unités nucléaires, à mission secondaire classique). La mission secondaire est un effort vers la diversification des compétences d'une unité, gage de souplesse et d'adaptabilité future des hommes mais dont il faut payer le prix: une aptitude moindre que celle des unités plus spécialisées à faire la mission.

¹⁰ Exemples: se projeter sur un théâtre, abattre des avions ennemis, conclure une enquête de gendarmerie, faire une mission de présence maritime ou terrestre. La question qu'on pourrait poser à l'autorité politique: «combien la France est-elle prête à payer pour qu'un organisme (éventuellement privé) effectue la 'mission' ?» a-t-elle un sens?

- conjoncturels: à ce jour, un objectif majeur des unités non encore professionnalisées est de réussir leur professionnalisation. Ces objectifs sont peu nombreux et limités dans le temps. Ils relèvent de critères à préciser au cas par cas, non sur la mission donnée elle-même, non négociable, mais sur les moyens, les délais, la définition des critères de « réussite ».

5.2.2 Définition progressive de l'aptitude opérationnelle

Les savoir-faire sont les aptitudes, développées par certains individus ou groupes d'individus, lorsqu'ils sont munis des moyens adéquats, à effectuer des actions concrètes. Les savoir-faire sont techniques, administratifs, opérationnels, logistiques, etc... Ils s'obtiennent par la formation. On doit donc pouvoir faire l'association: une formation \implies un ou plusieurs savoir-faire.

Les pouvoirs-faire sont les moyens qu'on doit associer à des savoir-faire pour effectuer les actions concrètes. Ils comprennent les matériels, mais aussi l'environnement (structures de commandement, logistique, soutien, infra, finances, ..) nécessaires à réaliser les actions concrètes.

On peut distinguer les pouvoirs-faire à court terme : moyens dont l'absence empêche la réalisation immédiate (ex: les matériels dédiés, vecteurs, systèmes d'armes, munitions) et les pouvoirs-faire à long terme: moyens sans lesquels la possibilité de réaliser l'action ne peut être maintenue dans le temps (ex: les organismes de soutien, ceux relevant de la DGA).

Les capacités opérationnelles élémentaires (ou techniques, administratives, ..) sont obtenues par la réunion des savoir-faire, bien acquis, et des pouvoirs-faire correspondants, disponibles.

Les capacités opérationnelles de haut niveau sont la réunion d'un certain nombre de capacités opérationnelles de niveau inférieur, et d'un *savoir-faire spécifique* (donc une formation) qui permet de les mettre en synergie.

Les missions sont des actes opérationnels complexes dont l'exécution requiert une ou plusieurs capacités opérationnelles de haut niveau. Pouvoir les accomplir est le mandat opérationnel confié à une unité. Il appartient au chef de pouvoir dire que la mission n'a pas été réalisée comme il se doit.

L'aptitude opérationnelle d'un ensemble opérationnel (unité, formation, bâtiment, ..) est son aptitude à effectuer les missions qu'il doit savoir faire, aux niveaux prescrits. Elle suppose donc que, pour chacune des missions possibles, les capacités opérationnelles de haut niveau nécessaires soient présentes. L'absence ou l'insuffisance de certaines capacités opérationnelles de haut niveau (par manque de certains savoir-faire ou pouvoir-faires) doit induire des réserves opérationnelles.

Comment définir l'aptitude opérationnelle d'une formation?

L'aptitude opérationnelle d'une formation se définit par l'ensemble des capacités opérationnelles qu'elle détient, c'est-à-dire des savoir-faire détenus accompagnés de leurs pouvoirs-faire, disponibles.; une unité est opérationnellement apte si les pourcentages objectifs de formation sont atteints pour tous les savoir-faire et les pourcentages objectifs de

disponibilité sont atteints pour tous les pouvoirs-faire; lorsque certains savoir-faire ou pouvoirs-faire ne sont plus détenus, des lacunes sur certaines aptitudes élémentaires sont constatées, donc des réserves sur l'aptitude opérationnelle sont instituées.

Il faut donc que soient listés (dans des normes permanentes) les savoir-faire à détenir, par exemple:

« pouvoir tenir une zone prescrite pendant un temps donné » (différente pour une compagnie, un régiment, ..)

« pouvoir tenir une vitesse de déplacement de x km/h »

« détenir l'aptitude au tir des armements » (ceux dotés à l'unité), etc.

Un savoir-faire de haut niveau peut se définir à partir des savoir-faire de plus bas niveaux, bien combinés pour être utilisés ensemble. Les savoir-faire de haut niveau importent pour juger de la capacité opérationnelle, en revanche les savoir-faire de bas niveau sont les bases à détenir, dont certaines peuvent être cruciales pour l'aptitude opérationnelle (ex: sur un bâtiment, l'entraînement aux procédures de sécurité. Sans cette aptitude le bateau reste à quai).

Il faut donc, en pratique:

- Avoir défini, pour chaque unité, les savoir-faire qui doivent être détenus. Un «savoir-faire» se définit par une formation correspondante, dont la durée, le programme et le volume de personnels à former sont fixés.

- Pour chaque savoir-faire être capable de juger s'il est détenu ou non par les « éléments opérationnels » de l'unité (ex: les pilotes, les sections constituées, etc.). C'est-à-dire établir et tenir à jour l'information de valeur opérationnelle, par savoir-faire; par exemple: D=Non formé, C=Insuffisant, B=Suffisant, A=Nominal.

- Fixer, par savoir-faire, un objectif en pourcentage d'aptitude par valeur. Ex: >65% A, <10% C ou D. Il faut évidemment qu'on ait le moyen de changer de classe d'aptitude moyennant formation, c.a.d. que la formation donnée soit efficace et puisse être testée.

Ainsi, pour un bâtiment, une unité, un escadron, .. on doit connaître le libellé des savoir-faire à détenir, et les pourcentages à atteindre en valeur opérationnelle, pour chaque savoir-faire. C'est la différence entre cet objectif et les savoir-faire réellement détenus, qui doit guider l'effort de formation.

La notion de « pouvoir-faire » importe également. Elle recouvre, pour chaque savoir-faire, les nécessités techniques, donc l'ensemble des matériels qui permettent de le mettre en oeuvre. On doit également avoir identifié un objectif en matière de disponibilité des matériels nécessaires, qui peut être également agrégé sous un indice global de disponibilité, par exemple: D: non disponible; C: mission possible en dégradé; B: mission possible; A: disponibilité nominale. Un objectif peut être, par exemple, >65% A et B, <10%D.

5.2.3 L'activité concrète

C'est l'activité normale, journalière, faite par une unité. Elle comprend: l'entraînement, les tirs, l'entretien du matériel, les actions réelles, les détachements opérationnels, etc. La gestion de l'activité des unités et celle de leurs personnels, doit être une préoccupation majeure. Elle se décompose ainsi:

- L'activité réelle: directement utile à un demandeur.

- L'activité virtuelle: destinée à l'obtention des capacités opérationnelles nécessaires aux missions pouvant être demandées.

Lorsqu'il s'agit d'une activité opérationnelle, on peut la décomposer en 90% d'activité virtuelle et 10% d'activité réelle (ordre de grandeur, variable selon l'armée, l'arme, l'unité ou la formation).

Lorsqu'il s'agit d'une unité de soutien les notions d'activité réelle ou virtuelle sont à remplacer par celles de travail et de formation. En ce cas la proportion s'inverse.

- Il existe aussi, de manière non négligeable, une activité non dédiée à l'opérationnel (activité militaire, activités de cohésion, sport, divers...). Cette activité, nécessaire mais quelquefois imprévue, est perturbante.

5.2.4 Les ressources

Ce sont les moyens dont dispose une unité pour effectuer ses activités concrètes: le personnel, le temps, les finances, les moyens matériels propres, l'infrastructure, les consommables, et également les services que lui rendent d'autres unités (ex: du transport, des réparations, ..). A chaque type de ressource doit pouvoir être associé un suivi de consommation, une « comptabilité » spécifique, si l'on veut mesurer ce que coûtent les activités concrètes.

Les ressources sont soit consommées (perdus, à renouveler), soit amorties (réutilisables).

5.2.5 L'opérationnel, le soutien, le support

Ce sont des notions à clarifier. En effet, on ne peut pas dissocier certains soutiens de l'activité opérationnelle (ex: un pétrolier-ravitailleur en mer). L'activité opérationnelle coûte à court terme (du temps, des finances, du carburant), mais aussi par avance (la préparation, l'instruction au sol, les locaux, le maintien en condition opérationnelle des matériels) et à long terme (réparations, maintenance, achats Titre V, etc.)

Nous proposons les définitions suivantes:

L'opérationnel: Il couvre ce qui est utilisé lors d'une activité (réelle ou virtuelle) qui met en oeuvre un ensemble de capacités opérationnelles, et cesse d'être employé lorsque cette activité finit. Exemple: les avions, leur NTI1, les bâtiments et leurs équipages, les unités en OPEX, etc.

Le soutien: C'est l'ensemble de ce qui est nécessaire pour assurer la conservation à long terme des capacités opérationnelles, et pourrait disparaître si les capacités en question n'étaient plus requises, si leur activité cessait. Ex: les organismes de réparation, de stockage, de logistique, la part des écoles qui délivrent les formations correspondantes, le soutien de l'homme sur le terrain, les personnels correspondants.

Le support: C'est ce qui ne peut disparaître même si les activités cessent : l'infrastructure et ce qui s'y rattache, les administrations centrales et leurs émanations locales, les emprises territoriales, les matériels communs, non spécifiquement militaires, etc.

Le support et une partie des soutiens ainsi définis sont aujourd'hui en cours d'optimisation.

5.2.6 La production

Ce que « produisent » les forces ne peut être aisément quantifié, ni même défini, dans sa totalité. Nous considérons cependant qu'une quantification, même partielle, sur une base suffisamment large, permet de jeter les bases d'un modèle fonctionnel.

Les Forces sont appelées à effectuer des missions réelles. C'est leur vocation, et leur justification. Mais ces missions sont le plus souvent impromptues, difficiles à planifier (hors cas particulier: exemple des transports). Cependant, on doit avoir la garantie que les Forces puissent, lorsqu'il le faut, effectuer leurs missions réelles.

Afin de pouvoir faire leurs missions les Forces doivent disposer des savoir-faire adéquats et des moyens nécessaires (pouvoirs-faire), disponibles.

Ceci permet d'établir, pour les Forces, deux types de production:

- Une production réelle: l'ensemble des missions et des activités directement utiles à un demandeur.
- Une production virtuelle: la formation et l'entraînement, qui génèrent les savoir-faire.

Ces productions se recoupent quelquefois: des missions réelles peuvent souvent remplacer l'entraînement correspondant, mais pas toujours car l'entraînement, planifié, se veut exhaustif. Ex. un bataillon en OPEX peut y parfaire son entraînement, un avion de transport peut transporter une cargaison, alors même que le pilote « fait ses heures », un bateau cumule la présence sur un théâtre et son propre entraînement.

A ces deux types de production on peut associer deux types d'évaluation:

- Evaluation réelle (par le demandeur): la mission est réalisée de façon nominale, ou non.
- Evaluation de l'aptitude opérationnelle: la formation et l'entraînement donnent un certain niveau, vérifiable (exercices, manoeuvres, tirs, etc.); une disponibilité suffisante des matériels est acquise ou non.

Nous définirons donc ainsi la production des forces: « L'ensemble des activités de constitution et de maintien des capacités opérationnelles de haut niveau (pouvant être décomposées en capacités opérationnelles élémentaires: savoir-faire et pouvoirs-faire) nécessaires à effectuer les missions qui peuvent être demandées. »

5.2.7 Problématique de l'analyse des coûts

La production ainsi définie se traduit par un gain en capacités opérationnelle (qui peut équilibrer une érosion, due au temps), provenant de la formation, de l'entraînement, de l'obtention ou de la maintenance de moyens techniques variés.

Cette production se paye par un coût immédiat, défini par la perte subséquente de ressources: temps, matériels (à maintenir ou remplacer), munitions, carburant, finances, indemnités, etc., et un coût à plus long terme: soutien opérationnel (de l'homme, des matériels), matériels nouveaux, formations à mettre en place, ajustement des capacités opérationnelles aux besoins réels.

Les activités opérationnelles réelles, les autres types d'activité (ex: 14 juillet, services publics, ..) doivent être considérées dans le modèle comme perturbant la production (elles induisent des retards ou des suppressions d'activités). Ceci sans oublier, évidemment, qu'elles sont le fondement de l'utilité des Forces.

Il apparaît de façon évidente que certaines missions doivent utiliser des capacités opérationnelles élémentaires communes¹¹, donc le prix à payer pour savoir faire un ensemble de missions, et même pour un ensemble de capacités opérationnelles de haut niveau, est différent (et largement inférieur) au prix de leurs estimations séparées. Ainsi, le ratio « missions/moyens » n'est ni simple à établir, ni vraiment utile au sens de l'optimisation.

On ne peut ainsi espérer identifier un ensemble exhaustif (recouvrant la totalité des capacités des forces armées) de capacités opérationnelles de haut niveau, indépendantes les unes des autres: ceci complique singulièrement l'analyse des coûts et leur affectation par capacité, si l'on veut s'en servir à fins de décision.

En revanche, la décomposition analytique des missions en capacités opérationnelles de haut puis de bas niveau nécessaires, puis de ces capacités en savoir-faire et pouvoirs-faire à acquérir, enfin l'évaluation individuelle des coûts des savoir-faire et des pouvoirs-faire répertoriés, doit permettre d'évaluer ce que coûte en ressources (matériel, formation) le fait de pouvoir mener telle ou telle mission. Il faut cependant rester conscient des redondances (certains savoir-faire ou pouvoirs-faires sont utilisés dans des capacités opérationnelles de haut niveau différentes) lors de l'évaluation des coûts.

¹¹ Particulièrement pour les matériels polyvalents.

5.3 Notions de performance et d'optimisation

Que cherche-t-on à optimiser précisément par la mise en place du contrôle de gestion?

Le contrôle de gestion a, on l'a vu plus haut, vocation à optimiser la performance.

La performance d'une unité des forces est une notion à préciser. C'est « ce qui contribue à améliorer le couple efficacité/coûts », où l'efficacité représente l'atteinte des objectifs fixés (l'aptitude à effectuer les missions, aux niveaux prescrits), et les coûts sont l'ensemble des ressources consommées.

Cependant on peut dire que « le contrôle de gestion n'a de sens que si l'on parvient à mesurer la production militaire et à relier le niveau des capacités opérationnelles aux ressources consommées »¹²

L'efficacité, pour une entreprise, se mesure en terme d'augmentation des parts de marché, des bénéfiques faits, des clients satisfaits, etc. Toutes notions mesurables et sanctionnées par le marché, si l'entreprise ne le fait pas avant.

Pour le militaire, on peut convenir de définir l'efficacité par l'obtention (la production) des capacités opérationnelles nécessaires à faire les missions réelles. Ces capacités augmentent (le travail est efficace) ou non (le travail est inefficace). Cependant l'efficacité opérationnelle ne peut être évaluée réellement que sur le terrain, lors d'un conflit, par le constat de la réussite des missions. De plus, elle n'est pas mesurable dans sa globalité, même si une majorité de ses composantes élémentaires (p.ex. les aptitudes à délivrer des armements) le sont.

La structure de coût, les coûts globaux et par fonction, sont bien connus en entreprise (comptabilité à partie double selon PCG82, comptabilité analytique en découlant, comptabilités internes aux services qui matérialisent les flux).

Les institutions militaires ont dans ce domaine des outils encore très imparfaits. « Combien coûte, tout compris, telle capacité opérationnelle ? » est une question à laquelle il est aujourd'hui impossible de répondre faute d'une comptabilité en partie double généralisée, et la formalisation à tous niveaux des « services reçus » ou des « services rendus » (aujourd'hui toutes les armées ont des projets dans ce domaine).

On peut convenir, en l'absence de systèmes de comptabilité suffisants pour apprécier finement tous les coûts, d'optimiser les ressources consommées telles que définies plus haut.

Ainsi, on dira que la recherche de la performance, pour les forces, consiste à optimiser la ressource nécessaire pour obtenir un ensemble de capacités opérationnelles qui permet d'effectuer les missions qui peuvent leur être assignées, aux niveaux d'efficacité (et de sûreté, de sécurité) prescrits.

Ce choix est évidemment crucial pour le système de contrôle de gestion qui doit être mis en place.

Rester apte à faire les missions demandées aujourd'hui est une contrainte forte. Le contrôle de gestion n'a pas vocation à faire supprimer des capacités qu'on estime trop « chères » par rapport à leur utilisation. Le choix des missions que l'on veut savoir effectuer, et donc des conséquences à assumer en termes de financement et de moyens, relève de l'Etat. Il faut donc continuer à garantir un niveau d'efficacité minimal, contenu dans des « normes

¹² Général d'armée Mercier. CEMAT, lettre n° 21 du 13 janvier 1997.

d'efficacité opérationnelle », et ce par une activité concrète qui produira ou maintiendra les capacités opérationnelles requises, en consommant des ressources.

Deux approches sont possibles pour mesurer ce que coûte l'activité concrète:

- Approche 1: mesurer l'ensemble des ressources consommées, pour permettre une maîtrise des dépenses.

Cette option permet l'analyse des coûts résultant de l'utilisation des ressources, mais elle ne fait pas le lien entre les ressources consommées et les performances obtenues. Les ressources sont considérées comme une condition nécessaire et suffisante pour obtenir la performance. L'objet de l'analyse n'est pas l'activité concrète mais les ressources utilisées pour la mener, dans le cadre de centres de responsabilité budgétaires définis. Ainsi, ce type d'analyse ne peut amener de conclusions utiles pour l'optimisation des structures et des choix, hormis ceux strictement budgétaires.

- Approche 2: mettre en avant l'activité, c'est-à-dire les savoir-faire concrets, les pouvoirs-faire, des unités.

Cette approche se veut mieux adaptée à la spécificité des forces. Elle vise à dégager les leviers qui permettront d'obtenir la garantie de savoir faire les missions, tout en assurant l'optimisation de la performance.

La démarche qui permet d'optimiser l'activité doit être la suivante:

- 1) déterminer les missions principales de l'unité, puis les capacités opérationnelles de haut niveau requises
- 2) traduire ces capacités opérationnelles en objectifs précis, mesurables
- 3) identifier les savoir-faire et les pouvoirs-faire nécessaires (tenir compte d'une redondance souhaitable): nécessité d'une décomposition hiérarchique descendante (capacités opérationnelles de haut niveau, puis de niveaux inférieurs, puis élémentaires, savoir-faire et pouvoirs-faire correspondants) et d'une analyse croisée (l'ensemble des capacités opérationnelles de haut niveau permet-il de réaliser les missions qui peuvent être demandées? - celles-ci découlant de la réflexion faite par l'EMA: planification froide)
- 4) faire en sorte d'obtenir ces savoir-faire et pouvoirs-faires à moindre coût
- 5) suivre la réalisation d'ensemble sur des indicateurs de 4 types: atteinte des objectifs, progression des savoir-faire, disponibilité des pouvoirs-faire, coûts.

On pourra dire que cette démarche est réductrice: elle tend à formaliser la production des forces de manière exhaustive, sous forme d'une sorte de « boîte à outils », ce qui induira nécessairement des oublis. De plus, l'impact de l'activité réelle (missions réelles) n'y est pas évalué en termes d'augmentation de la capacité opérationnelle globale, donc en terme de « production ».

Cependant nous sommes d'avis qu'une démarche rigoureuse, cartésienne, qui porte sur un volume très conséquent d'activités (l'ensemble des activités dites virtuelles), est de nature à produire des résultats en termes d'optimisation qui seront très proches de ceux qu'on obtiendrait d'une démarche appliquée à toutes les activités, tout en évitant l'écueil d'avoir à connaître précisément des activités réelles par nature difficiles à prévoir et à planifier.

6. Annexe : détail des constituants du contrôle de gestion

Les constituants décrits ci-dessous constituent le modèle de contrôle de gestion proposé. Aussi l'utilisation du présent de l'indicatif se rapporte à la description du modèle proposé; la réalité dans les forces fait l'objet d'un examen par armées.

6.1 Constituants préalables : les références de base

Ces constituants clarifient les buts à atteindre et la notion de « production » des unités.

6.1.1 Les missions, l'organisation, les moyens alloués aux unités sont définis

Pour chaque unité on définit le service que l'on en attend, dans une note de création ou d'organisation, qui énonce les missions qu'on assigne à l'unité. En règle générale ces notes déclinent les missions, l'organisation, les moyens alloués.

6.1.2 La norme d'aptitude opérationnelle¹³ des unités est clairement définie

On doit avoir défini, pour chaque unité à vocation opérationnelle, le seuil de compétence au-delà duquel on juge que cette unité est « opérationnelle ». On doit donc avoir dit ce qu'est une unité « opérationnelle ». C'est une démarche éminemment difficile et lourde de responsabilité pour celui qui fixe les limites.

L'aptitude opérationnelle se définit par l'obtention, aux niveaux prescrits, de l'ensemble des capacités opérationnelles (elles-mêmes constituées de savoir-faire et pouvoir-faires) nécessaires pour remplir les missions fixées. Cette aptitude recouvre les conditions suivantes:

- Les capacités opérationnelles (savoir-faire et pouvoir-faires) à détenir sont fixées, par unité

Le commandement organique, après l'avis du commandement opérationnel, doit les avoir attribuées à ses unités. Ceci peut se faire par définition précise sur les notes d'organisation des unités.

- Les critères pour obtenir les niveaux de capacité opérationnelle sont établis (A, B, C, D..)

On doit avoir défini, pour chaque savoir-faire ou pouvoir-faire, ce qui permet de passer d'un niveau de qualification à l'autre. Ceci, par exemple, dans des instructions permanentes d'instruction.

C'est à l'autorité organique, responsable de la préparation à la mission et de la formation, de fixer les critères qui permettent de hiérarchiser l'aptitude à la mission.

C'est au commandant de l'unité élémentaire ou de la formation d'apprécier, en interne, si ces critères sont satisfaits. Il doit donc connaître, pour chaque savoir-faire ou pouvoir-faire dont il a la charge, le niveau en capacité opérationnelle atteint (A, B, C, D).

- La formation, le volume d'entraînement requises pour avoir une capacité opérationnelle sont connus

Il doit exister une norme, un « programme d'instruction », qui associe, aux savoir-faire à détenir, les formations et le volume d'entraînement jugés nécessaires (programme de la formation de base, formations complémentaires, type et périodicité minimale des

¹³ Se reporter aux définitions de l'aptitude opérationnelle.

entraînements). Le juge de cette norme devrait être le commandement organique, en liaison avec l'unité.

- *Les capacités opérationnelles des unités sont connues, régulièrement mesurées, transmises*

Ceci recouvre le suivi de la disponibilité des équipements et matériels majeurs, ainsi que celui des qualifications des personnels, pour s'assurer que les savoir-faires et savoir-faire, fondements des capacités opérationnelles, sont présents. Un dispositif de compte-rendu régulier et fréquent à l'autorité supérieure doit exister. Il peut être informatisé. La responsabilité de sa mise à jour échoit aux unités.

- *Il existe une autorité qui est responsable pour constater l'aptitude opérationnelle, avec ou sans réserves*

Elle prend position, et déclare que l'aptitude opérationnelle est acquise, ou non. Ce constat doit relever de l'autorité organique, au vu des compte-rendus du commandant d'unité ou de formation sur les capacités opérationnelles acquises. Il permet d'employer l'unité en opérations quand elle est au niveau opérationnel requis.

6.1.3 L'ajustement « aptitudes opérationnelles demandées / besoins réels » est recherché

On sait obtenir l'assurance que l'aptitude requise convient en opérations réelles et que les missions qu'on demande aux unités de savoir faire sont bien adaptées aux besoins. C'est une « évidence » qui suppose néanmoins un travail de veille permanent pour déterminer si certaines missions ou certaines capacités opérationnelles (qui supposent hommes, formations, matériels) ne sont pas devenues inutiles au regard de l'évolution stratégique ou technique ou si d'autres capacités qu'on n'a pas sont devenues nécessaires.

Ceci suppose une structure pour tirer les enseignements des crises passées, via les personnels ayant participé aux opérations, pour redéfinir les missions et capacités opérationnelles à détenir (retour d'expérience).

6.2 Constituants indispensables au contrôle de gestion

Ces constituants, qui ressortent des définitions de base et de la Charte, conditionnent l'existence du contrôle de gestion. Ils se rapportent à trois grandes fonctions : planification et prévision, quantification et pilotage, actualisation et prise de décisions correctives.

6.2.1 Une structure de contrôle de gestion existe

- *Des responsables clairement identifiés sont nommés.*

Qui peuvent être des contrôleurs de gestion, en place auprès des décideurs.

- *Une information adéquate leur est donnée:*

Une formation ou information des responsables du CG, hauts décideurs et décideurs locaux a lieu.

6.2.2 Une bonne définition des objectifs est faite

Il faut des objectifs réalistes, déclinés à chaque niveau de l'organisation, définis en commun entre un responsable et ses subordonnés, et des moyens associés. Ainsi:

- Les organismes qui doivent fixer les objectifs sont bien identifiés

Les objectifs sont à décliner du niveau le plus haut vers les niveaux subalternes. Ils doivent se déduire des missions et des grands objectifs (ex: restructurations, professionnalisation) fixés par l'autorité politique.

- Les objectifs sont formalisés dans un document périodique

Chaque niveau formalise les objectifs fixés au niveau inférieur dans un document périodique. Cependant le niveau de formalisation et de précision n'est pas identique selon l'échelon hiérarchique, de même que la périodicité.

- Tous les niveaux de commandement participent à la définition des objectifs

Les objectifs visés sont de nature différente selon les niveaux¹⁴. Ils sont de plus en plus précis au fur et à mesure que l'on descend des niveaux les plus hauts vers les niveaux les plus bas.

- Chaque niveau traduit précisément ses objectifs, en les chiffrant s'il doivent l'être

Chaque niveau aura traduit en données objectives les objectifs que le niveau subalterne devra atteindre à la fin de la période. Il sera ainsi capable de dire de façon sûre : « compte tenu des chiffres que l'on me fournit, l'objectif demandé est atteint - ou non - »

Cette démarche nécessite un choix, un engagement fort du chef. Celui-ci prend le risque d'annoncer par avance ses critères de jugement et de satisfaction¹⁵.

- Les objectifs sont réalistes et fixés en concertation entre les niveaux N et N-1, chargé de les tenir

Une concertation est faite entre celui qui fixe les objectifs et celui qui les réalise, préalablement à la formalisation officielle. Cette concertation a pour objet d'examiner la nature des objectifs à atteindre (comprendre les buts poursuivis), les critères permettant de dire qu'on

¹⁴ Les niveaux qui interviennent dans la définition des objectifs à atteindre sont les suivants:

N1 (Politique) fournit des orientations générales de défense, les menaces à contrer, les scénarios généraux d'emploi et les capacités globales demandées aux Forces, et définit (précisément) un ensemble de moyens matériels, financiers, humain.

N2 (EMA) fournit une planification à froid, qui précise les concepts et les hypothèses d'emploi des forces, en les détaillant sur l'ensemble des théâtres intéressants. Il en découle des capacités à détenir (en projection de forces, de puissance, en capacités de combat) qui peuvent devenir autant de contrats opérationnels.

N3 (commandements d'armées), garant de l'aptitude à faire les missions, émet des directives. Celles concernant la formation opérationnelle sont d'importance majeure, et doivent être quantifiables.

N4 (commandements opérationnels: CDAOA, ALPACI, ALINDIEN, FAS, FOST, ..), N5 (commandements organiques, groupements d'unités, divisions: FAC, FAP, CASSIC, ALPATMAR, ALGASM, régions aériennes, 3^oCA, ...) doivent préciser si ce n'est déjà fait par N3 leur compréhension des directives données en recherchant leur quantification, donc en fixant les indicateurs de suivi. Ils doivent émettre vers N6 après concertation des directives assorties d'objectifs chiffrés.

N6 (grandes unités: régiments, bases aériennes, grands bâtiments: 1000 à 3000 personnes) doit avoir la connaissance précise des capacités détenues par les diverses unités élémentaires (N7: compagnies, escadrons, petits bâtiments), et leur donner des objectifs très précis, personnalisés, fonction de ses propres objectifs à tenir.

¹⁵ Cas d'un objectif « promouvoir la connaissance de l'anglais ». On peut fixer par exemple un taux à atteindre en fin 1999: 50% des personnels navigants auront un CMLP et 30% du personnel pouvant être envoyé en OPEX en aura un. Deux risques existent: 1) l'expérience des OPEX peut montrer que le taux demandé est inadapté au besoin (sous ou surévalué); 2) compte tenu de la situation actuelle et des possibilités de formation (disponibilité des centres, financement), l'objectif peut être impossible à tenir.

les aura atteints (critères de jugement et de satisfaction chiffrés, indicateurs de suivi), d'identifier les moyens nécessaires.

La concertation doit s'appuyer largement sur la connaissance des niveaux subordonnés, plus précise que celle des niveaux supérieurs¹⁶. En matière de chiffrage d'objectifs, on doit considérer que le niveau subalterne est à même, connaissant les buts du chef et l'état actuel, de proposer lui-même les critères (nature, valeur chiffrée) qui mesureront l'effort à faire. Il appartient alors au chef d'accepter ou d'amender les critères objectifs proposés.

Ainsi, les critères de jugement ou de satisfaction des objectifs doivent être connus et fixés d'avance.

- Les objectifs sont formalisés par contrat entre N et N-1

C'est à l'autorité organique, conjointement avec l'unité élémentaire, de fixer les objectifs (c.a.d. les pourcentages à obtenir dans les différentes classes de capacités).

Les objectifs à atteindre sont à définir dans un « contrat opérationnel ». Cette notion a un double avantage : donner à celui qui le passe l'assurance (raisonnable, vérifiable à échéance) que les capacités demandées seront acquises et donner à celui qui le reçoit la clarté sur les buts à atteindre, ce qui lui permet de planifier et d'orienter ses efforts de formation, et de justifier ses demandes.

C'est la différence entre l'objectif et la situation actuelle qui donne les axes d'efforts de l'unité opérationnelle. Cette différence fournit pour toutes les capacités élémentaires des indicateurs de suivi de l'aptitude opérationnelle de l'unité.

Les critères qui permettront de juger de la réalisation des objectifs doivent être définis sans ambiguïté dans le contrat opérationnel.

- Les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs sont connus, et prédéterminés

La concertation a fait apparaître la nécessité de disposer de ressources (hommes, temps, finances, matériels, infra, divers) pour atteindre les buts. Chaque niveau hiérarchique s'engage à fournir les ressources nécessaires, et tient ses engagements.

6.2.3 La mesure des écarts et de la progression vers les objectifs peut se faire correctement

Il faut qu'il existe une mesure périodique des écarts entre la réalisation et les objectifs, et des indicateurs pour vérifier, à intervalles réguliers, la progression de l'ensemble des actions menées. Ceci suppose que:

- L'aptitude opérationnelle des unités est évaluée périodiquement par des autorités externes

Les moyens de tester l'aptitude opérationnelle en situation réaliste doivent exister. Il n'est pas forcément nécessaire de tester les savoir-faire de base, en revanche il faut tester les capacités de haut niveau.

On doit tester périodiquement l'aptitude opérationnelle des unités. Cette évaluation peut se faire par des simulations, des camps, des manoeuvres, des exercices nationaux ou interalliés. Elle doit alors être préparée (quels sont les capacités qui seront testées? Sur quoi va-t-on juger l'unité?... par objectifs globaux), et faite dans des conditions mesurables pour permettre un retour d'informations définissant les axes de progrès.

¹⁶ Possibilités: faire une concertation préalable à l'envoi des directives, lesquelles seront alors chiffrées; envoyer des directives en demandant aux niveaux subalternes de les traduire en objectifs chiffrés et de les proposer pour acceptation.

Ceci est différent de l'action interne à l'unité, normale, de formation et de suivi des capacités.

- Des CR (activité, dispo Ops - matériels, équipages -, capacités Ops actualisées) réguliers sont émis

Des compte-rendus périodiques (activité, disponibilité opérationnelle, capacités actualisées) sont régulièrement émis vers le niveau supérieur (suivi, évolution dans le temps).

La transmission des indicateurs représentatifs des objectifs donnés par le niveau supérieur doit également se faire.

Ces transmissions peuvent être faites par des applications informatiques, centralisées ou non.

- La situation courante des unités et formations est mesurable par un tableau de bord prédéfini

Il est constitué des indicateurs définis en commun avec le niveau supérieur, ainsi que d'indicateurs internes.

Les rubriques suivantes sont pertinentes pour constituer des indicateurs : l'opérationnel (disponibilité, taux de formation, niveau de formation, etc.), l'environnement, les ressources humaines, les soutiens.

Nota: le choix des indicateurs peut être un acte de commandement déguisé: l'effort sera fait pour que les indicateurs atteignent les valeurs prescrites. En d'autres termes on obtiendra, sauf difficulté majeure, ce que l'on a décidé de mesurer. Aussi le problème du choix des indicateurs n'est pas seulement de dire lesquels sont pertinents, il faut annoncer lesquels intéressent le chef. Ainsi, ils retrouvent un certain « naturel » résultant d'une volonté, qui les dispense de légitimité objective.

- La norme (bornes des indicateurs, valeurs standard admises) est fixée et connue

Il faut avoir défini et publié, les bornes dans lesquelles peuvent varier les indicateurs. Ceci peut se faire par les « contrats de disponibilité », par l'annonce de zones « vertes » ou « rouges » (ex: un taux d'accidents du travail), qui peuvent s'intégrer dans les tableaux de bord.

La difficulté majeure est de fixer les bornes. Les textes réglementaires y aident mais ne suffisent pas. Une solution alternative est la mesure et le suivi d'évolution sur une période suffisante (6 mois, 1 an?) pour connaître les valeurs pour une unité standard (en en comparant plusieurs) puis fixer les écarts qu'on juge admissibles par rapport au standard.

6.2.4 Des décisions et des actions correctives doivent pouvoir être prises

Il faut que des décisions éventuellement nécessaires puissent être prises et se traduire par la mise en oeuvre d'actions correctives en fonction des circonstances.

- Une structure chargée de l'évaluation des écarts et de la mise en oeuvre des corrections doit exister

Il faut une structure permanente chargée d'analyser les compte-rendus et les données transmises dans l'optique du contrôle de gestion, c'est-à-dire détecter si la progression vers les objectifs ou le respect des contrats opérationnels passés se font normalement et réagir le cas échéant.

Des décisions d'ajustement doivent pouvoir être proposées aux décideurs dans des instances du type « conseils de gestion ».

Ceci suppose aussi la capacité de l'organisation à pouvoir corriger des dysfonctionnements, par exemple: planifier et payer des créneaux de formation supplémentaires.

- On peut identifier les causes des écarts (les indicateurs ont été conçus ou pensés pour cela)

La valeur prise par les indicateurs doit faire penser aux actions correctives. La nécessité de prévoir d'avance les actions correctives lorsqu'on élabore un indicateur n'est pas démontrée, cependant cette prévision est souhaitable.

Il se peut (et ce sera la majorité des cas) que les indicateurs quantifient des phénomènes qui ne sont pas indépendants les uns des autres (ex: taux de formation - activité opérationnelles - disponibilité des matériels). Aussi l'interprétation des causes n'est pas nécessairement triviale.

- Des flux d'information existent, à tous niveaux, à bonne périodicité (Jour, S, M, T, Année)

Ils sont constitués des comptes-rendus d'activité, de disponibilité, de maîtrise de capacités opérationnelles. Les flux doivent être bien établis, bien organisés, voire automatisés. L'information « à la demande » doit être rare.

- Les marges de manoeuvre au niveau N existent, pour permettre des ajustements en cours d'année à N-1

Elles servent à corriger des objectifs trop ambitieux, rajouter des moyens (ex: des formations), compenser des déviations par rapport aux prévisions (ex: modifier les activités..), réagir aux impondérables (OPEX, diminution de dotations, etc.).

- Les décisions d'ajustement peuvent être prises au bon niveau et rapidement (délégation, déconcentration)

Ce qui suppose l'existence de délégations de décision et d'octroi de moyens supplémentaires (ou de retrait), notamment financiers.

- Les objectifs atteints dans l'année peuvent être rapidement connus, pour servir de référence l'année suivante

Ils doivent pouvoir être mesurés et mis à jour rapidement pour éviter d'augmenter les délais de décision.

- Un contrôle externe existe dans les formations (inspections, pouvoir de redressement)

Des inspections doivent pouvoir évaluer l'action du chef, en positif ou en négatif. Les difficultés sont : la fréquence à adopter, la publication des normes de capacité à respecter, l'exhaustivité de la vérification. A la faculté d'inspecter doit être associé, de façon directe ou bien en passant par la hiérarchie du service inspecté, un pouvoir de redressement.

Actuellement des organismes pratiquent l'inspection. Ils sont multiples, et ont des objectifs finaux différents¹⁷ (opérationnel, soutiens, fonctionnement général, finances, ...)

- La pratique de la surveillance interne existe dans les unités et formations.

La surveillance est une responsabilité du commandant d'unité ou de formation lui permettant de s'assurer du bon fonctionnement de son unité, de la validité de ses informations, de l'existence des moyens mis à sa disposition et de leur bonne utilisation, ainsi que de demander les redressements jugés nécessaires.

¹⁷ Dans l'armée de l'air: IGAA (Ops, ts les 3 ou 4 ans), ITAA, ICAAA, chef de corps, grands commandements

6.3 Constituants d'environnement

Chacun de ces constituants n'est pas indispensable mais leur présence augmente l'efficacité d'ensemble du contrôle de gestion, en fournissant les données et les normes de référence indispensables.

6.3.1 La motivation des acteurs est prise en compte

- Une définition claire des moyens pour motiver les personnels a été faite, et admise

Plusieurs voies existent : motivation personnelle ou collective, contrôle participatif, assignation d'objectifs.

Il est nécessaire que l'ensemble des acteurs impliqués dans le contrôle de gestion soient motivés, ceci par la formation, l'information et également l'obtention d'un avantage par suite de la démarche entreprise. Faire des progrès dans le domaine de l'efficacité doit être profitable à ceux qui en font l'effort. Ceci peut se faire par intéressement individuel (modalités délicates¹⁸) ou collectif (par l'intermédiaire du commandant d'unité : délégations de crédits, responsabilisation, objectifs fixés, négociés, acceptés, une certaine déconcentration de pouvoirs).

- Des actions concrètes d'information, de mise à jour des textes, de motivation sont faites

Elles sont ordonnées ou impulsées par les Etats-majors et concrétisées au sein des unités.

- Les individus sont personnellement impliqués dans leur travail (notation/objectifs annuels)

Le contrôle de gestion peut s'appliquer aux individus à travers de nouvelles formes de notation et d'évaluation.

Les sous-officiers sont annuellement conviés à un entretien fait par leur chef direct, qui porte sur l'adéquation de leur travail réel avec les fiches de poste, de leur travail de l'année avec les objectifs négociés l'année précédente, les conditions dans lesquelles ils exercent leur métier. Egalement, leur chef leur fixe des objectifs clairs (mesurables), en petit nombre, acceptés par les 2 parties, dont la réalisation sera examinée l'année suivante.

La notation des officiers est rénovée pour faire la différence entre le travail réalisé (notion d'objectifs, d'échéances) et le potentiel intrinsèque de l'individu.

Ainsi, l'atteinte ou non des résultats prescrits devrait influencer sur le futur des individus (notation, avancement, postes offerts).

- Les formations sont collectivement impliquées (contrat opérationnel global, connu de tous)

Les objectifs prescrits doivent être utilisés comme source de motivation collective, afin de tendre l'unité vers les buts à atteindre. Ceci en contraint la définition : les objectifs collectifs doivent être simples, compréhensibles et leur légitimité doit pouvoir être facilement expliquée.

¹⁸ Pour motiver l'individu l'entreprise emploie majoritairement les incitations financières: primes aux objectifs chiffrés atteints (ce qui nécessite de les avoir bien évalués et chiffrés, et de savoir les contrôler). Autre moyen: le déroulement de carrière, qui se ferait selon les réussites dans les postes. Ce qui nécessite une souplesse dans les procédures d'affectation, que les armées n'ont pas. Enfin, l'individu peut être motivé par la considération (félicitations, décorations, remerciements) ou le pouvoir (délégations de commandement, délégations financières) qu'on lui donne.

6.3.2 La connaissance des ressources, de leur affectation à un emploi, de leur consommation, existe

L'emploi des ressources à suivre concerne: les hommes, le temps, les matériels consommables, les matériels non consommables, les finances, l'infrastructure, les prestations croisées.

Il est souhaitable de suivre l'emploi de chaque ressource en le rattachant à l'un des emplois génériques suivants : support, soutien, opérations, ceci afin de savoir rapprocher, par ensemble opérationnel, les ressources consommées et la mission réalisée, pour effectuer des optimisations judicieuses.

L'objet de ces suivis est de constituer les données nécessaires aux études d'impact, de coût de décisions, d'opportunités de réorganisations ou de sous-traitance, etc. Ceci doit permettre d'apprécier quelle est l'insertion de chaque unité dans son corps ou grande unité d'appartenance, par la mesure de ce qu'elle consomme et de ce qu'elle produit.

La production opérationnelle doit également être mémorisée : détachements, entraînements, exercices, missions réelles, en incluant une affectation de la production vers différentes catégories : « le métier », c'est-à-dire l'activité conforme aux missions de l'unité, « les prestations » (défilés, missions de service public, prestations interarmées, ...).

Ainsi, les suivis précisés ci-après devraient exister:

- *Hommes : besoins (TE), satisfaction, qualifications, compétences, position*
- *Temps : ventilation des temps passés par activités ou métiers (ops/formation/mili/divers)*
- *Matériels existants : connaissance du parc, de la disponibilité*
- *Utilisation des matériels majeurs : liste, taux d'utilisation*
- *Fonds : flux, affectation des fonds*
- *Stocks : volume, composition, taux d'utilisation effective, de rotation*
- *Services croisés (ceux rendus par une formation à une autre) : formalisation¹⁹, évaluation de coût*
- *Consommables de toute espèce : suivi des consommations*
- *Infrastructure : connaissance du domaine, amortissement²⁰, coûts d'entretien*

6.3.3 La connaissance et la planification de la production, les retours d'information, existent

- *La quantité et le planning d'entraînement sont définis (lieux, calendrier, volumes, etc.)*

Ce qui suppose : une connaissance préalable des besoins en formation pour obtenir un savoir-faire donné et de la disponibilité des centres de formation, des procédures pour gérer les impondérables (détachements, opérations extérieures, ..par exemple des créneaux tampon), la publication au plus tôt et une culture du respect calendaire des programmes, et enfin les financements (déplacements, carburants) et les ressources (au sens large) adéquates.

- *La production opérationnelle : exercices, manoeuvres, camps, formation opérationnelle, est planifiée*

Une programmation annuelle formelle doit exister, pilotée par les autorités organiques

- *Les opérations réelles donnent lieu à enseignements (adéquation formation / capacités opérationnelles / besoins réels)*

¹⁹ Il s'agit de matérialiser « qui travaille pour qui ». Par exemple, le fait qu'une unité de soutien a fourni une prestation à une unité opérationnelle.

²⁰ Notion utile, si l'on souhaite déterminer « le coût » d'une unité.

Par exemple sous forme de rapports et suggestions des commandants des forces engagées, dont l'exploitation entraîne des décisions d'ajustement.

6.3.4 L'intégration comptable de la consommation des ressources et de la production des forces est faite

Elle implique d'adopter une comptabilité en partie double qui peut être basée sur le plan comptable général de 1982, à partir de laquelle on puisse élaborer une comptabilité analytique. Le PGC82 se veut universel et adaptable à toute structure. Force est de constater que des structures de nature très différentes l'utilisent, et en tirent profit. Son intérêt vaut par le modèle des « emplois » et des « ressources » qu'il matérialise, par la connaissance que de nombreux experts en ont, par de multiples outils et logiciels standardisés, disponibles sur étagères.

La forme de cette intégration comptable peut être:

- *Matérialisation des flux de ressources et des productions dans une comptabilité type (ex: PGC82)*
- *Consolidation des comptes (infra, amortissements, services externes, services publics, ..)*
- *Outils d'analyse, d'évaluation de coûts opérationnels, d'établissement de bilans (comptabilité analytique)*

6.3.5 Les données de base, les références, les normes permanentes du domaine opérationnel existent

Ces références de base proviennent de l'existant, de l'expérience (les savoirs opérationnels), ou bien de la volonté du Chef (capacités exigées).

- *Répertoire des unités ou formations opérationnelles, et leur composition*

Pour toutes les formations élémentaires : unités, bateaux, éléments organiques, etc.

- *Répertoire des modules opérationnels*

Pour décrire les forces modulaires projetables²¹.

- *Grille « Capacité opérationnelle / savoir-faire et pouvoirs-faire associés »*

Pour lister les constituants de chaque capacité opérationnelle, afin de pouvoir juger si elle est acquise. Cette grille doit lister les matériels et les formations nécessaires. Il peut être judicieux, pour la constituer, de partir des matériels existants (leurs capacités opérationnelles sont connues) et des formations associées.

- *Répertoire des formations, qui donnent les savoir-faire opérationnels et les qualifications (volume, coût).*

Tout savoir-faire doit s'obtenir après un ou des actes de formation, à répertorier.

- *Normes permanentes d'instruction et d'entraînement opérationnel*

Elles fixent les connaissances à détenir, les progressions, les volumes d'entraînement minimaux, les tests de qualification.

6.3.6 Les coûts unitaires, forfaitaires mais réalistes, sont disponibles et leur structure est connue

- *Coûts humains: chiffrage des heures, selon le grade et le métier ou la spécialité*
- *Coûts techniques horaires d'utilisation des matériels (carburants, ingrédients)*
- *Coûts de maintenance des matériels majeurs (hommes, technique), par heure d'utilisation opérationnelle*
- *Coûts horaires globaux des matériels majeurs (heure de vol, heure à la mer, etc.)*

²¹ Instruction ministérielle 10 000.

7. Annexe : Elaboration des indicateurs

Dans le monde de l'entreprise, les indicateurs sont naturels, car ils découlent directement de la production, de la vente, de l'insertion de l'entreprise dans son milieu ou des parts de marché acquises. Les indicateurs pertinents sont, en définitive, fournis par la quantification des réactions des clients (achats, satisfaction), la comptabilité (bénéfices, chiffre d'affaire), le personnel (demandes de hausses des rémunérations, pressions des groupes et partenaires sociaux), la comparaison avec les autres entreprises (parts de marché, taux d'exportation).

Ils sont donc en quelque sorte imposés; ils proviennent d'entités qu'on peut externaliser, qui sont autant de juges impartiaux.

Au sein de la défense les indicateurs sont plus difficiles à concevoir. En effet, un seul client peut être identifié: l'Etat, entité multiforme. La situation est celle d'un monopole, interdisant toute comparaison (hors forces armées d'autres nations, dont les mandats, les moyens, les interventions, les modes de fonctionnement, la culture, sont différents). Il n'y a pas de marché, mais un ensemble de missions régaliennes. Les demandeurs d'une mission ne savent d'ailleurs pas dire combien ils seraient prêts à payer pour que la mission se fasse (combien achèterait-on l'interception d'un raid aérien au-dessus du territoire national ?).

Aussi, le manque de références extérieures conduit à chercher ses repères dans l'institution elle-même, ce qui la rend juge et partie dans l'élaboration de ses indicateurs.

Ces difficultés ne changent rien à la nécessité de construire des indicateurs significatifs. Elles conduisent cependant à en restreindre le champ, les réservant au pilotage des activités pour optimiser ce que l'on a choisi (la « performance »), et à prendre un certain nombre de précautions.

7.1 Méthode de constitution des indicateurs

Pour élaborer les indicateurs de façon pertinente, chaque niveau doit définir, en relation avec le niveau supérieur et conformément aux missions qu'il a reçu :

- quels sont ses « clients », c'est-à-dire les organismes potentiellement bénéficiaires des missions²²,
- quels sont les « services attendus », c'est-à-dire les missions qu'il faudrait savoir faire à leur profit,
- quels sont les critères de satisfaction des clients (ex: la ponctualité, le taux de disponibilité opérationnelle ...).

Cette démarche doit permettre de déduire les indicateurs recherchés.

7.1.1 Les indicateurs doivent être peu nombreux, et refléter l'activité contrôlée

Une dizaine d'indicateurs seulement à chaque niveau peuvent être suivis avec l'attention qui convient, et analysés finement pour en déduire des décisions à prendre.

²² Dans les bases aériennes par exemple un répertoire, le « plan de ravitaillement base » incluant les unités opérationnelles, décrit les liens entre les unités prestataires de services et les unités clientes.

On peut trouver des indicateurs d'activité, de disponibilité d'équipements majeurs, d'efficacité du soutien, relatifs à la formation, aux situations non souhaitées (accidents, incidents, punitions), etc.

Ils mesureront une situation en croissance (ex: le déroulement d'activité ou la consommation d'un potentiel) ou statique (indicateurs dont la stabilité est souhaitée, entre des bornes).

7.1.2 Ils doivent être définis en concertation

Leur contenu, la périodicité, doivent être établis en concertation entre les niveaux N et N-1. C'est au niveau N-1 de proposer les indicateurs qu'il juge les plus aptes à matérialiser les objectifs que poursuit le niveau N. C'est à lui également de pouvoir dire à quel niveau il se situe par rapport aux objectifs fixés.

C'est en revanche au niveau N de valider les indicateurs ainsi mis au point et de fixer les valeurs à atteindre (chiffage définitif des objectifs, après concertation, bornes dans lesquelles les valeurs des indicateurs statiques: taux de disponibilité, d'accidents, etc. peuvent varier).

7.1.3 Ils doivent être représentatifs de la capacité opérationnelle

C'est à chaque niveau, considérant sa responsabilité en la matière, de définir comment il compte mesurer la capacité opérationnelle.

Les méthodes de mesure classiques portent sur : les taux de disponibilité des matériels majeurs, les ratios d'activité réelle/activité objectif, les disponibilités d'armements, l'instruction du personnel (exercices effectués, pourcentages obtenus dans telle ou telle qualification, taux d'équipage aptes par matériel majeur, etc). Elles existent dans les forces depuis longtemps mais ne sont pas formalisées dans le cadre d'un contrôle de gestion.

La décomposition « capacités opérationnelles de haut niveau / niveaux inférieurs / élémentaires / savoirs et pouvoirs-faires » doit conduire, une fois achevée, à l'élaboration d'indicateurs dont une majorité ne sera certes pas nouvelle mais dont la pertinence pourra être démontrée, et les bornes souhaitables, bien fixées.

7.1.4 Ils doivent être perçus comme des éléments de jugement

L'objectif à atteindre est d'obtenir que les indicateurs soient aux valeurs prescrites.

Une telle approche réduit évidemment la marge de manoeuvre du chef (comment reprocher ce qu'on n'a pas demandé de mesurer?) mais matérialise clairement les responsabilités du subordonné.

Naturellement il ne doit pas y avoir de contradiction entre les objectifs à atteindre et les textes réglementaires, quand il y en a.

Il faut distinguer les indicateurs dits « de pilotage » et ceux dits « de performance »: les indicateurs de « performance » correspondent aux critères de satisfaction des clients (ex: disponibilité); ceux relatifs au pilotage matérialisent un chemin parcouru (ex: entraînement, potentiel consommé, ..).

7.1.5 Il faut une méthode de quantification

Fixer les valeurs à atteindre est un acte de commandement.

Cet acte peut être difficile en phase d'initialisation, faute de données antérieures. Ainsi, au cas où les textes ou les décisions de haut niveau ne fixent pas déjà des valeurs de seuil, il peut être utile dans un premier temps de définir des indicateurs sans leur fixer de bornes, d'historiser les mesures effectuées et de mesurer le coût des actions qu'ils matérialisent. C'est ensuite seulement que des objectifs réalistes pourront être fixés.