



**CENTRE D'ÉTUDES EN SCIENCES SOCIALES  
DE LA DÉFENSE**

***LA PERFORMANCE DANS LES ARMÉES :  
DÉFINITIONS ET PERCEPTIONS***

**Martial FOUCAULT  
Pierre KOPP**

**2005**

*Ce document constitue le rapport final de l'étude commanditée à LIA-Association de recherches sur les marchés informels par le C2SD,  
CCEP 2002-108/SOC, Convention DEF/C2SD/2002 n°50.*

## Équipe de recherche

**PIERRE KOPP**

Directeur scientifique

Professeur de Sciences Économiques

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

106/112 boulevard de l'Hôpital

75013 Paris – France

[pkopp@univ-paris1.fr](mailto:pkopp@univ-paris1.fr)

**MARTIAL FOUCAULT**

Docteur en sciences économiques

Chercheur à l'Institut Universitaire Européen de Florence

Robert Schuman Centre for Advanced Studies

Via delle Fontanelle, 19

50016 San Domenico di Fiesole – ITALY

[martial.foucault@iue.it](mailto:martial.foucault@iue.it)

Martial Foucault – Pierre Kopp

## **PREAMBULE**

Le présent rapport constitue le rapport final dans le cadre du marché intitulé « La performance dans les armées : définitions et perceptions », Référence : CCEP 2002n° 108-soc, entre l'ARMI et le C2SD.

Martial Foucault – Pierre Kopp

## Sommaire

<b>SYNTHESE.....</b>	<b>11</b>
<b>INTRODUCTION : CONTEXTE DE L'ÉTUDE ET CHAMP DE RECHERCHE.....</b>	<b>20</b>
1. Termes généraux de la recherche.....	20
2. L'institution militaire est-elle performante ?.....	22
3. Plan et méthodologie de l'étude.....	23
<b>CHAPITRE 1 : ANALYSE ÉCONOMIQUE DE LA PERFORMANCE.....</b>	<b>26</b>
1.1. L'opposition entre les vertus de la production marchande et publique.....	29
<i>1.11. Les fondements de l'intervention publique .....</i>	<i>30</i>
<i>1.12. La sous performance de l'administration publique .....</i>	<i>33</i>
1.111. Surproduction.....	33
1.112. L'État vénal .....	36
1.2. Vers la mesure de la performance.....	39
<i>1.21. Les grandes règles de l'efficacité dans la production de biens et services.....</i>	<i>39</i>
<i>1.22. L'émergence du « Public Management ».....</i>	<i>41</i>
<i>1.23. Grandes tendances du « Public Management ».....</i>	<i>43</i>
<i>1.24. France : la révolution de LOLF.....</i>	<i>46</i>
1.3. Comment mesurer la performance ?.....	47
<i>1.31. L'efficacité budgétaire : de l'usage de l'efficacité.....</i>	<i>50</i>
<i>1.32. L'efficacité économique.....</i>	<i>53</i>
1.321. L'efficacité productive (ou comment mieux produire).....	53
1.322. L'efficacité allocative (ou comment mieux répartir les ressources).....	54
<i>1.33. L'efficacité managériale ou l'institutionnalisation de la performance.....</i>	<i>55</i>
1.4. La mesure pratique de la performance.....	58
<i>1.41. Les indicateurs de mesure de l'efficacité des politiques publiques.....</i>	<i>59</i>
1.411. Indicateurs de résultat final .....	60
1.412. Indicateurs de qualité du service rendu.....	61
1.413. Indicateurs d'efficacité.....	61
1.414. Indicateurs d'efficacité.....	61
1.415. Les indicateurs de management .....	62
<b>CHAPITRE 2 : DÉFENSE ET PERFORMANCE DANS UN CADRE BUDGÉTAIRE NOUVEAU.....</b>	<b>65</b>

2.1. Les limites du dispositif budgétaire actuellement en vigueur .....	66
2.2. Le cas de la défense.....	67
2.21. <i>Une discussion budgétaire en trompe l'oeil</i> .....	68
2.22. <i>Des conclusions de la Cour des comptes insuffisamment prises en considération</i> .....	70
2.23. <i>La prise en compte croissante de l'économie dans le militaire</i> .....	71
2.24. <i>Loi de programmation militaire : révélateur ou amplificateur des tendances structurelles</i> .....	74
2.3. Une nouvelle nomenclature budgétaire qui accroît les marges de manœuvre des gestionnaires : plus de responsabilité .....	76
2.31. <i>La mise en œuvre dans le domaine de la défense</i> .....	77
2.32. <i>Les exigences de l'évaluation</i> .....	79
2.33. <i>Quel rôle pour les trois États-majors des armées ?</i> .....	81
2.4. Bilan d'étape de la mise en œuvre des outils de performance au sein du Ministère français de la Défense .....	82
2.41. <i>Programmes, missions et actions : le triptyque défense</i> .....	82
2.42. <i>Un état d'avancement à géométrie variable</i> .....	84
2.5. Écueils à éviter.....	85
<b>CHAPITRE 3 : LES EXPÉRIENCES ANGLO-SAXONNES.....</b>	<b>88</b>
3.1. Un modèle britannique arrivé à maturité.....	89
3.2. Un programme d'efficacité.....	92
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>97</b>
<b>RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....</b>	<b>101</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>105</b>
Annexe 1 : La logique de l'évaluation.....	105
Annexe 2 : Le calcul des coûts .....	112
Annexe 3 : Tableau de bord du MoD (defence balanced scorecard).....	123
Annexe 4 : Bilan de performance des agences du MoD.....	125



## Glossaire

DGA	Délégation Générale pour l'Armement
LFI	Loi de Finances Initiale
LPM	Loi de Programmation Militaire
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances
MoD	Ministry of Defence (UK)
NAO	National Audit Office
OPEX	Opérations extérieures
PAP	Projets Annuels de Performance
PFI	Private Finance Initiative
PPBS	Planning Programming Budgeting System
PPP	Partenariats Public Privé
RAB	Resource Accounting and Budgeting
RAP	Rapports Annuels de Performance
RCB	Rationalisation des Choix Budgétaires
VFM	Value For Money

Martial Foucault – Pierre Kopp

## SYNTHESE

L'objectif du rapport est d'analyser les conditions de mise en œuvre de la performance au sein de l'institution militaire. Il s'agit à la fois de préciser les difficultés inhérentes à toute mesure de performance au sein d'organisations non marchandes, de définir les outils à la disposition des autorités publiques pour construire de tels indicateurs de performance et enfin de souligner les spécificités de la perception de l'efficacité économique au sein du Ministère de la Défense. En d'autres termes, cette recherche est bâtie autour de la délicate conjugaison d'une contrainte budgétaire de moins en moins souple, d'une « nouvelle constitution financière » représentée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), et de l'introduction de techniques innovantes de gestion publique au sein du Ministère de la Défense.

La première partie du rapport rappelle dans quel cadre d'analyse économique la question de la performance a jusqu'à présent été étudiée. Le mouvement de réforme de l'État tel qu'il était décrit par l'économie publique traditionnelle est uniquement préoccupé d'efficacité. Il est insensible aux appels des groupes d'intérêts. Les fonctionnaires sont insensibles aux prébendes qu'ils pourraient tirer de leur charge (carrière future dans l'industrie réglementée, par exemple). Depuis le milieu des années soixante-dix, il est devenu courant de remettre en cause cette vision de l'État bienveillant et omniscient. La question de savoir, dans quelle mesure, il est raisonnable de considérer que l'État est capable d'assurer ses missions de manière efficace est devenue incontournable.

L'école du « Public Choice » a tenté de montrer que si les individus qui composent l'administration sont rationnels alors cette dernière adoptera un comportement qui s'éloigne de l'efficacité. Pour Niskanen (1971), l'administration tentera toujours d'obtenir le budget le plus important possible et surproduira systématiquement le bien ou le service collectif qu'elle est censée produire, précisément pour obtenir le budget maximum. Enfin, selon Stigler [1971] le gouvernement et l'administration sont soumis à l'influence de groupes de pression.

En réaction à ces critiques, la première tendance du mouvement de « Public Management » fut celle consistant à introduire un minimum de planification stratégique de l'action publique. Traditionnellement, la discussion des choix budgétaires se menait chaque année à l'occasion de la discussion de la loi de finances. Tout arbitrage intertemporel, toute idée de jeu séquentiel (admettre une diminution aujourd'hui en échange d'une augmentation demain) étaient ainsi totalement inenvisageables. Dans un tel contexte, il était impossible de faire émerger une planification stratégique de l'action publique.

La seconde tendance du mouvement de réforme de l'administration publique observé à l'étranger consiste à accroître la séparation des fonctions de définition et de gestion des politiques publiques. Dans l'ensemble des pays, une distinction s'est opérée entre la définition et la conception des politiques publiques, d'une part, et leur mise en œuvre concrète sur le terrain, d'autre part. Certains pays ont fait le choix de favoriser une séparation institutionnelle de ces deux fonctions. Ce fut le cas au Royaume-Uni où la réforme a permis, dès la fin des années quatre-vingt, d'assigner à chaque niveau d'exécution une mission unique et des tâches précisément identifiées, ainsi qu'une liberté de gestion accrue en contrepartie d'engagements mesurables. Dans cet esprit, le Royaume-Uni a fait le choix de privilégier la création d'agences qui négocient avec les ministères de tutelle un document cadre.

La troisième tendance de la réforme du management de l'administration publique consiste généralement à favoriser une plus grande liberté de gestion contre un engagement formel de résultats. L'organisation en agences ou l'identification de centres de responsabilité autonomes au sein des administrations s'accompagnent le plus souvent d'un mouvement général de contractualisation de ces entités avec leurs autorités de tutelle. Les contrats de performance (dont nous préciserons plus loin le contenu) fixent les objectifs et les niveaux de performance assignés aux agences, ainsi que les modalités de « *reporting* » auprès des départements ministériels. En contrepartie d'engagements sur les résultats, les gestionnaires bénéficient ainsi d'une plus grande souplesse de gestion. Mais ils se voient imposer une obligation très stricte de rendre compte aux ministres.

L'enjeu fondamental de la performance se résume en cette formule avancée par Diamond (2005), « *la mesure de la performance augmente la qualité de la gestion publique en aidant (par conséquent) les responsables à prendre les meilleures décisions et à faire un usage efficace des ressources allouées* ». C'est pourquoi, mesurer concrètement la performance suppose de mettre en place des indicateurs de ladite performance. La mesure de la performance doit constituer un instrument permanent dont la portée est plutôt de favoriser l'implication des personnels dans le changement que de fournir une mesure scientifique de l'efficacité. En matière de management public, l'évaluation est donc conçue comme faisant partie intrinsèque du dispositif d'amélioration du service rendu et non comme un indicateur externe. Dis brutalement, l'évaluation est plus un instrument de

mobilisation autour de l'objectif de performance que la mesure externe de cette dernière.

Le préalable de toute évaluation est la mise en place d'indicateurs. Les indicateurs doivent refléter les missions essentielles de l'organisation ainsi que les priorités du gouvernement et ne pas essayer de couvrir toutes les activités possibles. Un indicateur est une représentation chiffrée d'un phénomène que l'on veut suivre et contrôler, pour permettre d'objectiver une situation, d'en rendre les caractéristiques lisibles et interprétables pour le décideur public. Un indicateur est nécessairement quantitatif soit parce qu'il rend compte d'une donnée mesurable soit parce qu'il associe une échelle cardinale à une représentation qualitative.

En France, le mouvement connu sous le terme de RCB (Rationalisation des choix budgétaires) a tenté de mettre au cœur des préoccupations de l'action publique l'exigence d'efficacité. La décennie soixante-dix est ainsi marquée par une volonté de mieux évaluer la production étatique et de soumettre les nouveaux investissements au crible d'un critère de choix rationnel. Il s'agissait de ne retenir que les projets dont les bénéfices étaient supérieurs aux coûts et de préférer entre deux projets celui qui pour un franc dépensé engendrait le bénéfice le plus important. L'expression anglo-saxonne « *Value for Money* » traduit l'état d'esprit de cette époque.

Toutefois, comme nous le montrons dans une deuxième partie, ce mouvement fit long feu et le terrain de la réforme administrative a largement été laissé en friche jusqu'à la modification de l'ordonnance de 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Cette LOLF va entraîner une « révolution » budgétaire en substituant à la logique de moyens une logique de programmes et en instituant le contrôle de la performance. La loi fixe un cadre d'évaluation strict par la production d'un projet annuel de performances précisant notamment la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir au moyen d'indicateurs précis. La globalisation et la fongibilité des crédits ont pour corollaire un certain nombre de contreparties exigées des ministères. Les gestionnaires de programmes devront s'engager sur des objectifs et rendre compte chaque année des résultats obtenus, supposant la mise en place d'une comptabilité permettant de mesurer et d'analyser les coûts.

Cette évaluation des résultats de la gestion publique soulève la question des critères retenus pour apprécier la performance des dépenses engagées. Dans le cas de la défense, ministère régalien par définition, il ne sera pas possible de mesurer la productivité, au sens économique du terme, des dépenses. L'efficacité se mesurera donc à l'aune d'autres paramètres.

Un « chaînage vertueux » devrait s'instituer entre la loi de règlement du budget exécuté et la loi de finances de l'année postérieure à celui-ci, rompant

avec les pratiques budgétaires actuelles. L'analyse de l'efficacité des crédits utilisés et des résultats obtenus pour chaque programme sera placée au cœur du débat sur l'allocation des crédits au titre de l'année à venir lors de l'examen du projet de loi de finances.

La plupart du temps les énoncées de politique publique mêlent des objectifs généraux, intermédiaires et finaux sans les hiérarchiser. Souvent, les objectifs ne sont pas accompagnés de repères quantitatifs, ce qui fait qu'il est impossible de savoir s'ils sont, ou non, atteints. Les moyens sont parfois assignés à des objectifs intermédiaires, parfois de nouveaux objectifs sont introduits sans que les moyens soient redéployés. La multitude d'objectifs, plus ou moins explicites, énoncés par la politique correspondant à différents niveaux de concrétisation, rend illusoire d'en rendre compte un à un, et encore moins dans leur ensemble.

Au final, le Ministère de la défense a la charge de huit domaines d'activités ou « programmes » dont deux dimensions interministérielles articulées autour des programmes respectifs « sécurité » et « recherche et enseignement supérieur ».

L'innovation budgétaire majeure porte évidemment sur les possibilités de fongibilité des crédits. Autrement dit, le ou les responsable(s) d'un programme devien(nen)t en quelque sorte le producteur d'une politique publique de défense. La réussite de cette politique publique s'analysera au regard des résultats annuels de performance (RAP). A ce stade, observons que chaque programme ne dispose pas encore d'une panoplie complète d'indicateurs de performances.

Il importe de souligner combien l'action du Ministère de la Défense en faveur de l'innovation en matière de gestion publique et d'organisation administrative est décisive afin de rendre compatibles les objectifs et les ressources allouées à la défense dans un cadre LOLF. Alors qu'il est facile de déterminer des indicateurs de performance dans le cadre d'activités tangibles ou facilement quantifiables (services des approvisionnement, enseignement,...), le Ministère de la Défense a dû inévitablement prendre en compte des objectifs de nature stratégique et opérationnelle. Là où le Ministère de la Défense, en particulier par le truchement des États-majors, disposait d'une prédisposition à la définition et l'exécution de la performance opérationnelle, les travaux ont vite débouché sur des propositions compatibles avec l'esprit de la LOLF. Mais, la difficulté majeure tient en la construction d'indicateurs transversaux aux armées

pour les objectifs opérationnels. En soi, cette situation traduit tout simplement les difficultés liées à la nécessaire fongibilité des crédits budgétaires de défense dans une perspective de découpage fonctionnel des missions du Ministère de la Défense. C'est pourquoi le programme « Préparation et emploi des forces » suscite aujourd'hui de vives réserves au sein du Parlement et de la Cour des Comptes car, pour certains, il s'éloigne trop du cadre LOLF, et pour d'autres, il reste trop volumineux et par voie de conséquence peu propice à une lecture fonctionnelle qui conduirait in fine à le (re)découper en plusieurs missions.

Ce rappel des faits tend à souligner la complexité avec laquelle la performance doit être appréhendée et son caractère polymorphe. Or, si l'activité de contrôle de gestion paraît une dimension aujourd'hui maîtrisée par les services de Défense, la performance dépasse ce simple outil et oblige désormais les personnels militaires à s'interroger sur l'adéquation entre les emplois et les ressources. Il est évident que la présentation des rapports annuels de performance au Parlement implique d'inscrire la performance dans la durée et de mobiliser des ressources non plus dans une logique patrimoniale mais de résultats.

Une dernière partie s'attache à présenter de manière comparative le chemin de la réforme suivi dans les pays anglo-saxons, et principalement au sein du MoD (Ministry of Defence) britannique. A cet égard, nous rappelons quelques précisions terminologiques. L'expression française de *réforme de l'État* ne se retrouve guère à l'étranger. Le terme générique le plus fréquent est de la celui de *Public Management Reform* qui désigne de façon très générale tout changement dans les structures et les processus administratifs destinés à améliorer leur fonctionnement.

Le terme *Public Management* lui-même n'est pas dépourvu d'ambiguïté. Désigne-t-il simplement le champ d'activité des responsables politiques et administratifs, la gouvernance d'ensemble du système administratif ou, dans une optique plus technique, la transposition des outils classiques du management à la sphère administrative ? L'analyse des réformes étrangères montre qu'elles empruntent à chacune de ces conceptions. Mais nulle part, la gestion publique n'est assimilée à un simple processus technique. Elle s'ancre dans la politique, le droit, en relation étroite avec la société civile. Les principes qui fondent l'action administrative ne sont pas solubles dans une conception purement instrumentale du management.

Un trait commun se dégage de toutes les expériences : la modernisation de la gestion publique est une œuvre de longue haleine dont le cheminement n'est pas linéaire. Pour plusieurs pays – c'est notamment le cas du Danemark, de la Grande-Bretagne et de la Suède- le point de départ des réformes se situe à la fin des années 1970 ou au début de la décennie suivante. Si malgré les

difficultés et les retards ou les échecs, le cap de la réforme a été maintenu, c'est qu'elle a bénéficié d'un appui renouvelé des plus hauts responsables politiques et, dans certains pays, un soutien qui transcendait les clivages partisans.

Souvent présenté comme un modèle de réforme, le gouvernement britannique s'est lancé depuis le début des années 1990 dans une politique soutenue de rationalisation du management et de la comptabilité, et de coopération avec le secteur privé. Les raisons de cette conversion sont à chercher du côté du Trésor de sa majesté. En effet, le Royaume-Uni entend maintenir quel qu'en soit « le prix à payer » sa position stratégique et influente dans le concert mondial des pays disposant de l'arme nucléaire. Pour cela, le gouvernement britannique a opté pour une forme de *policy mix* militaire alternant réduction des dépenses de défense (de 32,6 millions de livres en 1985 à 23,5 en 2001) et recherche d'une meilleure efficacité. Le ministère de la Défense (MoD) s'est engagé à améliorer de 2,5% par an l'efficacité des crédits dont il dispose jusqu'en 2008, soit l'équivalent de 2,83 milliards de Livres d'ici cette échéance.

En matière d'achat d'équipements, une politique plus rationnelle (*Smart Procurement*) vise à réduire substantiellement les coûts d'acquisition en insistant sur des délais de livraison plus rapides, des équipements moins chers (avec un système de blocage des prix pour les contrats de moins de cinq ans), une qualité améliorée, des procédures de conformité simplifiées... Autre réforme de poids, la mise en place d'une comptabilité analytique au sein du MoD vise à transposer les pratiques comptables privées vers les armées afin de disposer d'un outil comptable comparatif entre directions, de connaître les coûts unitaires d'acquisition, les niveaux de performance de l'administration Défense et des agences associées.

Enfin, dernier axe de cette révolution, les partenariats public-privé entérinent l'idée selon laquelle la participation financière du secteur privé à la fourniture d'un certain nombre de services ou d'équipements militaires est source de gains de productivité et de meilleur usage des ressources publiques. Au fond, l'espoir comptable placé dans le recours aux partenariats public-privé illustre parfaitement le caractère structurel de la réforme engagée outre-manche. D'un point de vue économique, ce dispositif laisse même entrevoir une inflexion de la théorie de la fourniture des biens collectifs purs dans la mesure où traditionnellement la défense était rangée dans la catégorie des biens et services (au même titre que la justice ou la police) assurés et financés par le seul secteur public. Par delà les considérations théoriques, il est intéressant de noter



## Performance dans les Armées : Définitions et Perceptions

que la quête absolue d'une meilleure efficacité laisse libre cours aux dispositifs de financement dits innovants. L'enjeu final demeure la combinaison d'une efficacité opérationnelle, toujours délicate à mesurer, et budgétaire, plus facilement quantifiable. Par ailleurs, le choix de privilégier la contractualisation comme mode de gestion des deniers publics du Royaume-Uni rappelle étroitement les principes d'action de la LOLF tant la responsabilité économique des principaux ordonnateurs des services du MoD est ici engagée.

Sous l'impulsion de nouvelles règles de gestion publique (processus dit de *public governance*) applicables à l'ensemble de la sphère publique, le Royaume-Uni a mis en œuvre un grand programme d'amélioration de la performance dans des secteurs aussi divers que celui de la santé, de l'éducation, de la police. Pour la défense, il en a résulté la publication en 1999 d'un premier rapport sur le niveau de performance atteint par les différents corps composant le MoD. Plus précisément, ce travail mettait en avant la définition d'un concept global de « *balanced scorecard* » défini par le MoD lui-même, et non par le Trésor britannique pour juger in fine la politique publique de défense. Organisé autour de quatre objectifs principaux (opérations militaires, gestion des ressources, gestion des acquisitions et formation), ce tableau de bord traduit une prise en compte singulière et originale des questions de performance par une vision décentralisée des objectifs assignés au MoD.

Si les autorités britanniques jugent leur politique de défense efficace, il est intéressant de noter qu'en matière d'efficience le MoD réalise environ 86 % des économies prévues par la *Strategic Spending Review*, soit plus de 1,7 milliards de Livres. Nombreuses et diffuses sont les raisons de ce succès. Toutefois, l'un des facteurs clés repose indiscutablement sur l'introduction d'un système de comptabilité analytique (RAB) qui a permis de raisonner en termes de ressources capacitaires et non plus seulement en termes patrimoniaux.

Au final, la véritable transformation engendrée par ce chantier de réforme est la pluralité de définitions retenues par les services du Ministère de la Défense pour circonscrire la notion d'efficacité de l'institution militaire. Habitues à penser des notions de performance militaire (au sens opérationnel du terme), il est cette fois-ci demandé aux armées d'accoucher un programme de gestion publique avec des indicateurs de performance propres à toutes les activités non marchandes.

Au-delà des enjeux politiques indéniables de l'exercice, un certain nombre de crispations ont pu naître au sein de l'institution militaire pour au moins deux raisons principales. La première tient en l'existence d'un outil de contrôle de gestion qui se trouve « concurrencé » par l'objectif de disposer d'un tableau de bord des différents indicateurs de performance. Dès lors, le processus LOLF est appréhendé comme une remise en cause d'un savoir interne. La deuxième raison est plus systémique et concerne la capacité d'une

Martial Foucault – Pierre Kopp

organisation d'une taille aussi grande que le Ministère de la Défense à trouver un consensus sur le bien-fondé de la performance militaire et par conséquent à réduire la diffusion de l'information préalable à tout exercice de calcul d'efficacité économique.

## Performance dans les Armées : Définitions et Perceptions

## **INTRODUCTION : CONTEXTE DE L'ÉTUDE ET CHAMP DE RECHERCHE**

Face à la mondialisation des échanges, à l'émergence de nouvelles légitimités issues de la construction européenne et de la décentralisation, aux exigences croissantes des citoyens en termes de droits et de qualité, l'État est aujourd'hui conduit à repenser son rôle, son organisation et ses modalités de fonctionnement.

Pour faciliter la compréhension de la mise en œuvre de cet impératif, dans le domaine de la défense, nous proposons une étude économique qui précise le sens et les conditions de mise en œuvre d'indicateurs de performance dans le domaine de la défense.

### **1. Termes généraux de la recherche**

La construction européenne incite l'État à être plus efficace, plus transparent et plus à l'écoute des citoyens. En tant que producteurs de politiques publiques, les États (gouvernants) sont désormais soumis à de fortes exigences dans la conduite de ces politiques afin de satisfaire, dans les meilleures conditions, les besoins collectifs exprimés par les individus. Pour cela, les États ont emprunté un certain nombre des outils de gestion et de management propres au monde de l'entreprise et plus récemment de la *corporate governance* (Emmons W. and Schmid F. [1999]).

Pour autant, l'ensemble des domaines d'intervention de l'État n'est pas soumis à la même rigueur et à la même exigence gestionnaire. Longtemps ignorées par les travaux d'évaluation, les politiques publiques de défense font aujourd'hui l'objet de recherches pluridisciplinaires (science politique, science économique et sociologie).

A l'instar des politiques publiques de santé ou d'éducation, la défense nationale n'échappe pas à une approche évaluative chargée d'apprécier l'efficacité globale du système de défense. L'objectif de cette étude vise précisément à déterminer la performance du système de défense français et à définir l'efficacité de l'emploi des ressources engagées par les Armées, qu'elles soient humaines ou matérielles. L'évaluation vise ainsi à introduire davantage d'efficacité organisationnelle et d'efficacité dans la consommation des ressources humaines et matérielles.

## Performance dans les Armées : Définitions et Perceptions

Si l'efficacité a toujours été une notion chère aux économistes, son usage n'est pas exclusif à l'analyse économique. Au contraire, plusieurs définitions de l'efficacité mais aussi de la performance et de la productivité cohabitent en sciences sociales. A chaque fois, il s'agit de fixer un cadre référentiel pour juger *in fine* une action au regard d'objectifs préalablement fixés et de vérifier si d'autres alternatives (programmes) ne conduisent pas à des résultats plus satisfaisants pour les bénéficiaires.

Pourquoi être performant ? Comment y parvenir ? Qui juge de la performance ? Ce triple questionnement constitue la trame de l'étude des politiques publiques. L'évaluation ne porte pas seulement sur le fonctionnement interne des organisations publiques (conformité aux règles de la comptabilité publique, adéquation des moyens mis en œuvre), elle cherche également à apprécier les effets de l'action publique en termes de modification de l'environnement (conduites et perceptions des acteurs).

En s'appuyant sur les travaux de gestion publique et de l'économie des organisations, nous proposons de mettre en exergue les critères de productivité et d'efficacité dans l'étude des politiques publiques par analogie avec l'usage réservé de ce concept aux structures privées.

En rappelant que l'efficacité économique désigne le processus par lequel l'agent économique (la firme) cherche à réaliser le meilleur usage possible des ressources (inputs) en vue de produire le maximum de produits (outputs), nous examinons les raisons qui rendent impossibles la transposition immédiate du critère d'efficacité économique à l'évaluation d'une organisation publique.

A partir des travaux de C. Ménard (2001), différents modèles d'efficacité (efficacité) organisationnelle ont été développés et regroupés en trois grandes familles : les modèles centrés sur les objectifs, les modèles avec prédominance des critères systémiques et enfin les modèles à composantes stratégiques. Ainsi, le choix de critères économiques précis permettant l'évaluation des performances d'une organisation et la comparaison entre organisations se révèle un exercice théorique difficile. Pour autant, il est souvent fait référence à des résultats qui conduisent à affirmer que certaines organisations réussissent mieux que d'autres. Ici, la performance globale de l'organisation suppose de tenir compte d'une combinaison de critères tels que la satisfaction de sous-groupes de participants (qualité de l'organisation du travail, possibilité de promotion, de rétribution...), l'extension de l'organisation (capacité à assurer de nouveaux services...), ou encore la réduction de l'incertitude comme corollaire de décisions efficaces.

A partir de cette typologie de modèles d'organisations performantes, nous proposons de classer les principales réformes de la gestion publique conduites par l'État afin d'améliorer ses performances globales.

Au delà de la généralisation du contrôle de gestion et du développement de la contractualisation, une deuxième perspective susceptible de contribuer à l'amélioration de la performance s'est concrétisée à l'occasion des réformes de la gestion budgétaire publique.

En effet, la modification en 2001 de l'ordonnance de 1959 portant loi organique relative aux lois de finances (LOLF) va entraîner une « révolution » budgétaire<sup>1</sup> en substituant à la logique de moyens une logique de programmes et en instituant le contrôle de la performance. La loi fixe un cadre d'évaluation strict par la production d'un projet annuel de performance précisant (article 51-5°) notamment « la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir au moyen d'indicateurs précis ».

A cet égard, la mesure des résultats escomptés se lira sous le prisme de 4 grands indicateurs de performance définis théoriquement : - l'efficacité socio-économique, - l'efficacité de la gestion (rapport des produits de l'activité administrative aux ressources consommées), - la qualité du service et - la répartition des coûts.

## **2. L'institution militaire est-elle performante ?**

La question de la productivité des institutions de défense n'est pas inédite puisque dès 1971 Niskanen<sup>2</sup> avait mené un travail de recherche sur l'efficacité de la production publique en mesurant empiriquement la performance du département américain de la Défense. Il est intéressant de remarquer l'analogie avec la période actuelle, puisque le travail pionnier de Niskanen s'inscrivait dans un environnement économique marqué par la fin de la conscription et la contraction sévère des budgets militaires contraignant le ministère de la Défense de l'époque à relever le défi d'une meilleure productivité de sa main d'œuvre (devenue plus coûteuse) et de ses équipements moins vite renouvelés sur une période récente (Danet [2002]).

---

<sup>1</sup> L'article 7 dispose ainsi que les crédits sont spécialisés par programme qui « regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis [...] ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. Pour un examen complet de la loi, voir S. Mahieux (2001).

<sup>2</sup> Célèbre pour sa théorie économique de la bureaucratie. Niskanen W.J. (1971), "*Bureaucracy and Representative Government*", Chicago: Aldine Atherton.

## Performance dans les Armées : Définitions et Perceptions

Notre travail consiste à mieux comprendre comment la question de la performance s'est instillée au sein des Armées, si l'approche par les ressources (humaines et matérielles) est la plus pertinente pour évaluer ex-post l'efficacité de la politique publique de défense. Dans cette perspective, nous proposons de construire une méthodologie d'analyse permettant de faciliter la comparaison des diverses méthodes de gestion axées sur les résultats.

Ce cadre permet de relever les points communs de ces méthodes ainsi que les pratiques exemplaires. Six angles étroitement liés (Cunningham G. & al. [1999]) sont passés en revue pour chacune des initiatives de mesure du rendement afin d'offrir une base pour l'analyse et pour organiser les constatations :

(1) L'initiative de mesure du rendement est-elle liée à une *vision explicite* ou à un ensemble *d'objectifs très importants* ?

(2) Quels sont les *objectifs de l'initiative* et dans quelle mesure visent-ils l'amélioration de tendances générales (constatées dans le monde de l'entreprise) ou du Ministère de la Défense dans son ensemble ?

(3) Quel est l'historique de l'initiative (origine, élaboration, amélioration et poursuite) ?

(4) Dans quelle *stratégie* ou dans quel *plan de mesure de la performance (productivité)* les objectifs, les indicateurs et les repères s'inscrivent-ils ?

(5) Y a-t-il plus d'un *ministère* ou *niveau* de gouvernement qui participe à l'initiative; autrement dit, s'agit-il d'une initiative collective ? Le cas échéant, comment s'organise la mesure de la performance compte tenu de la nature des ressources humaines et matérielles disponibles dans chaque corps d'armées ?

(6) Quelle est l'étendue de la *participation des acteurs* (agents évalués) à l'initiative et quelle forme prend cette participation ?

### 3. Plan et méthodologie de l'étude

La première partie de notre recherche nous conduira à une recension de la littérature consacrée à la définition de la performance au sein des organisations publiques en France mais également dans d'autres pays occidentaux. A partir de ce cadre analytique, une étude comparative recourant aux indicateurs habituellement utilisés au sein des organisations privées sera menée afin de mettre en perspective la variété des indicateurs de performance et d'efficacité aujourd'hui mis en œuvre dans les services de l'État. Il s'agira *in fine* de préciser le critère d'évaluation retenu dans la théorie économique classique pour mieux souligner l'impossibilité d'utiliser le critère d'efficacité économique lorsque l'on étudie les organisations publiques. Non seulement le

marché ne constitue pas un référent satisfaisant, d'un point de vue théorique, pour tenter de comparer les résultats d'une organisation publique et d'une organisation privée, mais il est par ailleurs à la source de défaillances justifiant l'intervention de la puissance publique.

La deuxième partie se concentre sur l'étude des indicateurs de performance utilisés au sein du Ministère de la Défense. Nous nous intéressons à la genèse de cette nouvelle gestion publique des ressources militaires en insistant sur la perception et la réaction des acteurs en situation.

La troisième partie s'attache à analyser et commenter la pertinence des outils retenus par le Ministère français de la Défense au regard d'expériences étrangères (Royaume-Uni) analogues.

Afin de mener ce travail une série d'entretiens ont été conduits avec les responsables de la Direction des Affaires Financières du Ministère de la Défense, avec les représentants de l'Armée de l'Air, de Terre, Marine Nationale et de l'État-Major des Armées et d'autres Ministères (Ministère des Affaires Sociales, Ministère de la Justice, Ministère de l'Éducation Nationale). Les entretiens menés sous la forme semi directive visent à faire émerger les différentes conceptions de l'efficacité et de la performance selon la position des acteurs. On observera que l'efficacité est une notion polymorphe, dont la définition varie selon la position de nos interlocuteurs. Sommairement, on testera en premier, l'hypothèse selon laquelle le fait que l'absence de définitions claires des objectifs et de fluidité dans la mise en œuvre de moyens constitue un frein à la mise en cohérence des fins et des moyens.

En second lieu, on examinera si l'efficience n'est pas le plus souvent perçue de manière positionnelle. Cette notion traduit le fait que les acteurs tendent généralement à caler leur perception de l'efficacité sur la dimension de l'environnement qu'ils maîtrisent. Le propre du fonctionnement administratif étant le fonctionnement par « bureaux », l'horizon des acteurs est souvent soit limité, soit peu pertinent et les conduit à formuler des jugements dit « positionnels » de l'efficacité.

En dernier lieu, nous examinerons la thèse, classique en sociologie des organisations, selon laquelle, l'administration, prise dans son ensemble constitue un corps trop hétéroclite, et que le manque de centralité de la décision explique que les différentes visions de l'efficacité qui circulent dans les différentes branches de l'administration ne puissent pas être transcendée par une vision unifiante.



## Performance dans les Armées : Définitions et Perceptions

L'approche comparative constitue dans doute la méthode la plus commune en évaluation externe des performances. Elle repose sur l'idée qu'une fois les effets de taille, de richesse et d'autres effets qui doivent être identifiés, les performances atteintes dans la moyenne des pays devraient l'être également en France. Dans le domaine de la santé, on a beaucoup utilisé cette technique qui vise à identifier ceux des hôpitaux qui traitent à des coûts « anormaux » des pathologies couramment traitées dans d'autres établissements. Dans le domaine militaire, la standardisation des matériels et des moyens humains est certainement plus faible et souligne les limites de la comparaison internationale. Toutefois, il est souvent possible de localiser des gisements d'inefficacité à l'aide de méthode comparative. On observe généralement, que l'approche comparative est mieux adaptée à l'examen des moyens humains que des moyens matériels. Les rendements d'échelle, dans le second domaine, rendent la comparaison périlleuse, alors que les tâches intensives en moyens humains sont souvent éclairées de manière inédite par la comparaison.

Sous l'impulsion de nouvelles règles de gestion publique (processus NPM) applicables à l'ensemble de la sphère publique (Ferlie [2001]), le Royaume-Uni a mis en œuvre un grand programme d'amélioration de la performance (NAO [2001]).

Pour la défense, il en a résulté en 1998 la publication d'un premier rapport sur le niveau de performance atteint par les différents corps composant le Ministère de la Défense britannique (MoD). Nous étudierons en détail le concept global de « *balanced scorecard* » défini par le MoD. Organisé autour de quatre objectifs principaux (opérations militaires, gestion des ressources humaines, équipement, apprentissage), il traduit une prise en compte singulière et originale des questions de performance par une vision décentralisée des objectifs assignés au Ministère de la défense.

## **CHAPITRE 1: ANALYSE ÉCONOMIQUE DE LA PERFORMANCE**

Pendant de nombreuses années, l'idée même selon laquelle la performance du service public doit et puisse être mesurée semblait incongrue. Pour expliquer cette situation, on a trop souvent eu tendance à faire de la contrainte budgétaire une explication passe partout. Il est vrai qu'avant le traité de Maastricht la France avait la possibilité de fixer son déficit budgétaire au niveau qu'elle souhaitait, ce qui permettait de financer les dépenses publiques par la dette. Toutefois, dès 1976, l'idée selon laquelle un budget équilibré était la clef de voûte de la lutte contre l'inflation (+13,6%, à cette période) était déjà inscrite au cœur du Plan Barre. Implicitement, le lien entre la compétitivité extérieure et l'inflation était donc déjà clairement établi et par voie de conséquence le déficit budgétaire apparaissait comme un obstacle à ladite compétitivité. Outre-manche et outre-Atlantique l'opposition doctrinale entre monétaristes et keynésiens portait d'ailleurs clairement sur la question du déficit public. Sommairement, les uns y voyaient un instrument de relance économique, tandis que les autres soulignaient son caractère pro inflationniste. Il est donc clair que la dépense publique n'a pas attendu la dernière décennie du siècle pour trouver des partisans de plus en plus influents de son rééquilibrage.

Si l'opposition à des dépenses excessives a fait son chemin, c'est également car la capacité de prélever plus d'impôt a été contrainte par la croissance molle qui caractérise la France depuis une trentaine d'années.

En conséquence, le montant disponible, à prélèvement fiscal constant, diminue avec le ralentissement de la croissance et/ou la hausse du taux d'intérêt. Les années 1980 et 1990 sont donc caractérisées par une équation complexe où il était peu recommandé d'alourdir le déficit budgétaire et où les capacités de prélèvements étaient obliérées par leur niveau déjà élevé et par la faible croissance.

Les crises récurrentes des finances publiques y compris celle que la France traverse aujourd'hui s'inscrivent dans un cadre général où l'État doit faire face à des missions nouvelles et souvent plus coûteuses que par le passé, sans être capable de diminuer d'autres dépenses. La non exécution des lois de finances procure d'ailleurs une forme d'illusion budgétaire de court terme et l'accroissement de la dette constitue la conséquence ultime d'une stratégie consistant à repousser à demain les conséquences des choix présents.

## Performance dans les Armées : Définitions et Perceptions

Il est certainement abusif de n'expliquer l'exigence de mesure des performances que par le resserrement de la contrainte budgétaire puisque ce dernier est lui est bien antérieur. En fait, l'exigence d'un service public dont la qualité serait évaluée régulièrement s'inscrit dans une tendance longue qu'il faut, au moins faire remonter à la fin de la seconde guerre mondiale. À l'issue de cette dernière, alors que l'État français avait manifesté sa défaillance lors de la défaite de juin 1940, il convenait pourtant de lui confier, après épuration, le rôle de pilote de la reconstruction. Les rationnements de l'après-guerre puis les goulets d'étranglement exigèrent une mobilisation de l'économie par un acteur puissant qui ne semblait pouvoir être que l'État. Les années qui suivirent la reconstruction furent également propices à la figure d'un État au rôle incontesté. La part importante des marchés publics dans la croissance interne et le rôle de la diplomatie française dans la conquête des marchés extérieurs continuèrent de faire de l'État le pilote de l'économie. Il est amusant de constater que l'irritation des Français envers les défaillances de l'État s'exprimait alors par une critique des fonctionnaires et non de l'État lui-même. Cette manière de se défaire sur les personnels d'un ressentiment plus complexe va progressivement laisser la place à une remise en cause de la place même de l'État dans l'économie.

Si l'on tente d'isoler ce qui concerne plus précisément les services publics, on peut observer la montée d'une critique de l'incapacité de ces derniers d'offrir une palette de services diversifiés. À ce titre, l'obstination des ingénieurs de France Telecom à n'offrir que des postes téléphoniques gris alors que les constructeurs privés étrangers diversifiaient dès les années 1970 leurs gammes est emblématique d'un refus de satisfaire des exigences jugées superflues. C'est en fait une relation où l'État entendait décider non seulement du montant alloué au service public mais également des moindres détails de son organisation qui entre en crise.

La raréfaction des moyens de l'État est en fait toute relative puisque son budget augmente de manière constante. On ne peut logiquement évoquer une contrainte de moyens publics qu'en termes relatifs, au regard des missions qui sont imparties à l'État ou des exigences du public. C'est donc bien une crise plus profonde où non seulement le niveau de l'engagement de l'État est mis en débat mais également la qualité du service qu'il rend et même l'économie des moyens qu'il mobilise pour assurer ses missions. Sans mobiliser la sociologie qui ferait valoir que la montée de valeurs individualistes rend les français plus exigeant en matière de qualité des services publics rendus, observons que le champ de l'activité de l'État vérifie un précepte bien connu des économistes. Dès lors que les préférences des agents se diversifient c'est-à-dire que leurs attentes de services publics portent sur des services plus différenciés et mieux adaptés à leur demande particulière, l'État perd l'avantage que procure les rendements croissants d'échelle. En effet, autant équiper la France en

téléphones permet de bénéficier de fortes économies d'échelle, autant dès lors que le service se complexifie, la structure publique risque de devenir inefficace.

La crise de confiance dont a été victime la production publique tient pour l'essentiel à la difficulté d'implémenter un système d'incitations complexes qui assure une production efficace et de qualité. Dès qu'il s'est agi de passer d'une logique essentiellement quantitative vers une logique d'adaptation à des besoins plus fins, la mécanique étatique s'est enrayée. L'État a d'ailleurs réagi en lançant une série de réformes dont la LOLF (loi d'orientation relative aux lois de finances) constitue le point d'aboutissement. Il y a d'ailleurs quelque chose d'injuste à voir régulièrement l'État prendre, depuis les années 70, des mesures visant à améliorer son efficacité, comme le mouvement de rationalisation des choix budgétaires (RCB) et déclencher par là même, une vague renouvelée de critiques. En fait, en remettant en cause ses performances et en tentant d'évaluer son action, l'État dispense une information sur ses défaillances qui nourrit le débat public et renforce les critiques, appelant ainsi de nouvelles réformes.

Les faits l'emportant sur les regrets, le diagnostic final est sans appel. L'État a trop tardé à s'évaluer approfondissant ainsi la crise de légitimité dont il est victime. Notamment en prétendant rester le seul juge de ses performances, toujours évaluées de manière globale, sans grille explicite et dans le secret des ministères, il a accru la mauvaise perception de ses performances. Finalement c'est toute une culture qui s'est effondrée laissant place à une exigence de transparence et d'évaluation externe qui vient profondément remettre en cause le fonctionnement des services publics.

Les activités de service public regroupent un ensemble très vaste et hétérogène de services collectifs réglementés par l'État. Il s'agit des services administratifs tels que l'enregistrement de l'état civil, des services sociaux comme ceux offerts par les hôpitaux, des services industriels et commerciaux comme ceux fournis par EDF ; des services qui sont assurés aussi bien par des administrations centrales, des établissements publics ou des régies municipales, que par des entreprises publiques ou privées ; des services étendus à l'ensemble du territoire, telle la télévision publique nationale, ou des services collectifs locaux tels que la distribution d'eau ; enfin, on trouve aussi bien des services payants que des services gratuits.

La question de savoir si l'administration publique remplit sa tâche de manière efficace taraude la théorie économique depuis plus d'un siècle. Cette question a été posée en termes assez généraux. En fait, plutôt qu'une évaluation empirique des performances de l'administration, les économistes se sont attachés à comparer, en termes assez abstraits, les vertus respectives du marché et de la production publique.

### **1.1. L'opposition entre les vertus de la production marchande et publique**

Nombre de services ou de biens ne peuvent pas être produits par le marché de manière performante. Cette brutale assertion a longtemps constitué la justification principale de l'intervention publique donnée par la théorie économique traditionnelle.

L'ampleur et les mérites de l'alternative offerte par la production publique ont constitué un sujet de clivage important, non seulement entre les théoriciens de l'économie mais également parmi les acteurs de la sphère politique et plus largement au sein de la société civile. Il n'en demeure pas moins qu'une fraction importante de la richesse française (près de la moitié) est produite par l'État. L'efficacité de cette production peut être discutée, mais il convient, préalablement, de revenir sur les raisons mêmes qui justifient l'existence d'une telle production publique.

Le marché constitue certes un moyen efficace de régler l'allocation des ressources entre des fins alternatives. La théorie économique traditionnelle démontre que, sous réserve d'un certain nombre d'hypothèses, la confrontation entre des consommateurs qui tentent de maximiser leur satisfaction en effectuant des choix raisonnés entre des produits, d'une part, et des producteurs, d'autre part, qui essayent de maximiser leur profit en affectant intelligemment leurs ressources, conduit à un équilibre de marché. Un tel équilibre est réputé assurer le maximum de bien-être à la collectivité. À la racine du raisonnement, on trouve l'idée selon laquelle le système des prix constitue un guide précieux de la rareté des ressources et assure ainsi leur allocation la plus efficace<sup>1</sup>.

Une telle coïncidence entre l'équilibre spontané du marché et la maximisation du bien-être de la collectivité (optimum social) ne peut se produire que lorsque règne la concurrence pure et parfaite<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> A condition évidemment que cette information sur le prix soit donnée à l'individu qui effectue des choix rationnels et à un coût relativement faible.

<sup>2</sup> Il convient donc que les offreurs et les demandeurs soient parfaitement atomistiques (pas de monopole ou de monopsonne), que le produit soit homogène, que l'entrée et la sortie des marchés soient libres et que l'information soit parfaite.

*1.11. Les fondements de l'intervention publique*

Le modèle de l'équilibre spontané du marché est séduisant, mais ne prétend pas au réalisme. En effet, il existe un bon nombre de cas où le marché n'est pas en mesure de garantir une allocation efficace des ressources.

Premièrement, lorsqu'il n'existe pas une concurrence suffisante entre les producteurs, une situation de monopole peut émerger. Dans de telles conditions, le monopoleur est libre de fixer un prix de vente supérieur à celui qui prévaudrait en concurrence et de limiter la quantité de produit mise sur le marché. Le rôle de l'État consiste alors à réglementer le monopole ou à favoriser la réapparition de la concurrence.

Deuxièmement, lorsque l'information est imparfaite<sup>3</sup>, le marché peut également être défaillant et l'intervention publique nécessaire pour corriger la situation.

Dans les deux cas précédemment évoqués, l'intervention de l'État est nécessaire, mais ne prend pas la forme de la production publique. Une telle production publique s'impose dans des circonstances très particulières.

Le simple fonctionnement de la machinerie étatique mobilise des fonctionnaires qui sont regroupés dans des administrations. Du fait de leur existence, ces administrations délivrent un service. On pourrait certes envisager que l'administration centrale de l'État soit privatisée et déléguée à une entreprise privée mais un tel modèle relève plus d'une sorte de jeu intellectuel que de la réalité. Ainsi, dès lors que l'administration fonctionne, elle mobilise des ressources et offre un service. Privé des indications du marché et notamment du système des prix, rien ne vient garantir que de tels services soient rendus dans les meilleures conditions. La question de la performance de l'administration publique est ainsi posée.

Pendant longtemps, on a considéré que le sens du devoir et la qualité du recrutement des personnels au service de l'État suffisaient à garantir un fonctionnement irréprochable des administrations. La critique des pratiques des fonctionnaires constituait toutefois le pendant de cette confiance en l'État. Les humoristes du 19<sup>e</sup> siècle ont précédé les théoriciens pour souligner certaines des imperfections de la gestion administrative. Le fait que la production administrative ne s'adresse pas directement à une clientèle susceptible de changer de fournisseur constitue indéniablement un obstacle majeur à son

---

<sup>3</sup> Ce sont les phénomènes bien connus d'aléa moral et de sélection adverse (Stiglitz [1995]).

fonctionnement efficace. Cet aspect des choses est bien connu, mais mérite d'être complété.

En effet, non seulement l'administration assure le fonctionnement de la machinerie étatique, mais elle est souvent conduite à produire directement des services et des biens, notamment ce que l'on appelle les « biens collectifs ». Du point de vue théorique, on distingue les « biens collectifs » des « biens privatifs ». Les seconds ont deux caractéristiques importantes. En premier lieu, les consommateurs sont en rivalité, les uns avec les autres afin de les posséder. Lorsqu'il existe une production limitée d'un bien donné, les consommateurs savent qu'ils ne pourront pas tous être servis, d'où la rivalité. En second lieu, les consommateurs pourront être exclus de l'accès à un bien, notamment par le système des prix. Lorsqu'un bien est trop cher, certains renoncent à l'acheter. A contrario, les biens collectifs n'ont pas ces deux caractéristiques de rivalité et d'exclusion.

Prenons l'exemple d'un phare destiné à prévenir les bateaux de l'existence d'une côte. Les différents bateaux peuvent consommer le service offert par le phare sans que la consommation de l'un vienne diminuer la consommation potentielle de l'autre. De même, il est impossible d'exclure un bateau de passage dans une baie maritime de l'accès au service délivré par le phare.

Un bien ou un service est donc qualifié de « bien ou service collectif » lorsque les deux caractéristiques de rivalité et de d'exclusion viennent à manquer. On discerne plus finement les biens collectifs « mixtes » qui désignent les biens ou services privés d'une seule de ces deux caractéristiques. Une route constitue ainsi un bien collectif mixte car personne ne peut empêcher un individu de l'emprunter (caractéristique de non-exclusion), mais les usagers peuvent être en rivalité (absence de la caractéristique de non-rivalité) lorsqu'il y a un embouteillage.

Observons que le terme « collectif » ne doit pas induire en erreur. Un bien ou un service peut être un bien collectif et être produit par le secteur privé. Par exemple, la chaîne de télévision TF1 délivre un service collectif pur et est une entreprise privée. En effet, aucun système de prix ne vient assurer l'exclusion des non abonnés du service offert par cette chaîne. Canal Plus est également une entreprise privée qui assure un service collectif mixte, puisque l'abonnement prive le service de sa caractéristique de non exclusion.

Tout l'intérêt de la distinction entre « bien collectif » et « bien privatif » tient au fait qu'il est peu probable qu'un bien collectif puisse être produit par le marché. En effet, dans le cas d'un bien collectif pur, reprenons l'exemple du phare, s'il est impossible d'exclure les consommateurs, c'est-à-dire de les faire payer pour accéder au service, il ne peut pas exister de producteur privé qui décide de se lancer dans la construction de phares. Ces derniers seront, en effet,

par essence, non rentables.<sup>1</sup> C'est pourquoi, la théorie économique recommanda pendant longtemps de confier à l'État la production des biens collectifs. Ce dernier pouvant utiliser la politique fiscale pour forcer les consommateurs à « payer » un service comme celui du phare.

Cette approche, un peu simpliste, peut être critiquée. En effet, il existe toujours, ou presque des dispositions techniques qui permettent d'assurer l'exclusion et de transformer ainsi un bien collectif en bien privatif. Nul n'aurait imaginé la télévision cryptée il y a un demi-siècle et pourtant ce dispositif transforme la nature économique du bien. De plus, la production publique n'est plus l'alternative unique à la production par le marché. Le partenariat public privé (PPP) peut emprunter différentes formes (concessions, marchés publics, franchises, etc.) qui permettent ainsi de faire produire des biens ou services par le privé sous le contrôle de l'État.

Plus généralement, l'approche traditionnelle de l'intervention publique, celle qui constitue le gros de l'économie publique telle qu'on l'enseignait généralement dans les années soixante-dix repose sur une vision très idéalisée de l'État. L'État tel qu'il est décrit par l'économie publique traditionnelle est uniquement préoccupé d'efficacité. Il est insensible aux appels des groupes d'intérêts. Les fonctionnaires sont insensibles aux prébendes qu'ils pourraient tirer de leur charge (carrière future dans l'industrie réglementée, par exemple). En outre, l'approche traditionnelle ne tient pas compte des problèmes de redistribution. Lorsqu'il existe plusieurs solutions efficaces pour corriger une défaillance de marché, mais qu'elles correspondent à différentes répartitions du surplus entre les agents (par exemple, une solution avantage les producteurs alors qu'une autre avantage les consommateurs), ce n'est pas l'État qui doit choisir laquelle sélectionner, mais le décideur politique.

Cette approche, repose donc sur une vision cloisonnée des rôles respectifs de l'économique et du politique. D'une part, l'efficacité qui est l'objet de l'analyse économique et de ses prescriptions ; d'autre part, la redistribution placée hors de l'analyse économique. À cette vision correspond une stylisation de la puissance publique en deux branches : d'un côté, les autorités de réglementation, de l'autre les parlementaires qui font les lois. Enfin, l'État idéal ne rencontre pas d'obstacle sur le chemin de l'efficacité car il est assimilé à un planificateur parfait. Comme tel, il n'est contraint ni par des difficultés de collecte d'information, ni par des capacités de calcul limitées.

---

<sup>1</sup> En fait Coase (1972), signale qu'en pratique les phares furent gérés par des entrepreneurs privés tout au long du 19<sup>ème</sup> siècle.



## Performance dans les Armées : Définitions et Perceptions

Depuis le milieu des années soixante-dix, il est devenu courant de remettre en cause cette vision de l'État bienveillant et omniscient. La question de savoir, dans quelle mesure, il est raisonnable de considérer que l'État est capable d'assurer ces missions de manière efficace est devenue incontournable.

### *1.12. La sous performance de l'administration publique*

L'école du « Public Choice », dans les années soixante-dix a tenté de montrer que si les individus qui composent l'administration sont rationnels alors cette dernière adoptera un comportement qui s'éloigne de l'efficacité. L'école du « Choix Public » défend l'idée que la réglementation doit être limitée aux fonctions régaliennes de service public, c'est-à-dire aux services de la sécurité de la défense nationale et de la justice. Ce sont les seuls services collectifs qui, pour ces auteurs, doivent être offerts gratuitement à l'ensemble des citoyens et financés à partir de l'impôt. Les autres doivent être payés par les consommateurs. La question de la performance de l'administration publique, à défaut d'être résolue, est circonscrite dans un champ plus étroit que dans l'approche traditionnelle.

Il est intéressant de noter que la faible performance générale de l'administration publique tient, non pas à la mauvaise qualité de ses personnels, mais au fait que ces derniers se comportent, à l'instar des autres individus, en tentant de maximiser leur bien-être. C'est donc parce que les personnels administratifs adoptent un comportement maximisateur, bien naturel pour les tenants de l'école « Public Choice » que l'administration est inefficace. Ce n'est donc pas un vice dans le comportement des individus mais la structure même de l'administration qui est critiquée.

#### 1.111. Surproduction

La fonction du modèle de Niskanen (1971) est essentiellement normative : le modèle est destiné à montrer de la manière la plus frappante que le fonctionnement de l'administration est systématiquement sous performant.

L'administration décrite par cet auteur jouit d'une position de monopole. C'est ce qui exclut que la qualité de sa gestion puisse faire l'objet de comparaisons et que la concurrence puisse jouer son rôle habituel d'incitation à l'efficacité. L'administration est également supposée être financée exclusivement par une dotation budgétaire attribuée par la tutelle et aucune partie de celle-ci ne peut être appropriée (légalement) par les agents, même lorsque le résultat de l'exercice périodique laisse un surplus (celui-ci est reversé à la tutelle).

Enfin, concernant l'information respective de la tutelle et de l'administration, il est supposé que cette dernière connaît seule la fonction de production du bien collectif qu'elle fournit. Il en va, par conséquent, de même pour la fonction de coût correspondante.

Le comportement de la tutelle peut être caractérisé à l'aide d'une fonction (dite « d'attribution de crédits ») qui indique quelle somme de crédits elle est disposée à donner à la tutelle en fonction du volume de production que celle-ci se propose de réaliser. Cette fonction d'attribution de crédits est parfaitement connue des deux parties concernées. Et, elle reflète la valeur attachée au bien fourni par la tutelle. On peut spécifier le modèle en supposant qu'elle correspond à la somme des dispositions marginales à payer<sup>1</sup> des citoyens pour le bien collectif. Cette hypothèse va avoir l'avantage, comme nous le verrons, de mieux faire apparaître les conséquences normatives du modèle.

Précisons, pour achever de caractériser la nature de l'information, que la tutelle n'a aucune difficulté pour mesurer la quantité et la qualité du bien fourni par l'administration. Une fois que celle-ci a obtenu les crédits nécessaires pour réaliser une certaine production, elle fournit effectivement ce volume sans aucune tricherie.

Enfin les contours de la réglementation qui peut venir limiter l'autonomie de l'administration doivent être précisés. Pour beaucoup d'observateurs, dont la littérature sociologique se fait l'écho, le fonctionnement des administrations est, en effet, caractérisé par la prolifération de règles présentées comme rigides et impersonnelles. L'analyse sociologique met l'accent sur leur raison d'être (qui est précisément d'empêcher les bureaucrates<sup>2</sup> de détourner le pouvoir dont ils jouissent à leur profit personnel) et leurs effets ambigus (moyens de contrôle, elles sont aussi la cause d'inadaptation en face de situations imprévues).

La théorie économique en général et le modèle de Niskanen en particulier ignorent presque totalement ces règles d'une manière qui ne surprendra peut-être pas seulement les sociologues puisque l'on perçoit intuitivement leur lien avec la situation de monopole et d'information asymétrique dans laquelle se trouvent, en général, les administrations et les conséquences qu'elles peuvent avoir en matière d'efficacité. Pour Niskanen,

---

<sup>1</sup> En termes économiques, la « disposition marginale à payer » correspond à l'effort monétaire susceptible d'être consenti par une personne pour une unité supplémentaire du bien fourni.

<sup>2</sup> Nous utilisons ce terme de manière non péjorative pour désigner rapidement les agents des administrations

## Performance dans les Armées : Définitions et Perceptions

L'administration ne subit aucune autre contrainte que celle représentée par la nécessité de tenir compte de la fonction d'attribution de crédits et de ne pas se trouver en situation de déficit. Autrement dit, il est admis que l'autorité politique est entièrement résignée à son infériorité dans le domaine de l'information.

Dans un tel cadre les relations entre la tutelle et l'administration se réduisent à la communication à l'administration de la fonction d'attribution de crédits. Le bureaucrate choisit ensuite librement la quantité qu'il préfère parmi toutes celles qui sont compatibles avec ce qui est nécessaire compte tenu de sa fonction de coût.

Pour que ce modèle débouche sur une solution déterminée, il reste à spécifier la fonction de comportement de la bureaucratie. Niskanen y parvient en constatant que la plupart des objets concevables des désirs des responsables de l'administration (le pouvoir, le prestige, la rémunération, les primes) sont en corrélation avec la taille de l'administration, plus particulièrement avec le montant du budget à gérer qui est la mesure empirique la plus simple de cette dimension. Il retient donc l'hypothèse que le bureaucrate va chercher à maximiser le montant des crédits dont il dispose.

Nous n'entrerons pas dans les détails de la formalisation mathématique du modèle de Niskanen et nous contenterons d'énoncer le résultat principal proposé par cet auteur. Selon ce dernier, l'administration tentera toujours d'obtenir le budget le plus important possible et surproduira systématiquement le bien ou le service collectif qu'elle est censée produire, précisément pour obtenir le budget maximum.

Parmi les diverses variantes proposées du modèle de Niskanen, on retiendra la modèle de Migué et Bélanger (1974). Pour ces auteurs, il est plausible que les bureaucrates soient tentés de profiter de la situation d'ignorance sur les coûts dans laquelle se trouve l'autorité politique pour utiliser leurs crédits à l'achat d'autres biens et services que ceux qui sont strictement nécessaires à la production du bien collectif.

On retrouve l'idée très simple et conforme à de nombreuses observations superficielles de la réalité, que les administrations gaspillent une partie de leurs ressources. Or le modèle de Niskanen l'exclut par hypothèse puisque les administrations sont censées suivre fidèlement les indications de la fonction de coût qui, par définition, fait correspondre à chaque volume de la production possible la dépense minimum que cela implique.

Pour mieux voir les conséquences de la prise en compte de ce type de comportement, Migué et Bélanger supposent que les biens et services non strictement nécessaires à la fourniture de biens collectifs sont acquis grâce à la différence entre le montant du budget disponible et le coût minimum pour

produire la quantité à laquelle s'attend l'autorité politique compte tenu de ses crédits.

Migué et Bélanger concluent également à la surproduction bureaucratique mais d'une façon que l'on peut juger plus proche de la réalité, une partie seulement du surplus potentiel des citoyens est convertie en production excessive du bien collectif. Le reste sert à la consommation par les fonctionnaires de biens gratuits (pour eux) non nécessaires à la production du bien collectif.

Les modèles de Migué-Bélanger et Niskanen ont pour point commun de voir dans les fonctionnaires des « hommes comme les autres » au sens de la théorie économique, c'est-à-dire, pour reprendre les mots de Tullock (1976) « qu'ils prennent la majorité de leurs décisions (pas toutes cependant) en fonction de ce qui les avantage personnellement et non en considération du bénéfice qu'en retire la société dans son ensemble ». Le problème ne se trouve pas au niveau de leurs motivations mais à celui du cadre institutionnel dans lequel celles-ci se manifestent et produisent leurs effets. C'est le mode bureaucratique de fourniture des biens qui n'est pas adapté à la réalisation d'un tel optimum.

#### 1.112. L'État vénal

Comme Niskanen, Stigler (1971) tourne résolument le dos à la conception de l'intervention publique « bienveillante ». À la démarche normative, il oppose une démarche empirique et positive. À la vision d'une autorité publique *deus ex machina* garante de l'intérêt général, il substitue l'idée d'un gouvernement et d'une administration soumis à l'influence de groupes de pression. Dans de premiers travaux (Stigler et Friedland, [1962]), il montre que les prix de l'électricité pratiqués aux États-Unis dans les États où ils sont réglementés ne sont pas inférieurs aux prix observés dans les États où les entreprises les fixent à leur guise. Cette observation l'amène à poser deux questions jusque-là ignorées par les économistes : qui bénéficie des réglementations et pourquoi ?

Stigler propose une modélisation de la réglementation sous la forme d'un service échangé entre des offreurs et des demandeurs, tous guidés exclusivement par leurs propres intérêts. Les offreurs sont les décideurs politiques et les fonctionnaires. L'objectif prêté aux premiers est la réélection. Stigler s'inspire de l'analyse du marché politique développée par l'École des choix publics [Buchanan et Tollison, 1972]. Selon cette école, les partis

politiques cherchent uniquement à obtenir le plus grand nombre de voix, et leurs dirigeants n'ont pour but que de retirer le maximum d'avantages personnels de l'exercice du pouvoir. La motivation la plus souvent prêtée aux fonctionnaires est leur passage dans l'industrie réglementée (par exemple, dans une entreprise de défense s'il s'agit d'un fonctionnaire de la Délégation Générale pour l'Armement). Ils peuvent chercher aussi, comme le bureaucrate décrit par Tullock [1976] qui maximise la production de son service administratif, à multiplier le nombre de réglementations afin que leurs directions prennent de l'importance ; ce qui augmentera leurs chances de promotion, les moyens mis à leur disposition et leur pouvoir d'influence. Quant aux demandeurs de réglementation, ce sont les entreprises qui veulent être protégées de la concurrence, en particulier en provenance des producteurs étrangers. En contrepartie des réglementations qu'elles obtiennent, elles contribuent aux financements des campagnes électorales, elles apportent des voix en engageant leur notoriété et elles offrent des carrières dans le secteur privé. Une formule résume la vision de Stigler : « la capture de la réglementation par l'industrie ». Ses travaux et ceux de ses élèves, comme Posner [1974] ou Peltzmann [1976], sont parfois réunis sous le terme de « théorie de la capture de la réglementation ».

La raison avancée pour expliquer que l'industrie domine le marché de la réglementation aux dépens des groupes de pression de consommateurs et de contribuables est que les associations industrielles regroupent un petit nombre de participants. Stigler s'inspire des travaux d'Olson [1965] sur l'action collective qui mettent en évidence l'avantage des groupes à faible effectif sur les groupes de grande taille. Lorsque le nombre de membres d'une coalition est réduit, il est plus facile de contrôler les éventuelles défections de ceux qui choisiraient de rester à l'écart de l'action pour ensuite bénéficier gratuitement de ses fruits. La faiblesse des coalitions de grande taille, du fait de leur plus grande vulnérabilité au comportement de passager clandestin, explique par exemple pourquoi les petites et moyennes entreprises sont moins présentes dans les discussions de réglementation de l'environnement. L'analyse économique montre que l'accès au marché de la réglementation est inégal : la représentation des intérêts est biaisée en faveur des groupes homogènes et de petite taille, et des perdants potentiels.

Les théoriciens de la capture proposent une solution radicale pour limiter l'action des groupes de pression : retirer à l'État le droit de réglementer. Cette prescription, défendue par des auteurs appartenant à l'école des choix publics (Tullock [1978]), est fondée sur la thèse que l'activité d'influence des groupes de pression est pour la société dans son ensemble un gaspillage de ressources. Elle entraîne les agents économiques à engager des dépenses improductives. Le mécanisme à l'origine du gaspillage résulte de la recherche de rentes qui motive les demandeurs de réglementation. Prenons un exemple simple pour l'illustrer

(Greffé [1998]). Une entreprise cherche à obtenir un droit de monopole qui lui permettra de dégager sur une période de vingt ans un surprofit actualisé de 100 euros aux dépens des consommateurs. Pour arriver à cette fin, elle est prête à engager des dépenses de lobbying pour un montant maximal de 100 euros. Sachant cela, les consommateurs s'organisent en groupe d'intérêts car si l'entreprise emporte le droit de monopole, ils paieront plus cher, ce qui correspond à une baisse de leur surplus de, supposons, 125 euros. Pour contrecarrer l'initiative de l'entreprise, ils sont prêts à dépenser en lobbying un montant maximal de 125 euros. Au total, les dépenses consacrées à la compétition pour la réglementation peuvent atteindre près de 225 euros. Il s'agit de dépenses improductives. La compétition pour la rente est stérile pour la collectivité. Contrairement à la concurrence sur les produits et services industriels, elle ne se traduit ni par une baisse des coûts, ni par des innovations.

L'économie politique de la réglementation présente ainsi deux facettes. D'un côté, elle propose une démarche strictement positive - expliquer les réglementations -, qui intègre dans l'analyse économique l'action d'influence des agents réglementés et les motivations des autorités publiques. D'un autre, elle campe sur une position très critique à l'égard de la réglementation qui, selon elle, aboutit toujours à protéger les monopoles et à détourner les investissements des agents vers des dépenses improductives. L'économie politique de la réglementation retire alors toute qualité théorique au concept de « défaut de marché ». Elle réduit ce dernier à une affabulation des économistes de l'économie publique pour justifier l'intervention de l'État.

L'opposition des deux écoles sur la nature du régulateur - garant de l'intérêt général ou capturé par les groupes d'intérêts - reflète donc des visions radicalement différentes de la finalité de la réglementation parvenir à la richesse la plus grande ou répartir la richesse disponible - et mène à des prescriptions contraires : encourager la réglementation dans un cas, l'éliminer dans l'autre.

D'un côté, l'économie publique traditionnelle se prononce pour un large service public au nom de l'efficacité allocative des ressources, tandis que l'économie publique plus libérale condamne l'extension des services publics au nom de l'efficacité supérieure du marché en termes de performances en coût et en qualité. Ainsi, les uns ignorent les difficultés de l'administration publique à mieux performer que le marché tandis que les autres sous-estiment, sans doute, l'inefficacité du marché dans de nombreux cas.

## 1.2. Vers la mesure de la performance

Les débats qui ont agité la théorie économique durant presque un demi-siècle ont quelque chose de frustrant. À force de poser l'opposition entre État et marché en termes très généraux, on s'interdit une mesure empirique de la performance de l'administration. Une sorte d'aveuglement symétrique a semblé frappé les deux camps qui s'opposaient dans le débat consacré à l'efficacité de la production publique. Pour les fervents partisans de l'intervention publique, l'efficacité de l'État producteur était indiscutable et ses quelques errements préférables au marché. Pour les tenants de l'État minimum, il était inutile de mesurer la performance de tel ou tel secteur de la production publique puisque cette dernière était vouée aux gémonies.

À partir du milieu des années soixante-dix, une voie médiane plus préoccupée par les questions empiriques a vu le jour. Initialement cantonnée aux États-Unis, les tenants de la rationalisation des choix budgétaires ont ensuite connu un certain succès en France. Il est intéressant de noter, que le souci de mesurer la performance de l'administration s'est d'abord concentré autour de la fonction de production de biens et de services destinés à une clientèle (infrastructures ou éducation nationale et santé). L'efficacité de la machinerie étatique ou les performances de l'offre de service pour lesquels il n'existe pas une clientèle clairement identifiable comme c'est le cas en matière de défense, n'ont pas mobilisé immédiatement les esprits. Une telle focalisation est assez logique. Dès lors qu'existe une clientèle susceptible de sanctionner, à l'occasion d'une élection, le décideur politique il est logique que ce dernier tente de rationaliser son offre.

### *1.2.1. Les grandes règles de l'efficacité dans la production de biens et services*

Dès lors que l'administration entend produire un bien ou un service, elle doit, selon la théorie économique<sup>1</sup>, souscrire à quelques conditions qui garantiront de bonnes performances.

Premièrement, les règles de l'analyse coût-bénéfice indiquent qu'un projet d'investissement ne doit être retenu que lorsque les coûts qu'il engendre sont inférieurs aux bénéfices qu'ils apportent. Une telle règle suppose de pouvoir calculer les coûts et les bénéfices. Pour ce faire, les économistes ont mis au point une série de techniques permettant de monétariser les coûts et les bénéfices, afin de les exprimer en une unité de mesure commune, en l'occurrence la monnaie.

La notion d'actualisation, permet de régler l'impact du temps sur les projets. En considérant qu'un coût ou un bénéfice qui interviendra « demain » a

---

<sup>1</sup> Cf. annexe 2.

une valeur inférieure à un coût ou un bénéfice analogue « aujourd'hui », il suffit d'exprimer la valeur présente de l'ensemble des coûts et des bénéfices futurs. Pour ce faire, il convient d'actualiser les valeurs futures en utilisant comme coefficient un taux conventionnel proche du taux d'intérêt.

Deuxièmement, il convient d'investir dans un projet ou une politique publique jusqu'au point où un euro marginal (supplémentaire) n'engendre plus un bénéfice équivalent. Cette règle repose sur l'idée selon laquelle les effets positifs d'une politique publique sont généralement caractérisés par des rendements marginaux décroissants. Dans le cas d'une politique publique de défense, nous pouvons imaginer, qu'à partir d'un certain point engager des dépenses supplémentaires engendre des bénéfices de plus en plus minces, en termes d'efficacité de la défense nationale (même si le caractère parfaitement indivisible de la sécurité extérieure assure théoriquement un bénéfice collectif qu'il est difficile réduire marginalement au fur et à mesure que la population varie).

Inversement, les coûts engendrés par une politique publique sont généralement croissants, à la marge, à partir d'un certain point. Pour illustrer ce point, on donne généralement le cas d'une université qui veut diminuer la triche aux examens et investit dans ce dessein dans des dépenses de personnels de surveillance. Il est certain que le coût de l'élimination du dernier tricheur, coûtera infiniment plus cher que la dissuasion du premier. Cet exemple permet de prendre dès maintenant la mesure des difficultés de transposer « mécaniquement » le même raisonnement vers le domaine de la défense. Car il est impossible de garantir que les coûts associés à la sécurité d'un nouveau-né soient plus élevés que ceux associés à la protection au reste de la population. La mise en regard de ces deux remarques justifie le principe bien connu selon lequel il ne convient de ne pas investir plus dans une politique publique que nécessaire, c'est à dire ne pas dépasser le point où le coût marginal de la politique égale son bénéfice marginal.

Troisièmement, lorsque plusieurs programmes sont en concurrence pour atteindre un même but, il convient d'égaliser, à la marge le bénéfice marginal de chacun des instruments. Cette règle, moins connue, est également moins intuitive. Pour l'éclairer, prenons le cas d'un pays qui souhaite améliorer les performances d'un matériel militaire roulant. Deux instruments concurrents sont disponibles. Le premier consiste à dépenser plus d'argent dans l'entretien du matériel et le second à changer plus fréquemment de matériel. Chacun des deux instruments n'a pas le même coût ni ne produit les mêmes effets,



exprimées en unités de mesure d'amélioration des performance du matériel. La politique, théoriquement efficiente, consiste à doser le couple remplacement-entretien en considérant que le couple idéal est tel que dans les proportions retenues un euro dépensé en plus dans l'une ou l'autre des deux directions ait le même effet positif. Dit autrement, la composition idéale des deux instruments est atteinte lorsqu'à le bénéfice marginal pour un euro de dépense supplémentaire est égal. Si l'on s'en tient aux nombreux rapports officiels qui ont conduit à l'élaboration de la Loi de programmation militaire 2003-2008, il est évident que l'adoption d'un tel principe de gestion budgétaire aurait considérablement limité le taux d'indisponibilité opérationnelle des matériels.

Les règles de l'investissement public efficace sont toutefois fort difficiles à mettre en œuvre. En effet, les coûts et les bénéfices d'un investissement sont extrêmement délicats à mesurer. Comment attribuer une valeur au bénéfice pour la France de bénéficier, dix ans après son lancement, d'un avion de chasse de type Rafale ? Comment mesurer ce que seront, dans une décennie, les coûts d'entretien d'un tel appareil ? Outre les réelles incertitudes qui pèsent sur la valeur que prendront ces données, il faut observer que le choix du taux d'actualisation affecte considérablement les résultats et que rien ne justifie de prendre plutôt un taux de 5% qu'un taux de 6%.

Enfin, une fois produits, les biens ou les services réalisés par l'administration ou commandés au secteur privé par cette dernière doivent être « facturés » au public. La question ne se pose pas dans le domaine de la défense mais plutôt lorsque existent des usagers. Dans le cas du TGV, par exemple, il convient de fixer un prix du billet pour un parcours donné. La théorie économique recommande de fixer un prix égal au coût marginal du service ce qui engendre une série de problème de soutenabilité des budgets publics que nous n'évoquons pas.

Il ressort de ce rapide examen des enseignements de l'analyse économique de l'engagement public que cette dernière est relativement bien outillée pour discuter l'engagement de l'administration dans la production et très mal pour discuter le fonctionnement des services centraux ou les performances des services publics sans « usagers volontaires » comme la défense ou la justice.

### *1.22. L'émergence du « Public Management »*

Au cours des années quatre-vingt dix, un bon nombre de pays ont entrepris de mettre en place un système de gestion de la performance, dont les fondements tranchent assez radicalement avec ce qui avait été réalisé auparavant.

Le terme générique le plus fréquemment utilisé pour décrire ce mouvement est celui de « *Public Management Reform* »<sup>1</sup> qui désigne de façon très générale tout changement dans les structures et les processus administratifs destinés à améliorer leur fonctionnement. Le terme de « *Public Management* » n'est pas dépourvu d'ambiguïté. Il désigne simultanément le champ d'activité des responsables politiques et administratifs, la gouvernance d'ensemble du système administratif et la technique de management de la sphère administrative. Ce pluralisme sémantique s'explique par le fait que les principes qui fondent l'action administrative ne sont pas solubles dans une conception purement instrumentale du management. Il est impossible d'assimiler la gestion publique à un simple processus technique. Elle s'ancre, au contraire, dans la politique, le droit, en relation étroite avec la société civile.

Observons que la politique de réforme qui a été entamée à peu près durant la même période dans de nombreux pays (États-Unis, Suède, Italie, Pays-Bas, etc.) a toujours répondu à trois objectifs identiques.

Premièrement, la maîtrise des dépenses publiques et des déficits. La dégradation des finances publiques et la contrainte d'une crise financière ont souvent constitué l'élément déclencheur des processus de réforme (Canada, Finlande, Italie). Elles sont à l'origine de la rénovation des procédures budgétaires (Suède).

Deuxièmement, l'amélioration de la qualité des services publics et de l'efficacité des politiques publiques constitue une motivation récurrente de tous les processus de réforme. Les réformes participent, en règle générale, d'une vision selon laquelle l'intervention de l'État ne peut être légitimée au regard des citoyens que si elle est efficace. Les réformes ont donc visé à remédier au discrédit grandissant qu'exprimaient les opinions publiques à l'égard des administrations et du secteur public et qui se reportait sur la classe politique. Les gouvernements ont dû tenir compte aussi de la sensibilité croissante des citoyens au thème du « *Value for Money* » qui dans certains pays est devenu un véritable slogan politique.

Troisièmement, la volonté de rendre plus transparente l'action des administrations et de renforcer le contrôle démocratique de la gestion publique

---

<sup>1</sup> Une présentation très concise est fournie par Lienert (2005 : p.4). Il rappelle les principes directeurs de cette réforme commune à plusieurs pays occidentaux : (a) amélioration de la performance, (b) gestion décentralisée des budgets publics avec une implication d'agences publiques et (c) plus grande transparence en matière de circulation d'informations et de responsabilité des acteurs.

s'inscrit dans la perspective de recherche d'un nouveau modèle de gouvernance plus ouvert, plus transparent et plus responsable. Et ce afin répondre aux critiques de citoyens et des parlementaires sur l'opacité de l'administration et améliorer le contrôle de son action.

### 1.23. *Grandes tendances du « Public Management »*

La première tendance du mouvement de « Public Management » est celle consistant à introduire un minimum de planification stratégique de l'action publique. Traditionnellement, la discussion des choix budgétaires se menait chaque année à l'occasion de la discussion de la loi de finance. En forçant le trait, on peut considérer que chaque année la discussion reprenait indépendamment de l'année précédente. Le seul point fixe du paysage étant le montant des budgets alloués à chaque ministère et l'enjeu central pour chacun des acteurs étant d'empêcher toute diminution de sa part. L'idée même que des changements structurels viennent légitimement engendrer des modifications des enveloppes budgétaires de chacun constituant un tabou. Tout arbitrage intertemporel, toute idée de jeu séquentiel (admettre une diminution aujourd'hui en l'échange d'une augmentation demain) étaient ainsi totalement inenvisageables. Dans un tel contexte, il était impossible de faire émerger une planification stratégique de l'action publique.

La mise en œuvre de plans stratégiques dont les noms varient d'un pays à l'autre<sup>1</sup> vise généralement à expliciter les finalités et les objectifs de la puissance publique. Elle ne constitue pas une réelle nouveauté. Elle était d'ailleurs au centre des expériences de rationalisation des choix budgétaires des années soixante-dix que nous avons évoquées précédemment. A l'époque, néanmoins, le produit attendu était plus ambitieux : il s'agissait de refondre totalement la nomenclature budgétaire en bâtissant de façon systématique des budgets de programmes (Guillaume, Dureau et Silvent [2002])<sup>2</sup>. La définition d'une nouvelle structure d'objectifs était conditionnée à une réflexion préalable sur les finalités des organisations administratives, formalisée dans une structure d'objectifs à plusieurs niveaux.

On retrouve toutefois à travers les expériences étrangères de réforme du « Management Public » la dualité des approches qui avait marqué le développement de la rationalisation des choix budgétaires. Une première démarche consiste à analyser d'emblée les finalités d'un ministère avant de prendre en compte ses activités concrètes ? Cette approche dite « *top-down* » implique le sommet de la hiérarchie avant de concerner les opérationnels. Elle

---

<sup>1</sup> « Public Service Agreements », au Royaume-Uni, « Plans stratégiques et plans de performance » aux États-Unis, « Rapports sur les plans et les priorités » au Canada.

<sup>2</sup> Guillaume H., Dureau G., Silvent F., (2002) « *Gestion publique. L'État et la performance* », Paris : Presses de Sciences Po et Dalloz.

privilégie l'éclairage des choix publics et l'analyse des politiques sectorielles. La seconde démarche, appelée « *bottom-up* », part au contraire de l'auscultation des activités réelles d'un département ministériel ou d'une agence avant d'explicitier les objectifs révélés et, le cas échéant, de les remettre en cause. L'accent est mis avant tout sur les conditions réelles dans lesquelles s'exerce la vie des services, afin d'améliorer leur gestion et leur contrôle.

La seconde tendance du mouvement de réforme de l'administration publique observé à l'étranger consiste à accroître la séparation des fonctions de définition et de gestion des politiques.

Dans l'ensemble des pays, une distinction s'est opérée entre la définition et la conception des politiques publiques, d'une part, et leur mise en œuvre concrète sur le terrain, d'autre part. Certains pays ont fait le choix de favoriser une séparation institutionnelle de ces deux fonctions. Ce fut le cas au Royaume-Uni où la réforme a permis, dès la fin des années quatre-vingt, d'assigner à chaque niveau d'exécution une mission unique et des tâches précisément identifiées, ainsi qu'une liberté de gestion accrue en contrepartie d'engagements mesurables. Dans cet esprit, le Royaume-Uni a fait le choix de privilégier la création d'agences qui négocient avec les ministères de tutelle un document cadre. En 1999, on recensait au Royaume-Uni 140 agences de taille variable et employant 77% des fonctionnaires. Les néerlandais ont également fait le choix de privilégier la création d'agence afin de mieux marquer la séparation des fonctions dans l'action administrative. Au début 2000, le nombre d'agence s'élevait à 2000 et elles employaient 28% des fonctionnaires. Observons qu'au Pays-Bas la création d'agences a répondu essentiellement à une volonté de déconcentrer l'action publique afin d'accroître son efficacité plutôt qu'à tracer des murailles de Chine entre les instances de décision et d'exécution.

La diversité nationale de l'organisation administrative montre que la séparation institutionnelle entre la fonction de définition d'une politique et la fonction d'exécution n'est pas un préalable indispensable à la mise en place d'un système de gestion orienté vers la performance.

La troisième tendance de la réforme du management de l'administration publique consiste généralement à favoriser une plus grande liberté de gestion contre un engagement formel de résultats.

L'organisation en agences ou l'identification de centres de responsabilité autonomes au sein des administrations s'accompagnent le plus souvent d'un mouvement général de contractualisation de ces entités avec leurs autorités de tutelle. Les contrats de performance (dont nous préciserons plus loin le

## Performance dans les Armées : Définitions et Perceptions

contenu) fixent les objectifs et les niveaux de performance assignés aux agences, ainsi que les modalités de « reporting » auprès des départements ministériels. En contrepartie d'engagements sur les résultats, les gestionnaires bénéficient ainsi d'une plus grande souplesse de gestion. Mais ils se voient imposer une obligation très stricte de rendre compte aux ministres.

Pendant de la démarche de planification stratégique conduite au niveau des ministres, l'action des agences s'inscrit dans la plupart des pays dans des documents cadres. La même logique que celle décrite pour les plans stratégiques s'applique : définition des missions et des objectifs de la structure, programmes qui doivent être mis en œuvre pour le compte du ministère de tutelle ; déclinaison annuelle de ces objectifs avec des engagements sur les résultats attendus, indication des ressources financières annuelles.

Les documents cadres des agences couvrent des durées diverses: la fixation des objectifs s'inscrit en règle générale dans une dimension pluriannuelle (trois à cinq ans), avec une déclinaison annuelle des résultats attendus pour atteindre ces objectifs. En revanche, aucun pays ne présente la particularité de contractualiser et de garantir les dotations budgétaires de manière formelle sur une période supérieure à un an.

Même si les documents cadres ne lient pas légalement les contractants (les agences d'une part, le ministère de tutelle, d'autre part), ils sont considérés comme le fondement nécessaire pour toute évaluation de l'action des directeurs d'agence. Des objectifs cibles sont assignés aux agences (*key performance target*), couvrant à la fois la qualité de service, les performances financières et l'efficacité du service rendu. Chaque année, les agences doivent publier un rapport annuel qui précise notamment comment et dans quelle mesure les objectifs ont été atteints.

Seul le Royaume-Uni présente, sur une vaste échelle, une arborescence complète d'objectifs, déclinés au niveau des départements ministériels puis au niveau des agences. À l'exception de l'Italie, où la création de structures administratives autonomes est récente, deux ensembles de pays peuvent être distingués : les pays européens, d'une part, où les contrats de performance se généralisent, les États-Unis et le Canada, d'autre part, où la gestion de la performance ne fait pas l'objet d'une contractualisation au sein de l'exécutif. En Europe, les contrats qui lient et régissent les relations entre une agence et son ministère de tutelle couvrent plusieurs années. Dans la pratique, dès lors qu'il s'agit de documents généraux sans portée légale, et dans la mesure où ils sont directement modifiés comme dans les pays scandinaves, ou qu'il leur est adjoint (Royaume-Uni) dans une annexe distincte, les objectifs et moyens financiers prévus pour l'année en cours, ces documents ont, de fait, une durée annuelle.

Les conventions liant les ministères de tutelle et les agences sont en général publiques, mais à seulement à des degrés divers : accessibles au public

pour le Royaume-Uni, elles sont souvent simplement transmises au Parlement (pays scandinaves). Ainsi, selon le ministère des Finances danois, les contrats de performance entre un ministère gestionnaire et une agence relevant de sa tutelle sont à usage purement interne à l'administration et, en conséquence, n'ont pas à être présentés officiellement au Parlement.

Les contrats liant les niveaux d'exécution aux ministères de tutelle précisent, dans les pays concernés, les missions de la structure, les objectifs et niveaux de performance, les modalités de *reporting* auprès des départements ministériels. Seuls les Pays-Bas, et dans une moindre mesure le Danemark, mettent l'accent au niveau des conventions sur la connaissance et le contrôle des coûts, donc la nécessaire mesure de l'efficacité.

Les contrats de performance accordent une liberté de gestion accrue aux agences. Ils précisent parfois le niveau de délégation de signatures qui est accordée au directeur pour sa gestion courante (Royaume-Uni).

#### *1.24. France : la révolution de LOLF*

Le contenu de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001 est clair et constitue une véritable révolution pour la France où, passé l'engouement passager des années soixante-dix pour la rationalisation des choix budgétaires et la timide loi sur l'évaluation impulsée en 1998, le paysage de la réforme de l'État semblait pétrifié. La LOLF indique clairement que désormais le Parlement ne vote pas des moyens, des entrants (inputs), mais des programmes sur la base de résultats quantitatifs et qualitatifs, que les administrations s'engagent à atteindre et dont elles devront rendre compte au budget suivant. En contrepartie, et dans la lignée des réformes menées ailleurs en Europe, elles bénéficient de souplesse budgétaire, notamment de la fongibilité de l'essentiel des crédits excepté en matière de crédits de personnel, ce qui facilitera l'atteinte des résultats prévus.

La logique est commune à celle observée dans la plupart de pays d'Europe où a été engagée la réforme de la dépense publique : inverser le raisonnement budgétaire et de gestion. C'est-à-dire, au lieu de partir des moyens existants, le raisonnement s'appuie sur les résultats à atteindre et la façon de les mettre en œuvre.

La LOLF introduit plus de souplesse pour les gestionnaires qui voient leurs crédits, à l'exception des crédits de personnels qui sont plafonnés, devenir

fongibles. La loi contient trois innovations conceptuelles majeures. Premièrement, on note l'apparition du concept de mission qui renvoie à ce que les pays anglo-saxons appellent les « *outcomes* » et qui traduisent des objectifs d'intérêt général en termes assez détaillés. Deuxièmement, le programme vient ensuite décliner la mission en une série de domaines plus spécifiques. Troisièmement, le vote du budget se fait désormais par mission (bien que la fongibilité soit complète au niveau des programmes).

Le vote du budget par programmes, dans lesquels les objectifs seront déclinés en résultats à atteindre constitue la condition *sine qua non* du développement d'une culture de résultat. Ainsi la LOLF ne doit pas être réduite à une réforme limitée aux contraintes budgétaires. Au contraire elle doit offrir une perspective de changement des modes de management au sein des administrations. Le programme ne se résume pas à une nouvelle façon de budgéter ou de calculer, mais, au contraire, il montre une nouvelle voie de pensée et d'action, susceptible de changer la vie quotidienne de l'administration.

Dès lors que la nouvelle logique administrative consiste à doser les crédits en fonction des objectifs poursuivis c'est bien la question de la performance qui est implicitement soulevée. Or cette dernière pose de délicats problèmes de mesure. Du point de vue théorique comme du point de vue empirique, mesurer la qualité de l'adéquation entre la fin et les moyens s'avère une tâche délicate lorsque ces deux entités sont liées.

### 1.3. Comment mesurer la performance ?<sup>1</sup>

Avant même de présenter les voies possibles de mesure de l'efficacité au sein des armées, il convient d'analyser l'enjeu théorique et empirique de sa mise en œuvre. Le débat autour de l'efficacité d'une organisation de type militaire n'est pas récent, mais son renouveau participe à un mouvement d'évaluation des politiques publiques et renvoie de fait à la légitimité de l'action de l'État. D'un point de vue théorique, Knoepfel et Varone (1999) précisent que mesurer l'efficacité (performance) publique vise, à obtenir des informations fiables et régulières sur la contribution des politiques publiques à la résolution des problèmes collectifs et sur les aptitudes des institutions publiques à allouer de manière efficiente les ressources de l'État. Cette présentation souligne le rapport existant entre d'une part, l'importance de la demande sociale à satisfaire et d'autre part, le niveau des ressources consommées. En arrière-plan, on retrouve les approches en termes de « coût - utilité » aussi désigné comme le rapport « valeur - coût », « utilité - prix », « efficacité – efficience ». Au final, cela revient à distinguer la nature des objectifs et des besoins publics à satisfaire et le

---

<sup>1</sup> Cf. annexe 1 pour des compléments sur les méthodes d'évaluation.

processus économique (au sens premier du terme) par lequel l'État s'engage à y répondre. De ce paradigme découle à la fois un jugement démocratique de l'opportunité d'engager un programme collectif (défense, santé, environnement...) et une évaluation quantitative souhaitée sinon recherchée.

En rappelant que l'efficacité désigne, en économie, le processus par lequel l'agent économique (la firme, l'organisation) cherche à réaliser le meilleur usage possible des ressources en vue de produire le maximum de produits, il est difficile d'envisager une transposition immédiate du critère d'efficacité économique à l'évaluation d'une organisation publique. Contrairement aux organisations privées, l'efficacité d'une organisation publique ne peut se réduire au simple critère de maximisation des profits et de minimisation des coûts.

A partir des travaux de Pollitt (1993), Osborne et Gaebler (1992), Ménard (1994), différents modèles d'efficacité organisationnelle ont été développés et regroupés autour de trois grandes familles : les modèles centrés sur les objectifs, les modèles avec prédominance des critères systémiques et enfin les modèles à composantes stratégiques. A chaque fois, le choix de critères économiques précis permettant l'évaluation des performances d'une organisation et la comparaison entre organisations se révèle un exercice empirique difficile. Pour autant, il est souvent fait référence à des résultats, des enquêtes, des bilans où l'on peut affirmer que certaines organisations réussissent mieux que d'autres. Ici, la performance globale de l'organisation suppose de tenir compte d'une combinaison de critères tels que la satisfaction de sous-groupes de participants (qualité de l'organisation du travail, possibilité de promotion, de rétribution...), l'extension de l'organisation (capacité à assurer de nouveaux services...), ou encore la réduction de l'incertitude comme corollaire de décisions efficaces.

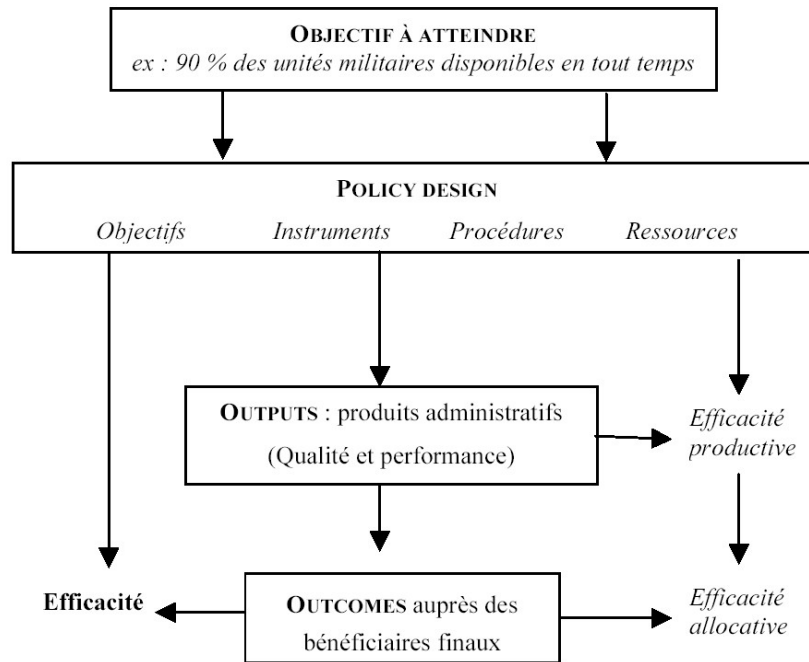
En résumé, l'efficacité met en relation plusieurs variables quantitatives et qualitatives dont l'articulation conduit à la construction d'un canevas méthodologique destiné à l'évaluation de politiques publiques au sens large. Parmi ces variables, on tiendra compte des objectifs de l'institution publique et de la volonté du législateur (*inputs*), des résultats obtenus (*outputs*), des effets de ces résultats sur les acteurs (*outcomes*) et des procédures, des mécanismes par lesquels l'efficacité est atteinte (*throughouts*<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> Ce terme renvoie à l'idée de processus politico-administratif à partir duquel les objectifs énoncés par l'État doivent être mis en place sans qu'il en possède la parfaite maîtrise d'oeuvre.



Figure 1 : Représentation de la production d'efficacité en économie



La figure 1 combine les différentes relations constitutives et productrices d'efficacité en insistant sur la fragmentation de l'architecture politico-administrative (*policy design*). L'approche évaluative consiste donc à mesurer une efficacité à différents stades du processus de fourniture d'un service ou bien public (dans le cadre d'une politique publique) avant d'établir un niveau d'efficacité globale pour l'organisation. L'enjeu actuel inhérent aux programmes de modernisation des organisations publiques consiste précisément à abandonner la primauté des règles au profit de la responsabilité et par conséquent cela revient à privilégier les « *outcomes* » aux « *outputs* ».

Une fois ce passage réalisé, il est fort probable que cette fragmentation (illustrée par la figure 1) s'accroisse et engendre des responsabilités nouvelles conduisant chaque administration à construire des indicateurs de résultats, même incomplets ou rudimentaires, indispensables à l'évaluation par le ministère, le Parlement. Cette révolution dans les affaires publiques suppose implicitement que les gains de performance et le niveau de qualité atteints par les administrations (ou agences) soient suffisamment élevés pour poser les

conditions d'une efficacité globale de la politique publique auprès de la collectivité.

En effet, lorsque l'on s'interroge sur l'efficacité d'une politique de santé publique, l'État dispose d'une batterie d'indicateurs prêt à l'emploi reposant sur une quantification aussi précise que l'état de l'art statistique le permet. Ainsi, il est possible de juger de l'efficacité d'une politique de vaccination à grande échelle, d'une politique de lutte contre certaines pathologies. Plusieurs méthodes relevant toutes du calcul économique ont été proposées durant les années 1960 puis amendées tout au long des années 1970 afin de fournir au décideur public des outils d'évaluation des politiques publiques poursuivies (Perret, 2001). Les analyses coût-bénéfice, coût-efficacité ou encore coût-utilité participent au mouvement général de l'évaluation. Chaque fois, il s'agit de quantifier les objectifs (vacciner toutes les personnes âgées de 20 à 30 ans, réduire de 50 % le nombre d'accidentés de la route...), d'apprécier de manière monétaire les coûts directs et indirects supportés et les bénéfices sociaux attendus.

En revanche, il est à ce jour impossible d'envisager une transposition stricto sensu de ces outils au domaine militaire français pour les raisons d'ordre institutionnel et fonctionnel associés à la mission des Armées. De manière plus générale, Halachmi (2002) insiste sur le fait que le contexte législatif et institutionnel sert souvent de légitimation à ce type de réforme car aucun modèle théorique n'est reproductible en l'état d'une organisation publique à une autre. A défaut, tentons de construire une taxonomie de l'efficacité en tenant compte des trois dimensions qui concourent à juger une organisation publique : l'efficacité budgétaire, l'efficacité économique et l'efficacité managériale (ou de qualité).

### *1.31. L'efficacité budgétaire : de l'usage de l'efficience*

En première ligne du débat public, la gestion budgétaire consiste en la mise en forme du programme de dépenses et de ressources d'un service pendant une période donnée. Dès l'instant où le budget est alloué, une exigence de contrôle de gestion budgétaire peut être requise par l'autorité politique ou par l'organisation publique elle-même.

En règle générale, on laisse à la procédure budgétaire et aux élus politiques le soin d'allouer les ressources. Cette capacité à allouer efficacement les ressources budgétaires est largement discutée dans la littérature sur les choix

publics. Un certain nombre de travaux montrent que le fonctionnement du système politico-administratif engendre des inefficacités à la fois productive et allocative. Parmi les causes identifiées, mentionnons les procédures budgétaires basées sur l'incrémentation, les préférences des groupes d'intérêt contraires à celles de l'électeur médian, ainsi que l'abstentionnisme<sup>1</sup>. Pour limiter ces inefficacités, des procédures budgétaires nouvelles ont été suggérées dans les pays anglo-saxons depuis une trentaine d'années : Planning-Programming-Budgeting-System (PPBS), Zero-Based Budget (ZBB), Program Analysis and Review (PAR), Modified Budget System (MBS). Ces procédures élargissent la marge de manœuvre des décideurs. Mais elles ne sont pas conçues pour intégrer la demande de la population dans le processus.

A ce jour, les techniques de programmation budgétaire n'ont pas permis de mieux résoudre le dilemme de l'efficacité budgétaire dans la mesure où il existe une profonde divergence de comportement entre les services qui procèdent aux arbitrages budgétaires et ceux qui ont en charge la fourniture opérationnelle des services et biens collectifs. Alors que les seconds sont attachés à maintenir les ressources dont ils ont besoin, les premiers cherchent à redéployer les budgets en fonction des contraintes et des objectifs (Greffé, 1999).

En France, le mouvement de l'évaluation publique s'est inscrit de plein pied dans une logique budgétaire dès les années 70 (appliquée au ministère des Armées en 1973, puis à tous les ministères en 1978) par la mise en place de la technique de rationalisation des choix budgétaires (RCB)<sup>2</sup>. Cette méthode visait à structurer le budget sous forme d'un ensemble de programmes d'action et fonder les décisions de dépenses sur une prévision de leur impact socio-économique. Avant son abandon en 1984, la RCB avait introduit des mécanismes novateurs en matière d'évaluation, en particulier le principe d'économicité, mais aussi des méthodes mathématiques ou formalisées dans des problèmes d'optimisation sous contraintes. Aujourd'hui, la France s'apprête à accomplir une « seconde » révolution budgétaire. Le Parlement a en effet voté, en août 2001, la modification de l'ordonnance de 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Dans une perspective assez proche de la RCB, ce nouveau cadre budgétaire s'inspire fortement du modèle anglo-saxon dans la mesure où une logique de résultats et de performance se substituera à la logique de moyens qui prévalait jusqu'à présent dans les décisions publiques. En dépit du délai d'application, cette réforme aura des conséquences importantes sur l'efficacité de la dépense publique et sur la responsabilité des gestionnaires<sup>3</sup>. Sylvie Mahieux (2001) en rappelle les principales raisons : « une allocation des

---

<sup>1</sup> Pour une revue des théories économiques des décisions publiques ou choix publics : Downs (A.), 1957 ; Stigler (G.J.), 1971 ; Mueller (D.C.), 1989 ; McNutt (P.A.), 2001.

<sup>2</sup> Bernard Perret [2001], *op.cit.*

moyens en fonction des programmes et non plus en fonction de la nature des dépenses, une facilité de redéploiement de crédits au sein des programmes, une association aux crédits ouverts par programme de la définition d'objectifs d'indicateurs de résultats et de la publication de rapports annuels de performance faisant connaître par programme les objectifs recherchés, les résultats obtenus et les coûts associés ».

Au delà de la généralisation du contrôle de gestion et du développement de la contractualisation, une deuxième perspective de renforcement de la performance est engagée sous l'angle du processus budgétaire et de la gestion des ressources financières. En effet, cette réforme fixe un cadre d'évaluation strict par la production d'un projet annuel de performances à l'instar de ceux publiés par l'ensemble des administrations ou agences anglaises et américaines. Dans le cadre des agrégats budgétaires<sup>1</sup>, il sera désormais possible d'apprécier quantitativement les niveaux de performance atteints à l'aide de quatre grands indicateurs construits pour rendre compte ex ante et ex post de l'efficacité budgétaire des crédits engagés. Il s'agit d'une mesure de l'efficacité socio-économique, de l'efficacité de la gestion (rapport des produits de l'activité administrative aux ressources consommées), de la qualité du service et de la répartition des coûts.

En complément de ces indicateurs, l'article 7 de cette même loi organique prévoit dès 2005 la présentation des crédits de défense sous forme de missions et programmes. Or, la loi de programmation militaire 2003-2008 fixe une enveloppe de crédits d'équipement jusqu'en 2008, en se référant aux crédits ouverts en lois de finances initiales. La référence aux lois de finances initiales dans le dispositif du projet vise, très certainement, à éviter que le financement des opérations extérieures, généralement imprévisibles et financées par des lois

---

<sup>3</sup> L'article 7 dispose ainsi que les crédits sont spécialisés par programme qui « regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis [...] ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. Pour un examen complet de la loi, voir Sylvie Mahieux [2001] et l'avis n°384 rendu par Pierre Lellouche en 2002 au nom de la commission des Affaires Étrangères sur le projet de loi *relatif à la programmation militaire 2003-2008*.

<sup>1</sup> Par définition, les agrégats budgétaires regroupent sur une base relativement stable et pérenne un ensemble de moyens budgétaires associés à un ensemble d'activités. De manière schématique, l'action de l'État consiste dans des prestations de service aux usagers générant des dépenses directes de l'administration et des programmes de d'intervention débouchant sur des dépenses de transfert. A ces agrégats distincts, s'ajoute un troisième agrégat rassemblant les fonctions support lorsque l'organisation des responsabilités administratives n'en confie la gestion ni à un prestataire de service ni à un programme.

de finances rectificatives, ne vienne réduire les crédits destinés aux équipements<sup>1</sup>.

Un cadre budgétaire rénové devrait ainsi d'abord définir quels sont les acteurs pertinents. A ce titre, quelques administrations de grande taille – Défense, Éducation nationale – organisent de manière distincte des réseaux de service opérationnels d'une part, des réseaux de services support (matériels, personnels, communications, constructions...), d'autre part. L'articulation entre les services supports et les entités opérationnelles nécessite en ce cas une réflexion approfondie : sauf à instaurer des rapports de fournisseurs à clients internes, la gestion des performances ne peut être qu'intégrée autour d'un acteur responsable de ses moyens et de ses résultats.

C'est une seconde révolution dans la mesure où la Défense remplissait jusque-là les propriétés de bien collectif pur, c'est-à-dire dont le financement n'obéissait pas à des déterminants d'efficacité économique mais seulement à la satisfaction des besoins exprimés par les armées (État-major et ministère de la Défense). Désormais, les gouvernants n'échappent pas à la règle du meilleur usage des fonds publics, quelles qu'en soient leur affectation. On entre donc dans l'ère de l'analyse budgétaire et de la recherche de l'efficacité, qu'il s'agisse de fournitures, d'armements, de ressources humaines ou de gestion de patrimoine immobilier.

### 1.32. L'efficacité économique

Si l'on devait faire l'inventaire des termes les plus couramment utilisés par l'économiste pour évaluer, comparer, juger les politiques économiques, le terme d'efficacité devrait figurer en bonne place. Ce constat n'a pas toujours prévalu puisqu'il est étroitement lié à la mise en œuvre, au début des années 20, de la mathématisation de la science économique. Parallèlement, l'efficacité s'est imposée comme un critère scientifiquement établi d'évaluation des politiques économiques. Souvent défini comme la science des échanges<sup>2</sup>, la science économique s'est toujours intéressée aux conditions et aux mécanismes qui garantissaient le meilleur usage des ressources disponibles. Pour bien comprendre la portée du concept d'efficacité économique, une distinction entre deux types d'efficacité doit être opérée :

#### 1.321. L'efficacité productive (ou comment mieux produire)

Dans le secteur public, un long débat a déjà eu lieu sur la possibilité d'évaluer et de mesurer la performance des administrations publiques. Si plusieurs travaux ont permis de développer des méthodes de mesures, ces

<sup>1</sup> François d'Aubert [2002], *op. cit.*

<sup>2</sup> Hirschmann (A.O.), 1994.

méthodes s'appliquent essentiellement à la mesure de la productivité dans la fourniture des services (ou prestations) publics. On s'intéresse alors uniquement à l'efficacité productive<sup>1</sup>. A cet égard, les projets d'externalisation de certaines fonctions de la défense peuvent contribuer à accroître l'efficacité productive du ministère de la Défense. L'externalisation consiste à confier certaines tâches traditionnellement assurées par l'institution militaire à des sociétés extérieures aux armées. Elle se distingue de la sous-traitance en ce qu'elle transfère au co-contractant la responsabilité de l'exécution des tâches concernées. Une telle démarche semble de nature à réduire certains coûts, notamment parce que les prestataires privés sont spécialisés dans leurs domaines et donc plus efficaces. En écho au dilemme soulevé par Coase (1937) entre faire et faire faire, il est fort probable que le ministère de la Défense ait finalement choisi la voie de l'externalisation, source de gains de productivité, pour mieux se concentrer sur ses tâches essentielles. Il reste néanmoins à vérifier que les bénéfices retirés d'une production externalisée ne sont pas dissous dans des coûts de transaction trop élevés (c'est-à-dire les coûts de négociation et de recherche du partenaire performant). Pour Danet (2002), ce choix de l'efficacité productive comme critère d'évaluation sera pleinement concluant si (1) le partenaire extérieur dispose des ressources dont l'institution militaire ne dispose pas et si (2) l'institution militaire parvient à négocier une fourniture de services de défense qui n'engage pas d'actifs spécifiques de la part du producteur externe.

### 1.322. L'efficacité allocative (ou comment mieux répartir les ressources)

Au cours d'un processus productif, l'économiste s'interrogera sur l'efficacité de l'allocation des ressources nécessaires à la production d'un output donné. En d'autres termes, la bonne question consiste à savoir si, compte tenu des dotations initiales de chaque agent, la répartition des ressources concourt efficacement à la production de produits. Au XIX<sup>e</sup> siècle, un économiste italien, Vilfredo Pareto<sup>2</sup>, a donné son nom à un principe économique devenu fameux selon lequel est efficace toute nouvelle répartition des richesses qui permet d'améliorer la situation d'au moins un agent, à condition toutefois

<sup>1</sup> Une littérature abondante en sciences administratives existe dans ce domaine, en particulier : Charnes (A.), Cooper Rhodes (W.W.), « Evaluating Program and Managerial Efficiency: An Application of Data Envelopment Analysis to Program Follow Through », *Management Science*, Vol. 6, pp. 668-697, 1981 ; Busmann (W.), Klöti (U.), Knoepfel (P. ), *Politiques Publiques. Évaluation*, Paris : Economica, 1998).

<sup>2</sup> Cette définition de l'efficacité économique est à l'origine des principaux travaux de l'économie du bien-être, appelée aussi économie publique normative.

qu'aucun autre agent ne soit lésé. En termes opérationnels, cela signifie qu'une politique de défense sera jugée efficace si, compte tenu des ressources (budgétaires et humaines) initiales, il est impossible d'améliorer ou d'engager un nouveau programme militaire sans altérer au moins un seul autre programme (ou mission) déjà engagé. Il existe aussi un deuxième critère d'efficacité allocative. Le critère d'optimum potentiel Hicks-Kaldor admet qu'un mouvement de réallocation des ressources sera efficace si l'augmentation de la satisfaction d'un agent (qui y gagne) permet de compenser la diminution de celui qui y perd. Plus difficile d'usage, ce critère pose, malgré tout, les bases d'une recherche inexplorée sur les variations d'utilité potentielle liées aux arbitrages publics de dépenses de défense.

L'exemple de la professionnalisation des armées peut servir d'illustration à notre propos. Parmi les ressources disponibles au sein de l'institution militaire, la ressource humaine est sans doute celle qui a suscité le plus de débats controversés quant à une possible rationalité économique de l'armée de métier. Une abondante littérature<sup>1</sup> propose d'analyser l'efficacité de l'institution militaire sous l'angle du seul facteur travail. En l'absence de considérations strictement socio-politiques, la conscription est le moyen de contourner le coût du recours au marché du travail pour attirer des ressources humaines. Mais cette minimisation des coûts altère profondément l'efficacité d'une armée dans la mesure où la conscription introduit un biais dans l'allocation des ressources. Les personnes les plus productives sur un marché du travail supportent plus lourdement en termes monétaires le déséquilibre momentané entre leur force de travail civile et son utilisation militaire. Il s'ensuit une sous utilisation des capacités de production conduisant à abaisser l'efficacité globale de l'armée. Ce déséquilibre est d'autant plus manifeste aujourd'hui qu'un certain nombre de postes reste encore vacant, faute de candidats ou de qualifications requises. Cela revient à admettre l'hypothétique d'effet bénéfique d'une main invisible, selon l'expression consacrée par Adam Smith (1776), qui ajusterait spontanément l'offre de travail civil et la demande de travail militaire.

### *1.33. L'efficacité managériale ou l'institutionnalisation de la performance*

Si l'évolution des méthodes budgétaires est un axe important de la modernisation de la gestion publique, sa mise en œuvre suppose une participation active de l'ensemble des services et bureaux du ministère de la Défense. La mise en œuvre de la maîtrise comptable des dépenses de santé s'est souvent accompagnée de heurts sociaux et a engendré une certaine forme de paralysie organisationnelle. Ces résistances au changement s'expliquent en grande partie par la faible légitimité accordée par les praticiens à une politique

<sup>1</sup> En particulier Jacques Aben (1992), op. cit., et Thompson (S.) et Wright (M.), *Internal organization, efficiency and profit*, Oxford : Philipp Allan P, 1988.

économiquement dite efficace et souhaitée par les gouvernements successifs. C'est pourquoi, il est fort probable que la perception du concept d'efficacité économique trouve un écho mitigé au sein des personnels de la défense impliqués dans cette démarche de modernisation et de recherche d'une plus grande performance lorsqu'il s'agit simultanément d'identifier clairement les acteurs et les programmes budgétaires, d'améliorer la lisibilité de l'allocation des ressources, de responsabiliser les gestionnaires, de mesurer les coûts et les résultats et mieux apprécier l'efficacité de la dépense de défense.

Avant de présenter le cadre dans lequel les acteurs vont devoir penser la performance, il est utile de rappeler que la question de l'information est au cœur de la réussite du projet de modernisation. En effet, si l'on s'en remet à la théorie des dysfonctionnements bureaucratiques, développée par William Niskanen<sup>1</sup>, la connaissance et la maîtrise de l'information participent grandement à une plus grande efficacité organisationnelle des administrations. Ici, il s'agit de bien comprendre les déterminants de la réussite d'un programme d'efficacité. Il faut en effet insister sur les relations asymétriques existantes entre les acteurs de la réforme susceptibles non seulement d'entraver le processus d'efficacité et mais aussi d'altérer le niveau des performances. Les économistes utilisent le concept de relation d'agence pour rendre compte de cette situation où un principal (initiateur de la réforme) cherche à acquérir l'information utile à la réforme mais détenue par un agent (en l'occurrence des administrations ou services déconcentrés en charge de l'appliquer). Pour un gouvernement bienveillant, la décentralisation de l'information privée relative aux préférences, aux technologies, et aux ressources initiales est un obstacle majeur pour une allocation efficace des ressources (Laffont<sup>2</sup>, [1999]). Les agents peuvent avoir un intérêt à ne pas diffuser cette information ou à l'utiliser de manière stratégique. C'est pourquoi, il importe de favoriser la révélation des préférences de chaque agent par un mécanisme fortement incitatif qu'il est possible de contrôler. Enfin, cette situation idéale peut être perturbée par des dysfonctionnements si la nature des incitations dissuade l'agent de contribuer au projet collectif arguant que le statu quo lui assure un bénéfice privé (rémunérations, confort de travail, avancement de carrière) supérieur et plus certain à celui associé au changement organisationnel.

---

<sup>1</sup> La question de la productivité des institutions de défense n'est pas inédite puisque William Niskanen (1971) avait mené au cours des années 60 un travail de recherche sur l'efficacité de la production publique en mesurant empiriquement la performance du département américain de la Défense.

<sup>2</sup> Jean-Jacques Laffont [1999], *op. cit.*



## Performance dans les Armées : Définitions et Perceptions

Ce cadre d'analyse peut servir de référence pour situer *in fine* le contexte théorique à partir duquel nous pouvons analyser le programme de réforme et de modernisation au sein des Armées. Depuis l'engagement du processus de professionnalisation des armées, le ministère de la Défense a entamé un vaste chantier de recherche de l'efficacité par le développement du contrôle de gestion et des nouvelles techniques de gestion publique. Plusieurs directions du ministère de la Défense (Secrétariat Général pour l'Administration, Délégation Générale pour l'Armement, Direction Générale de la Gendarmerie Nationale) font l'objet depuis 1999 d'une ouverture du contrôle de gestion à différentes fonctions dites de support ou opérationnelles : les munitions, les infrastructures, la communication, la solde, une partie de la logistique et des systèmes d'information et de communication. D'autres fonctions telles que les ressources humaines, les achats, la préparation opérationnelle et les programmes d'armement sont désormais concernées. Cela fait suite à la présentation en 2001 du plan de généralisation du contrôle de gestion au CRIA (Comité pour la réforme et l'innovation administratives). Au final, il s'agit de transposer un certain nombre de règles déjà en vigueur au sein des entreprises privées et établissements publics afin de disposer d'un tableau de bord comparatif, outil de « benchmarking », capable de révéler les possibles gains de performance à réaliser.

Dans un travail exhaustif publié en 1999 portant sur les contrats de performance, l'OCDE<sup>1</sup> souligne la généralisation de cet outil de gestion comme une contribution possible à l'efficacité et à l'efficience des organisations publiques. Toutefois, les conclusions de ce travail admettent clairement que le « contrat de performance englobe une variété de dispositifs, et c'est la nature des activités en cause ainsi que le contexte général dans lequel elles s'inscrivent qui déterminent s'il est souhaitable d'y recourir dans des circonstances données ». La question qui se pose aujourd'hui dans le cadre de la réforme française relève d'une logique de contrat, avec en corollaire un degré de responsabilité défini, qui unirait le décideur public et l'administration. Au-delà de cette relation classique, il existe un spectre suffisamment large de possibilités contractuelles autour duquel le contrat de performance peut se nouer : entre un ministre et le chef de telle agence subalterne, entre une agence centrale et une agence financée au titre du budget, autour de l'encadrement des performances individuelle des chefs d'agence,...

---

<sup>1</sup> En 1990, l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) a lancé un vaste programme de recherche (PUMA) portant sur l'organisation et la gestion du secteur public à partir des pratiques et réformes des pays membres. Différents axes d'études ont été privilégiés, notamment la gestion des performances et prestations, le processus budgétaire et la gestion des ressources financières... O.C.D.E., [2000], *Public Management Committee and Public Management Service, projet PUMA, Paris*, <http://www.oecd.org/puma>

A ce jour, une réelle incertitude sur la nature de l'arrangement institutionnel pourrait découler d'une généralisation des rapports de performance tels qu'ils seront appliqués en France dès le 1<sup>er</sup> janvier 2005 pour l'ensemble des ministères. En adoptant une gestion orientée vers les résultats, les administrations devront s'interroger sur la nécessité d'un contrôle de gestion « externe » (externe ne voulant pas nécessairement dire « extérieur à l'administration », mais simplement « extérieur au service chargé d'un programme »), et d'une méta-évaluation (au sens d'une appréciation de la qualité des contrôles de gestion ainsi mis en place) par un corps indépendant comme aux États-Unis, en Suède ou au Royaume-Uni. Finalement, des méthodes de pilotage des performances doivent aussi être inventées pour la gestion interne de chaque administration afin de nouer un nouveau type de rapport entre chaque administration et ses mandants et ainsi déjouer les risques de collusions entre superviseur et supervisé. La nature des risques liés à l'introduction de la performance est réelle<sup>1</sup>. Au cœur des difficultés à anticiper on trouve les effets délétères des asymétries d'information entre l'autorité d'évaluation et les services d'armées. Il convient donc que l'État mette en œuvre des incitations suffisamment fortes pour que l'information utile à la recherche de l'efficacité soit révélée. De cet arbitrage entre le coût des incitations et le coût de l'inefficacité découlent les modalités de réforme des armées, telles que pratiquées aux États-unis ou au Royaume-Uni.

En résumé, nous pouvons retenir que la construction d'indicateurs de performance tient compte de micro-indicateurs dont la finesse analytique s'avère utile pour mesurer les inputs de la défense

La performance peut être mesurée à trois niveaux: le résultat final, la qualité du service rendu et l'efficacité. Chaque niveau correspond aux attentes de la part de la société: les résultats et leur cohérence avec les objectifs préalablement définis correspondent aux attentes des citoyens, la qualité des services aux besoins des usagers et l'efficacité ou le rapport du résultat et du coût aux exigences des contribuables.

#### **1.4. La mesure pratique de la performance**

Mesurer concrètement la performance suppose de mettre en place des indicateurs de ladite performance. A nouveau, nous suivrons un ordre

---

<sup>1</sup> Bruijn (H.), 2002.

d'exposition qui part du général vers le particulier. En effet, créer des indicateurs de performance constitue une question naturelle susceptible d'être adressé à un économiste public.

Contribuer efficacement à la mesure de la performance exige de quitter le domaine de la théorie économique et d'entrer dans celui du management public. Nous défendons ainsi l'idée qu'il faut prendre acte du divorce (à l'amiable) entre la théorie économique et le management public. En effet, la théorie économique veut mesurer la performance des administrations, soit, dans un but « normatif », (implémenter des changements) ; soit, « critique », (localiser les sources d'inefficience). L'approche économique repose ainsi sur la croyance au schéma observation-transformation-amélioration. Un tel schéma n'est pas sans mérite et permet de formaliser des problèmes assez complexes. Mais il faut prendre acte que la perspective du management est assez différente. La mesure de la performance n'est pas conçue comme une étape indépendante de la production administrative. Au contraire, la mesure de la performance doit constituer un instrument permanent dont la portée est plutôt de favoriser l'implication des personnels dans le changement que de fournir une mesure scientifique de l'efficacité. En matière de management public l'évaluation est donc conçue comme faisant partie intrinsèque du dispositif d'amélioration du service rendu et non comme un indicateur externe. Dit brutalement, l'évaluation est plus un instrument de mobilisation autour de l'objectif de performance que la mesure externe de cette dernière.

#### *1.41. Les indicateurs de mesure de l'efficience des politiques publiques*

La liste des indicateurs qui suit constitue une traduction plus appliquée à l'étude empirique d'une politique publique que les termes généraux d'efficience ou d'efficacité que nous avons précédemment évoqués. Ils sont encore loin de constituer des indicateurs opérationnels permettant de développer un management public centré sur la performance. Avant tout, un indicateur est une représentation chiffrée d'un phénomène que l'on veut suivre et contrôler, pour permettre d'objectiver une situation, d'en rendre les caractéristiques lisibles et interprétables pour le décideur public. Un indicateur est nécessairement quantitatif soit parce qu'il rend compte d'une donnée mesurable soit parce qu'il associe une échelle cardinale à une représentation qualitative. La mesure d'un indicateur peut donc être une valeur absolue (une donnée), une valeur alternative (1 ou 0, fait ou non fait), ou un ratio.

Les indicateurs s'inscrivent dans une logique de gestion par la performance en respectant la chaîne suivante :

- fixer des cibles traduisant les objectifs définis en commun par la hiérarchie et par les gestionnaires ;

- mesurer des réalisations par rapport à ces cibles ;
- comprendre et analyser ces réalisations ;
- orienter les décisions des gestionnaires dans le but d'améliorer la performance ;
- nourrir le dialogue de gestion entre les différents niveaux hiérarchiques.

A cette typologie il conviendrait évidemment de la compléter par la prise en compte des incitations pour chaque service ou bureau à être performant ou encore à définir la nature économique des « sanctions ».

Parmi ces indicateurs, nous distinguerons ceux relevant d'une mesure de la performance de ceux décrivant l'environnement de l'action.

#### 1.411. Indicateurs de résultat final

Le résultat final est la conséquence des actions sur l'environnement économique et social, ce qui permet de mesurer les bénéfices de la politique publique. L'indicateur démontre la correspondance entre les objectifs de l'activité fixés auparavant et les impacts ou *outcomes* obtenus. Il se trouve au niveau de compétence de citoyen ou de son mandat qui exigent un compte rendu sur l'aptitude de politiques publiques à atteindre leurs finalités. Pour cela, les indicateurs d'activité ou de production sont insuffisants, n'ayant pas la possibilité de vérifier si le service travaille bien et si son activité a un impact sur la société.

Il est parfois difficile de distinguer les indicateurs d'impact de ceux d'effet – le résultat final qui n'est qu'en partie imputable à l'activité du service. Les derniers sont également compliqués à déterminer parce que leur existence dépend de la nature de l'interlocuteur. Par exemple, le nombre de morts sur les routes pour une direction départementale de l'Équipement sera un effet parce qu'elle dépend de plus de facteurs que l'entretien routier : la présence des policiers, l'éducation des conducteurs, la consommation de l'alcool, etc. En revanche, cet indicateur représentera l'impact de la politique de la sécurité routière pour l'ensemble du gouvernement et les citoyens. Ainsi le type de

## Performance dans les Armées : Définitions et Perceptions

L'indicateur dépend plutôt de l'engagement du service et ses limites sont assez floues.

### 1.412. Indicateurs de qualité du service rendu

Selon les décisions du Comité interministériel à la réforme de l'État de 2000, la qualité doit être un objectif en soi dans la perspective de la généralisation des engagements de service à tous les niveaux de proximité entre le service prestataire et l'utilisateur interne ou externe. Les différentes étapes de la modernisation de l'administration qui ont placé la qualité au cœur de ses activités contribuent ainsi à la satisfaction des besoins de l'utilisateur et à la motivation des agents.

La qualité, dans les administrations, comprend deux dimensions : la satisfaction des usagers et le respect des procédures préalablement déterminées. A ces dimensions correspondent deux types de mesure : la satisfaction des usagers et la qualité des processus, la dernière contribuant à la première. Ces indicateurs sont par exemple, le délai d'attente, le taux d'erreur, le niveau de satisfaction de l'utilisateur, du fournisseur, du personnel.

### 1.413. Indicateurs d'efficacité

La préoccupation de l'efficacité est la bonne utilisation de moyens investis dans la mise en œuvre d'une politique. Les indicateurs d'efficacité sont alors très souvent des ratios qui mettent en rapport les indicateurs de moyens et les indicateurs de résultat. On trouve parmi ces indicateurs les coûts unitaires, les indicateurs d'utilisation des potentiels ou de distribution des moyens.

### 1.414. Indicateurs d'efficacités

Proches de la notion de la performance, ces indicateurs sont pourtant classés à part à cause de leur nature différente : ils relèvent essentiellement du pilotage. Si les indicateurs de résultat final mesurent la satisfaction d'objectifs d'une politique publique, ceux d'efficacités apprécient l'atteinte de cibles et donc peuvent être construits pour toute matière pour laquelle les cibles sont fixées, par exemple, en matière de qualité tout comme en matière d'efficacité ou d'impact.

#### 1.415. Les indicateurs de management

La brève recension précédente des indicateurs de performances développés par l'analyse économique fait bien sentir que nous sommes encore loin du but : disposer d'indicateurs qui jouent un double rôle : évaluer les performances et inciter les structures à l'amélioration du service rendu. Comme nous l'avons déjà souligné, de tels indicateurs ne sont pas des « indicateurs externes » dont les mesures sont opposées à l'action des personnels en vue de la corriger. Au contraire, il s'agit d'outils « internes » instruments de mobilisation en faveur du changement.

Pour reprendre les mots de Trosa (2002)<sup>1</sup>, l'évaluation de la performance doit venir remplacer le contrôle à « l'ancienne » ou traditionnel. Un tel contrôle intervient à toutes les étapes d'un processus de travail sans respecter le fait qu'une délégation a été donnée, c'est, ajoute Trosa « *ne pas être précis au départ sur ce qu'on attend de l'agent et pouvoir lui faire tout les reproches à la fin, c'est le désavouer en public, c'est se garder tous les actes valorisants tout en faisant faire le travail de fourmi par les subordonnés* ».

L'audit de performance se distingue donc du contrôle traditionnel et suppose que l'on distingue le contrôle de la régularité qui seul devrait s'appeler contrôle et l'évaluation des performances. Cette distinction se traduit par des distinctions organisationnelles, des méthodes et des attitudes.

Au plan de l'organisation, il n'est pas sain que les mêmes personnes effectuent les deux tâches. Il faudra donc au sein des corps d'inspection bien dissocier les services et les personnes qui s'occupent des deux volets, ce qui n'empêche pas des échanges d'information.

En termes de méthode, l'audit de performance vise à l'amélioration, ce qui représente en quelque sorte un travail d'agent double, pour reprendre la formule de Trosa. D'une part, il faut être capable d'avoir un regard neuf et de poser les questions qui dérangent tout en convainquant le ministère concerné des mesures d'amélioration préconisées. D'autre part, un audit des performances, de même qu'une évaluation, suppose un cahier des charges explicitant les hypothèses à approfondir en fonction des objectifs des programmes, les méthodes d'investigation, le temps et le budget.

Le préalable de toute évaluation est la mise en place d'indicateurs. Dans les démarches de contrôle et d'évaluation le changement le plus notable est la volonté d'éviter les surprises et sur la base de critères qui se construisent durant

---

<sup>1</sup> Trosa S. (2002), *Le guide de la gestion par programme*, Paris : Éditions de l'organisation.

## Performance dans les Armées : Définitions et Perceptions

le contrôle et sous la seule responsabilité du contrôleur, mais de les définir, voire de les négocier, à l'avance. D'où l'importance de la mise en place préalable à toute mise en œuvre de programmes d'indicateurs.

Les indicateurs doivent refléter les missions essentielles de l'organisation ainsi que les priorités du gouvernement et ne pas essayer de couvrir toutes les activités possibles.

Martial Foucault – Pierre Kopp



## **CHAPITRE 2 : DÉFENSE ET PERFORMANCE DANS UN CADRE BUDGÉTAIRE NOUVEAU**

En France, l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001 est sans conteste la première étape d'une évolution dans la gestion des finances publiques françaises. Prévue pour une application complète en 2006, elle entrera progressivement en vigueur dès cette échéance. La LOLF est l'aboutissement d'une longue série de tentatives visant à modifier l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances. C'est en effet la trente huitième fois qu'un projet ou qu'une proposition de la loi tentait de faire évoluer le texte fondateur de 1959.

La LOLF définit un nouveau cadre juridique dont les pièces maîtresses sont l'engagement du gouvernement sur des objectifs précis, la budgétisation orientée vers les résultats et la responsabilisation des gestionnaires. Elle remédie ainsi à deux faiblesses du cadre budgétaire actuel qui ont été régulièrement dénoncées :

- La fragmentation du budget de l'État en 848 chapitres, peu motivants pour le gestionnaire, d'autant plus que seules les mesures nouvelles sont examinées par le Parlement, alors que les services votés qui représentent approximativement 90% des dépenses, font l'objet d'un vote global.
- La priorité accordée à la croissance des crédits et l'absence de contrôle réel sur l'efficacité de la dépense publique ?

La LOLF contribue à mettre sous tension l'ensemble du système administratif et gouvernemental mais aussi législatif pour réformer dans les délais rapides la gestion budgétaire.

L'article 7 de la LOLF est le pivot de l'introduction de la performance dans la gestion financière de l'État. Il fonde le principe d'une budgétisation fondée, non plus sur la nature des dépenses, mais orientées vers les résultats au regard d'objectifs préalablement définis. L'entité nouvelle de la nouvelle nomenclature est le programme, c'est-à-dire l'ensemble qui regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérents d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus en faisant l'objet d'une évaluation.

Tous les éléments indispensables à l'introduction de la performance dans la gestion budgétaire sont réunis dans cet article ; passage d'un simple découpage budgétaire à une nomenclature par action ; définition d'objectifs et

engagements sur des résultats ; principes d'évaluation. De manière volontairement schématique, nous pourrions presque affirmer que, à la suite du texte de la LOLF, en ce qui concerne le SGP, n'est que la simple déclinaison pratique du principe général affirmé à l'article 7.

Les programmes sont regroupés au sein de missions, définies comme un « ensemble de programmes concourant à une politique publique définie ». Chaque mission relève « d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères ». Si le programme relève d'un seul et même ministère, une mission peut être interministérielle.

En plus du principe de performance, l'article 7 de la LOLF confère une grande souplesse de gestion au responsable d'un programme. En pratique, « la présentation des crédits par titre est indicative ». Concrètement, cela signifie que le Parlement reconnaît formellement au gestionnaire la liberté d'utiliser globalement ses crédits, à charge pour ce dernier de les redéployer au sein d'un programme en fonction des résultats observés en cours d'années au regard des objectifs qui ont été affichés en loi de finances. Les crédits seront votés par mission et spécialisés par programmes ; au sein de chaque programme, la fongibilité des crédits est acquise.

## **2.1. Les limites du dispositif budgétaire actuellement en vigueur**

Il a souvent été fait reproche à l'ordonnance n 59-2 de ne pas suffisamment favoriser la lisibilité budgétaire, ce qui n'est pas inexact. Aux termes de la nomenclature budgétaire actuelle, les lois de finances se décomposent en titres, chapitres, articles et paragraphes budgétaires. Cet écheveau d'enveloppes financières ne facilite pas toujours la bonne compréhension des dépenses de l'État, à moins d'une excellente connaissance technique des arcanes du droit budgétaire. La lisibilité politique des mesures budgétaires s'en trouve altérée, d'où la création à l'initiative du gouvernement d'Alain Juppé du débat d'orientation budgétaire (DOB), destiné à mettre en perspective le débat budgétaire de l'automne, lequel était malheureusement resté jusque là extrêmement technique et inaccessible au commun des observateurs.

Le constat vaut aussi pour les parlementaires, pourtant supposés contrôler l'objet et la pertinence des dépenses qu'ils autorisent.

Le problème de l'exécution des crédits votés est essentiel, car bien souvent les dotations budgétaires consenties par le Parlement ne sont pas dépensées par les ministères, en raison de mesures de réaffectation, d'annulations ou de gels de crédits, décidées sur proposition du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Pour ce qui concerne le budget de la défense, les mesures de régulation budgétaire qui ont affecté l'exécution de la loi de programmation militaire 1997-2002 ont porté sur un peu plus de 7 milliards d'euros, répartis entre :

- des annulations en gestion régulièrement pratiquées de 1997 à 2001, pour un montant total d'un peu plus de 5,5 milliards d'euros ;
- des charges indues ou nouvelles, supportées sans ouverture des ressources afférentes. On citera à cet égard les transferts du financement de l'entretien programmé des matériels sans virement à due concurrence des ressources du titre III vers le titre V, pour un montant total de 1,36 milliard d'euros, ou encore la contribution au fonds spécial de pensions des ouvriers de l'État et des industries de l'État (FSPOEIE) en 1999 et 2000, ainsi que les aides à l'exportation pour DCN en 1998 et 1999 et le financement de mesures adoptées en conseil de sécurité intérieure en 2000, qui ont représenté une réduction supplémentaire de 420 millions d'euros.

## 2.2. Le cas de la défense

De tels procédés ne sont pas propres à la dernière loi de programmation militaire, comme l'illustre le tableau suivant, qui retrace les mouvements de crédits de paiement ayant affecté les dépenses d'équipement du ministère de la défense depuis plus d'une décennie.

Le recours trop systématique à des ajustements importants de crédits votés rend difficile tout contrôle *a posteriori*. Surtout, il perturbe parfois gravement l'aboutissement d'investissements majeurs. En repoussant dans le temps certaines commandes relatives à des développements, voire à des livraisons, la capacité opérationnelle des armées se trouve amoindrie. De telles pratiques déjouent aussi toute logique économique et financière en alourdissant le coût d'acquisition des matériels des armées. Si la mesure de régulation est source d'économies à court terme, elle s'avère extrêmement coûteuse pour la collectivité à moyen et à long terme. Elle porte atteinte à la crédibilité de la parole de l'État non seulement vis-à-vis des industriels, mais aussi vis-à-vis des personnels du ministère. Elle altère également la place de la France sur la scène internationale.

*Tableau 1 : Évolution des crédits de paiement du titre V depuis 1990  
(en millions d'euros courants)*

Année	LFI	Mouvements en cours de gestion		Crédits ouverts	Dépenses réelles de l'année
		Annulations	Mouvements de crédits de paiement		
1990	15 565,04	- 378,17	- 1 071,02	15 743,10	14 475,21
1991	15 724,81	- 166,39	-1 031,49	15 883,52	14 237,39
1992	15 692,15	- 792,75	- 1 066,62	15 744,46	14 312,60
1993	15 693,13	- 1 373,69	- 990,68	14 971,88	13 517,04
1994	14 469,78	0,00	- 1 120,49	15 221,37	13 488,04
1995	14 473,37	- 1 813,02	- 1 509,47	13 121,18	11 392,46
1996	13 559,98	- 1 296,89	- 1 504,18	12 694,63	11 890,69
1997	13 522,99	- 763,77	- 1 118,49	12 617,30	11 585,10
1998	12 348,81	- 1 120,48	- 1 155,45	11 343,23	10 509,12
1999	13 110,61	- 1 445,21	- 1 246,84	11 524,84	10 519,38
2000	12646,44	- 971,57	- 1 297,80	11 637,41	10 688,96
2001	12 718,26	- 926,29	- 1 207,41	11 839,11	10 825,11
2002 *	12 273,92	0,00	- 1 175,08	12 217,07	-

Source : *Ministère de la défense (3 juillet 2002)*.

Il est donc devenu indispensable que le Parlement soit davantage associé aux décisions de régulation budgétaire.

#### *2.21. Une discussion budgétaire en trompe l'oeil*

## Performance dans les Armées : Définitions et Perceptions

Qui n'a pas en mémoire la formule du Président Edgar Faure (9) qualifiant la procédure budgétaire de « litanie, liturgie et léthargie » ? Ce triptyque est hélas toujours approprié pour définir le mode d'organisation, le déroulement et les effets du débat budgétaire aujourd'hui. Le budget est un instrument qui peut être conçu de manière mécanique, les mesures nouvelles pesant faiblement au regard des dépenses reconduites. Or, le temps consacré à la préparation du budget est sans commune mesure avec celui alloué au débat et au suivi budgétaires. A fortiori, la discussion budgétaire obéit à des règles convenues, également mécaniques, se cantonnant à des considérations locales ou à des intérêts catégoriels.

L'examen du budget de la défense s'inscrit sans doute dans un contexte encore plus particulier, puisque les projets de lois de finances, qui sont censés traduire dans les faits les lois de programmation militaire, n'en tiennent, le plus souvent, pas compte. Les lois de programmation militaire, qui fixent des objectifs pluriannuels, ont souvent subi des encoches importantes (10), à tel enseigne qu'elles ont souvent été remplacées par des lois nouvelles tout aussi inappliquées.

Entre 1984 et 2003, six lois de programmation militaire ont été adoptées. Elles portaient respectivement sur les années 1984-1988, 1987-1991, 1990-1993, 1995-2000, 1997-2002 et 2003-2008. Sur l'ensemble de cette période, seule la loi de programmation 1997-2002 a été appliquée, mais au prix d'une révision des programmes en 1998, qui en a sérieusement altéré la portée. Aucune des autres lois de programmation militaire précédentes n'a atteint son terme, puisque leur durée d'exécution avoisinait trois ans en moyenne. Chaque fois, la volonté de la représentation nationale a toujours été contournée, sans que le Parlement n'y puisse grand chose.

De surcroît, les prérogatives parlementaires en matière d'amendement sont strictement encadrées par l'article 40 de la Constitution du 4 octobre 1958, dont les dispositions sont on ne peut plus claires : « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

Ces dispositions de la Constitution, qui s'appliquent aux amendements parlementaires sur tous les projets ou propositions de loi, sont complétées, en ce qui concerne les amendements aux projets de lois de finances, par l'article 42 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, qui prévoit un régime plus restrictif : « *Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques* ».

La marge de manœuvre est d'autant plus étroite que le fait majoritaire inhibe le plus souvent les initiatives. La discussion de la loi de finances pour

2003 est révélatrice : alors que le projet de budget de la défense marquait un virage important, notamment pour les investissements et l'entretien du matériel, les échanges les plus vifs dans l'hémicycle ont porté sur des sujets pour le moins connexes. Les retards du programme A 400 M (6,45 milliards d'euros) et la forte augmentation des crédits d'équipement pour l'année 2003 (13,65 milliards d'euros) ont été finalement assez rapidement évoqués au regard de leur importance. En revanche, les interventions les plus virulentes avaient pour objet une diminution de 10 millions d'euros des frais d'alimentation de l'armée de l'air et une réduction de 1,53 million d'euros des subventions accordées à des organismes chargés de la communication du ministère de la défense. In fine, le débat de fond s'en trouve altéré. Mais n'est-ce pas là l'aboutissement d'une logique dont les parlementaires eux-mêmes se sont trop longtemps satisfaits ?

*2.22. Des conclusions de la Cour des comptes insuffisamment prises en considération*

Dans un rapport sur la gestion budgétaire et la programmation au ministère de la défense, datant de juin 1997 ([11](#)), la Cour des comptes dressait un constat sévère sur l'opacité du cadre budgétaire du ministère de la défense et les difficultés rencontrées dans l'exécution de ses crédits. La Cour mettait notamment en exergue :

- un cadre budgétaire et comptable qui ne se prête ni à une gestion rigoureuse, ni à des contrôles efficaces ;
- des écarts excessifs entre prévisions et réalisations budgétaires ;
- des méthodes de gestion des crédits défectueuses ;
- des difficultés dans la programmation.

Certes, ce rapport n'est pas resté sans suite, puisque le ministère de la défense a mis en place, à partir de 1998, la comptabilité spéciale des

investissements au niveau des ordonnateurs secondaires, avant d'en étendre le principe aux engagements de l'ordonnateur principal. Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2001, la Cour des comptes a d'ailleurs souligné que cette comptabilité « est un outil pertinent au ministère de la défense, permettant notamment d'effectuer des recherches concernant le stock d'autorisations de programme affectées ».

Toutes les recommandations de la Cour des comptes n'ont pas pour autant été concrétisées. Pour preuve, la persistance de la pratique, controversée, d'un recours aux fonds d'avance pour financer des dépenses de fonctionnement. Certains des constats de la Cour des comptes en 1997 restent valables aujourd'hui, ce qui souligne les progrès à accomplir dans l'amélioration des procédures budgétaires des ministères. Gageons que l'entrée en vigueur de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 contribuera aux changements qui s'avèrent nécessaires.

### *2.23. La prise en compte croissante de l'économie dans le militaire*

La transformation de l'État fait l'objet d'une abondante littérature<sup>1</sup> attestant que l'État se métamorphose, change ses missions, répond à de nouvelles demandes, abandonne certaines fonctions traditionnelles et à chaque fois évolue dans un environnement incertain. En économie publique, il est fréquent d'apprécier la taille réelle de l'État au regard du montant des dépenses publiques engagées. Appliquée aux missions régaliennes de défense, cette démarche s'avère fort utile tant l'effort consenti par un pays à sa défense révèle si l'État se donne réellement les moyens de ses ambitions.

Comme tout indicateur statistique, le ratio des dépenses de défense par rapport au budget total de l'État reste imparfait pour apprécier l'environnement dans lequel ce budget s'élabore, se discute et se vote. Néanmoins, il offre plusieurs avantages comparatifs et analytiques. En effet, il est aujourd'hui possible de retracer la politique de défense du gouvernement par les choix budgétaires opérés. La loi de programmation militaire complète ce dispositif

---

<sup>1</sup> Ott (A.F.), *The Public Sector in the Global Economy*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2002 ; Alesina (A.) & al., « Fiscal Policy, Profits, and Investment, *NBER Working Paper* n°7207 : 52 p., 1999 ; Alesina (A.) et Perotti (R.), « The political Economy of Budget Deficits », *IMF Staff Papers*, vol. 42 (1), mars, 1995 ; Galeotti (G.), Salmon (P.) et Wintrobe (R.), *Competition and Structure: The Political Economy of Collective Decisions*, Cambridge : Cambridge University Press, 2000 ; Laffont (J.J.), « Étapes vers un État moderne : une analyse économique », pp. 117-149 in *État et Gestion Publique*, Actes du colloque du 16 décembre 1999, Conseil d'Analyse Économique n°24, Paris : La Documentation Française, 1999.

analytique dans la mesure où elle permet de vérifier une certaine cohérence temporelle des choix budgétaires. Nous verrons donc successivement dans quel environnement budgétaire l'actuelle politique de défense nationale s'inscrit, quelles sont les principales tendances et comment la nouvelle loi de programmation militaire 2003-2008 participera à cet objectif de défense.

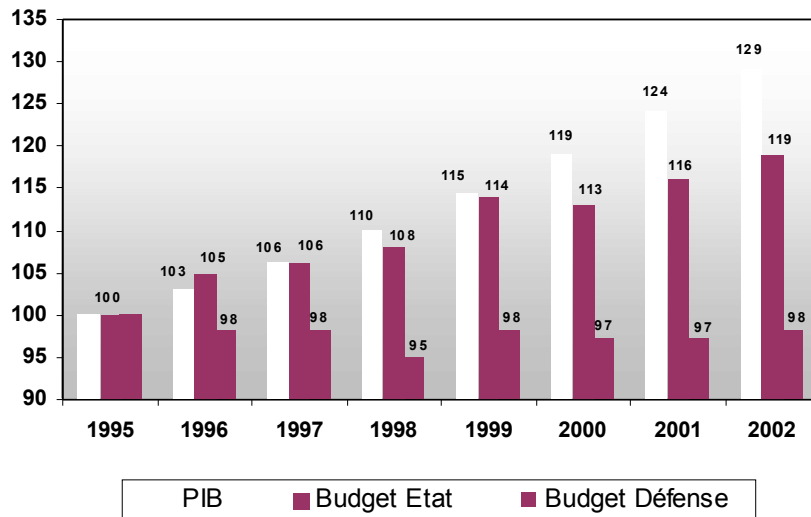
En l'espace de 10 ans, le budget français de la défense a diminué en valeur de 4,53 % alors que dans le même temps le budget de la France augmentait de 19,5 %. Ainsi, le budget de la défense ne représente aujourd'hui que 10,5 % des dépenses publiques contre 13,3 % dix ans plus tôt. La figure 1 nous renseigne par ailleurs sur la tendance à moyen terme de la contribution du budget défense (crédits de recherche exclus) à la croissance économique de la France, mesurée par le niveau de produit intérieur brut (PIB). Faut-il en conclure que l'État français a délibérément fait le choix d'abandonner une politique de défense « *de grandeur* » et de concentrer ses moyens financiers sur d'autres interventions souhaitées par la collectivité ? Si la période considérée témoigne d'un changement géopolitique réel, d'une situation économique internationale qui nécessite des interventions publiques, le recul du poids de la défense traduit davantage une orientation nouvelle des missions qu'un « ajustement » à la baisse des crédits militaires.

Au cœur de cette évolution, les crédits accordés au profit des titres V (équipement) et VI (subventions d'investissement accordées par l'État) du budget de défense renforçaient cette tendance puisqu'ils diminuaient à leur tour de 18,95 %. Deux observations s'imposent : en premier lieu, le nouveau format des armées aura conduit le ministère de la Défense à des efforts financiers mal anticipés mais incontournables dès lors que l'environnement économique lié au recrutement et au maintien du personnel relève désormais d'un marché du travail concurrentiel ; en second lieu, l'augmentation considérable des opérations extérieures (OPEX) contribuera de nouveau à l'augmentation de cette fraction du budget.

*Figure 2 : Évolution du budget global de la Défense, du budget de l'État et du PIB  
(base 100 en 1995 en euros courants)*



**figure 1 : Evolution du budget global de la Défense, du budget de l'Etat et du PIB**  
 Performances des Etats et du PIB : Définitions et Perceptions  
 (base 100 en 1995 en euros courants)



Par conséquent, d'aucuns prétendront usurpé le qualificatif de « variable d'ajustement » pour le titre V au sein du budget des crédits d'équipements. Depuis 1993, date à laquelle les dépenses en capital étaient encore légèrement supérieures à celles de fonctionnement, l'écart n'a cessé de se creuser. Les raisons sont multiples et concernent les mesures de régulation budgétaires récurrentes, la pratique dite des « bourrages d'enveloppe<sup>1</sup> », la dérive permanente des prix d'acquisition d'armements, l'impossibilité de générer des économies d'échelle sur les programmes européens de coopération industrielle.

Plus généralement, ce constat traduit les dysfonctionnements chroniques de la gestion des programmes d'armements entre dérive des coûts et complexe militaro-industriel. En conséquence, l'écart entre les crédits d'équipement ouverts entre 1997 et 2002 et les crédits prévus par la loi de programmation militaire pour cette période représente environ une annuité complète de crédits des titres V et VI<sup>2</sup>. Pour Matthieu Conan (2002, p.93), la prévision budgétaire

<sup>1</sup> Pratique qui consiste à faire financer sur l'enveloppe des crédits d'équipements de la défense des crédits qui n'y étaient pas prévus ou même qui en étaient expressément exclus. Parmi les « bourrages d'enveloppe » caractérisés, citons pour mémoire le budget civil de recherche et de développement (823 millions d'euros), ou encore le financement à deux reprises, en 1998 et 1999, des pertes de DCN sur des contrats à l'exportation (200 millions d'euros). Pour en connaître l'ampleur, voir l'avis sur le projet de loi de finances pour 2003 (n°230), Défense – crédits d'équipements, présenté par François Cornut-Gentille, p.9, Paris : Assemblée Nationale.

<sup>2</sup> Avis (n°385) présenté par François d'Aubert, en 2002, au nom de la Commission des Finances, de l'Économie Générale et du Plan sur le projet de loi relatif à la programmation militaire 2003-2008.

des besoins de défense par l'intermédiaire de lois de programmation conduit à davantage de dérives qu'à l'amélioration des résultats en exécution.

*2.24. Loi de programmation militaire : révélateur ou amplificateur des tendances structurelles*

En faisant volontairement abstraction de considérations relevant de techniques budgétaires, le poids financier de la défense dans un budget doit être lu dans le cadre de la mise en œuvre des lois de programmation militaire. Présentée comme l'expression législative et politique de la nécessité d'afficher l'effort consenti par la nation en faveur de sa défense et d'assurer la continuité des programmes d'armement, la programmation pluriannuelle soulève d'importantes questions quant à son effectivité et son efficacité. Il faut savoir que l'inexécution des lois de programmation militaire n'est pas un phénomène nouveau. Dans son rapport public annuel de 1997, la Cour des comptes (p.135)<sup>1</sup> avait largement évoqué l'ampleur des variations financières entre ce qui était prévu et ce qui est réalisé. A chaque fois, l'évolution des ressources conduit l'État à revoir à la baisse les objectifs initiaux.

De cette sous-allocation des ressources prévues en dépenses d'investissement, il en ressort un taux d'exécution de la loi de programmation militaire relativement faible (88,6 %) par rapport à celui des lois de finances initiales. En définitive, le tableau 1 présente une situation tout à fait paradoxale : expression budgétaire du court terme, le budget de la défense voté chaque année en loi de finances prime sur la programmation militaire à moyen et long terme.

*Tableau 2 : Taux d'exécution LPM / LFI \**

Exécution / LPM	1997	1998	1999**	2000	2001	2002	1997-02
Déficit en volume (M€ 2002)	- 871	- 2 139	- 1 523	- 1 618	- 1 736	-	- 7 887
Taux de couverture LPM (en %)	93,9	85,0	88,8	88,1	87,2	-	88,6

Source : *Ministère de la Défense*

<sup>1</sup> Cour des comptes [1997], *La gestion budgétaire et la programmation au ministère de la Défense*, Rapport public, juin 1997 : Les Éditions du Journal Officiel.

## Performance dans les Armées : Définitions et Perceptions

\* Loi de programmation militaire (LPM) / loi de finances initiale (LFI).

\*\* À partir de 1999 les annuités LPM sont celles prévues au titre de la revue des programmes menée en 1998.

Le tableau 2 met finalement en exergue le problème posé par la gestion publique des crédits de défense et la question de l'allocation optimale du budget défense. En termes économiques, cette situation conduit à s'interroger sur le degré d'incertitude qui pèse sur les décisions des autorités militaires en matière d'équipements. Si la loi de programmation militaire constitue un outil de planification à moyen terme des dépenses de défense, il n'en reste pas moins que de son efficacité dépend la crédibilité d'un pays à se doter d'une politique publique de défense mieux dotée que les autres programmes publics. Les précédentes lois de programmation avaient atteint un taux d'exécution relativement faible et se traduisaient par des rectifications à la baisse d'ambitions trop élevées. A l'inverse, les lois de 1997-2002 et de 2003-08 s'inscrivent dans un environnement marqué par la recrudescence du terrorisme, par le développement des opérations extérieures, par une profonde détérioration des équipements militaires et par une dégradation du moral des armées le tout ponctué par un conflit social inédit au sein des forces de gendarmerie en décembre 2001. Les aléas conjoncturels ont donc pris le pas sur les dérives structurelles de la programmation militaire.

Toutefois, force est de reconnaître que l'instrument de programmation militaire pluriannuel a conduit le ministère de la Défense à mieux faire face aux ajustements à la baisse de ces moyens par l'intermédiaire d'outils novateurs, tels que l'implémentation de nouvelles méthodes de gestion, le développement du calcul économique ou encore l'application des techniques du nouveau management public. Chacun de ces outils doit désormais contribuer à accroître les marges de manœuvre du ministère dans un souci permanent de recherche de l'efficacité et de l'efficience des crédits alloués. A cet égard, il est intéressant de constater que la loi de programmation militaire 2003-2008) donne un écho très appuyé à la notion d'efficacité comme « préalable » (sans portée juridique) et justification des moyens financiers consentis. Ainsi, il est clairement inscrit dans le propos introductif de ce texte de loi que les objectifs prioritaires sont « *de mieux assurer la sécurité des Français [...] en participant efficacement aux opérations de rétablissement et de maintien de la paix, d'améliorer l'efficacité opérationnelle des forces, de faire face efficacement à la diversité des menaces par un effort de recherche*<sup>1</sup> ».

La recherche de l'efficacité économique constitue désormais un principe d'action pour la mise en œuvre des politiques publiques. Dans un

<sup>1</sup> Assemblée Nationale [2002], Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008, document n°187, p.17.

environnement économique marqué par le maintien du pacte de stabilité des dépenses publiques et par une politique orthodoxe de refus du déficit public, toute variation substantielle des crédits prévus dans une loi de programmation militaire produit un signal politique très fort. C'est pourquoi, il est possible de lire la politique de défense comme l'expression d'une demande sociale qu'un gouvernement démocratiquement élu doit satisfaire. Dans cette perspective, deux configurations sont envisageables. La première repose sur l'hypothèse que toute demande de sécurité extérieure procède d'un mécanisme de révélation des préférences des individus-électeurs. En dehors du vote, ce mécanisme s'avère trop coûteux pour connaître exactement les besoins de chaque individu. La légitimité d'un gouvernement consiste ici à arbitrer un niveau de défense qu'il jugera optimal pour répondre au besoin collectif de défense. A l'inverse, une deuxième configuration peut admettre qu'aucun supplément de dépense de défense ne soit souhaité par la collectivité. Dès lors, le gouvernement peut exiger qu'un effort particulier soit consenti à budget constant par les Armées et le ministère de tutelle afin d'assurer dans des conditions économiques les plus favorables les missions de défense. C'est donc dans cette dernière perspective que la notion d'efficacité doit être appréhendée.

### **2.3. Une nouvelle nomenclature budgétaire qui accroît les marges de manœuvre des gestionnaires : plus de responsabilité**

La loi organique relative aux lois de finances prévoit deux types de nomenclatures : le premier, innovant, par destination des politiques ; le second, plus classique, par nature de dépenses. En outre, la globalisation totale des crédits, qui implique la possibilité de transformer des dépenses de fonctionnement en dépenses d'investissement et réciproquement, a conduit à généraliser le mécanisme des crédits de paiement et des autorisations de programme (rebaptisées autorisations d'engagement).

L'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances dispose que les crédits des principaux postes de dépense de l'État sont regroupés par « missions », relevant chacune « d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères ». Ces missions ne pourront être créées que par une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale. Elles sont détaillées en « programmes » qui regroupent les crédits d'un ministère « auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que

## Performance dans les Armées : Définitions et Perceptions

des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation » et dont les modalités de création ou de suppression ne sont pas explicitées par la loi organique, ce qui laisse une certaine latitude au Parlement en la matière.

En définitive, les missions favoriseront l'identification des orientations de la politique du Gouvernement et les programmes permettront d'en apprécier la concrétisation budgétaire. Il ne saurait être exclu que, du fait de la nature interministérielle de certaines politiques, les missions relèvent de la responsabilité de plusieurs administrations, à l'image de la sécurité intérieure par exemple, qui est assurée par la police nationale et la gendarmerie, toutes deux budgétées sur les crédits de deux ministères différents. En revanche, les programmes seront placés sous l'autorité d'un seul ministre, à des fins de cohérence.

Au stade ultime de la nomenclature budgétaire, les programmes sont déclinés en « actions », élément de nomenclature assez vague et supposé préciser les politiques poursuivies et leurs moyens. A la différence des missions et des programmes, la répartition des crédits entre les actions aura un caractère indicatif et non impératif, enlevant au Parlement tout droit de regard effectif, alors même que leur portée pourrait être, selon les cas, importante. La ventilation des crédits en actions ne doit être considérée que comme une prévision d'emploi des crédits des programmes et elle pourra librement être modifiée en cours d'exécution par le Gouvernement.

La loi organique prévoit aussi des « dotations » : il s'agit d'unités de crédits finançant des actions auxquelles des objectifs ne peuvent pas être associés. Elles concernent le budget des pouvoirs publics (assemblées du Parlement, présidence de la République, notamment), la provision des augmentations salariales des fonctionnaires, lorsque celles-ci ne sont pas définies précisément dès le projet de loi de finances, et les crédits destinés à faire face à des dépenses accidentelles.

Comme ses homologues civils, le ministère de la défense est concerné par cette nouvelle nomenclature, qui transformera les références actuelles.

### *2.31. La mise en œuvre dans le domaine de la défense*

La globalisation et la fongibilité des crédits ont pour corollaire un certain nombre de contreparties exigées des ministères. Les gestionnaires de programmes devront s'engager sur des objectifs et rendre compte chaque année des résultats obtenus. La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 fait d'ailleurs obligation aux services de l'État de mettre en place une comptabilité permettant de mesurer et d'analyser les coûts.

Il est en effet prévu, à son article premier, que les lois de finances « déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des

ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire qui en résulte. Elles tiennent compte [...] des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent ». De même, les programmes regroupent les crédits nécessaires à la mise en œuvre d'actions auxquelles « sont associés des objectifs précis et des résultats attendus, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ».

Aux termes de l'article 51 de la loi organique, les annexes explicatives pour chaque ministère qui accompagneront les projets de lois de finances devront être complétées par un projet annuel de performances précisant, notamment, « *la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié* ». Symétriquement, l'article 54 dispose que seront joints au projet de loi de règlement des « rapports annuels de performance », faisant connaître « par programme les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés [...], la gestion des autorisations d'emplois ».

Cette évaluation des résultats de la gestion publique soulève la question des critères retenus pour apprécier la performance des dépenses engagées. Dans le cas de la défense, ministère régalien par définition, il ne sera pas possible de mesurer la productivité, au sens économique du terme, des dépenses. L'efficacité se mesurera donc à l'aune d'autres paramètres.

Un « chaînage vertueux » devrait s'instituer entre la loi de règlement du budget exécuté et la loi de finances de l'année postérieure à celui-ci, rompant avec les pratiques budgétaires actuelles. L'analyse de l'efficacité des crédits utilisés et des résultats obtenus pour chaque programme sera placée au cœur du débat sur l'allocation des crédits au titre de l'année à venir lors de l'examen du projet de loi de finances. À cette fin, l'article 46 de la loi organique fixe au 1<sup>er</sup> juin la date limite de dépôt du projet de loi de règlement du budget exécuté. En outre, l'article 41 interdit de mettre en discussion le projet de loi de finances devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, du projet de loi de règlement de l'année antérieure. Enfin, au cours du dernier trimestre de chaque session ordinaire, le gouvernement devra, lors du débat d'orientation budgétaire, communiquer la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun des programmes, tels qu'il les envisagera pour le prochain projet de loi de finances.

En corollaire de cette plus grande marge de manœuvre donnée aux gestionnaires dans les mouvements de crédits au sein de chaque programme, la loi organique réduit les possibilités de modifier réglementairement les

enveloppes votées. Ainsi, les virements, qui modifient la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère, ne pourront pas dépasser 2 % des crédits initiaux de chacun des programmes. Par ailleurs, le montant global des annulations de crédits ne devra pas excéder 1,5 % des crédits ouverts. Enfin, le total des reports de crédits de paiement ne pourra pas s'élever à plus de 3 % des crédits initiaux de chaque programme.

Le ministère de la défense, qui a trop souvent été victime de mesures de régulation budgétaire ces dernières années, tirera profit de ces dispositions bienvenues : désormais, il ne sera plus possible de geler des enveloppes de crédits d'équipement aussi importantes que par le passé. Rappelons que les annulations de crédits inscrits au titre V du budget de la défense ont représenté 12,5 % de l'enveloppe totale en 1995, 11 % en 1999, et 7,3 % en 2001, soit des proportions bien supérieures aux 1,5 % des crédits ouverts tels que prévus par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001.

La mise en œuvre de la gestion pratique de la performance exige que puisse être menée une évaluation régulière des politiques publiques. Or, la majorité des politiques publiques telles qu'elles sont rédigées et approuvées par les décideurs politiques ne se prêtent en rien à l'évaluation.

L'évaluation exige donc de re-énoncer les objectifs de la politique publique sous une forme susceptible de permettre l'évaluation. Dans le futur, il conviendra que les politiques publiques soit directement formulée en termes permettant le suivi de la performance.

### *2.32. Les exigences de l'évaluation*

La plupart du temps les énoncées de politique publique mêlent des objectifs généraux, intermédiaires et finaux sans les hiérarchiser. Souvent, les objectifs ne sont pas accompagnés de repères quantitatifs, ce qui fait qu'il est impossible de savoir s'ils sont, ou non, atteints. Les moyens sont parfois assignés à des objectifs intermédiaires, parfois de nouveaux objectifs sont introduits sans que les moyens soient redéployés. La multitude d'objectifs, plus ou moins explicites, énoncés par la politique correspondant à différents niveaux de concrétisation, rendent illusoire d'en rendre compte un à un, et encore moins dans leur ensemble.

Quel que soit l'objectif visé par une action ou un programme, il représente une étape de la chaîne des actions jugées *a priori* capables de contribuer à l'atteinte d'objectifs situés à un niveau supérieur ou plus lointain : élaborer un programme, mettre en place une structure, former les acteurs, atteindre un objectif, fournir une prestation, accroître sa qualité, modifier des comportements, améliorer une situation, etc.

Cette multiplicité de statuts des programmes a deux conséquences méthodologiques sur l'évaluation : d'une part, il faut, à chaque fois qu'on procède à une évaluation, regrouper les objectifs par catégorie spécifique d'action publique, quelle que soit leur antériorité, qui concourent à un même objectif « final ».

Chacune des étapes, érigée en objectif, représente un moyen contribuant à un objectif plus large. Cela exige du temps, de l'engagement, des ressources, un bon niveau d'observance par les acteurs des missions assignées, etc. La fonction cognitive de l'évaluation est de vérifier et de rendre compte, après un temps donné dans quelle mesure une action préconisée a permis d'avancer dans l'atteinte (toujours partielle) de « l'objectif final » auquel il est censé contribuer, tant en termes de cohérence conceptuelle, d'effectivité instrumentale que d'efficacité ou d'efficience.

Ainsi, la quasi-totalité des objectifs énoncés par la politique publique doivent être regroupés en *axes* figurant les différents aspects de cette dernière. La formulation de ces grands axes vise à traduire la stratégie globale fixée, ses orientations spécifiques et les changements conceptuels et opérationnels affichés.

Quels que soient les niveaux de réalisation et les effets dont l'évaluation puisse rendre compte, un certain nombre d'éléments clés communs aux axes structurent leur présentation.

En premier lieu, la problématique autour de laquelle s'organise chaque axe : l'énoncé du problème auquel est censé répondre l'ensemble des actions qui composent l'axe considéré, avec d'une part sa traduction conceptuelle et, d'autre part, la théorie d'action énoncée par le plan triennal (la relation théorique entre le problème défini et l'orientation stratégique retenue).

Ensuite, la réponse globale telle quelle est formulée par le plan triennal soit de façon explicite, ou bien reconstruite à partir des objectifs qui apparaissent y concourir. A la suite, sont listés les objectifs opérationnels qui peuvent relever soit d'un renforcement d'actions en cours, soit de nouveaux programmes, soit encore d'infléchissements ou changements nécessaires pour rendre compatibles des dispositifs existants avec l'orientation stratégique de l'axe.

Enfin, l'évaluation proprement dite, fondée sur les données disponibles pourra concerner un ou plusieurs référentiels de l'évaluation : la cohérence des programmes par rapport aux objectifs énoncés, l'effectivité qui rend compte du



degré de réalisation sous toutes ses formes et enfin l'efficacité, ou plus souvent les impacts, qui s'attache à décrire les effets constatés et les conclusions qu'il est possible d'avancer au bout de trois années. Chaque axe se termine par des conclusions synthétisant les principaux constats et énonce des recommandations susceptibles de résoudre les problèmes rencontrés. Il est clair que, conformément au mandat d'évaluation, il n'était pas dans les objectifs de l'évaluation de porter un jugement sur la pertinence des objectifs qui figurent la politique publique de lutte contre les drogues, mais de rendre compte de la réalisation et de la contribution des actions et programmes qui, théoriquement, en représentent les étapes nécessaires.

### *2.33. Quel rôle pour les trois États-majors des armées ?*

La compétence des chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air est définie par le décret n° 82-138 du 8 février 1982, dont l'encadré ci-après précise les contours. Si la compétence de chaque chef d'état-major s'exerce sous l'autorité du chef d'état-major des armées pour la conduite des opérations, elle est relativement autonome pour la préparation et l'organisation de chacune des armées. Il existe des pays, notamment le Royaume-Uni, dans lesquels l'architecture de la chaîne de commandement, de planification et de gestion des armées est sensiblement différente : le chef d'état-major des armées y a en effet un droit de regard budgétaire plus important.

Il ne serait pas inconcevable de créer un programme regroupant les trois armées, sous l'autorité opérationnelle et budgétaire du seul chef d'état-major des armées. Ce faisant, les chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air verraient leur responsabilité, pour ne pas dire leur utilité, singulièrement remise en cause. Comment justifier en effet dans de telles conditions la pertinence des missions de planification des chefs d'état-major de chaque armée, dans la mesure où la cohérence des investissements s'apprécierait au niveau interarmées ? De fait, à l'instar de l'organisation qui est en place au Royaume-Uni, le rôle des chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air se limiterait alors à la gestion des carrières et à la préparation opérationnelle.

Cette approche se heurte cependant à l'héritage de l'histoire, car elle conduirait à la disparition de fait de la distinction entre armées, à l'instar de l'organisation militaire canadienne qui se traduit, pour ne retenir que l'élément le plus symbolique, par l'unicité d'uniforme des trois armes. La logique d'interarmisation des forces prendrait le pas sur l'organisation en trois armées. Il n'est pas sûr que les personnels du ministère de la défense soient prêts à une telle « *révolution culturelle* », si séduisante puisse-t-elle paraître. En outre, il est tout à fait possible de trouver dans l'organigramme des armées suffisamment de

souplesse pour s'accommoder des dispositions de la réforme du mécanisme des lois de finances. Alors que la loi organique n° 2001-692 instaure une logique de performance, n'est-il pas précisé dans l'article 17 du décret du 8 février 1982, fixant les attributions des chefs d'état-major, que « *les chefs d'état-major de chaque armée [...] sont responsables de l'emploi des crédits ouverts et s'assurent des résultats obtenus* » ?

Depuis le début des années soixante 1970 et la tentative avortée de rationalisation des choix budgétaires (RCB), c'est l'immobilisme qui a prévalu dans les méthodes de gestion publique. De trop rares innovations contrastent avec la litanie des projets de modernisation.

#### **2.4. Bilan d'étape de la mise en œuvre des outils de performance au sein du Ministère français de la Défense**

Si ce rapport d'étude ne vise pas à une évaluation (par ailleurs impossible à ce stade du processus) des choix de gestion publique retenus, il est toutefois intéressant d'en préciser les principales orientations afin de discuter comment cet outil de gestion s'inscrit dans la perspective de recherche d'une plus grande performance des services du Ministère de la défense.

La démarche suivie pour discuter de manière très concrète des indicateurs de performance retenus par le Ministère de la Défense repose pour l'essentiel d'entretiens semi directifs conduits auprès du cabinet du Ministre, auprès de la Direction des Affaires Financières et auprès des États-majors. Enfin, une revue de littérature de documents officiels a permis de vérifier comment les objectifs et intentions initiaux se sont traduits en termes analytiques dans le choix d'indicateurs de performance.

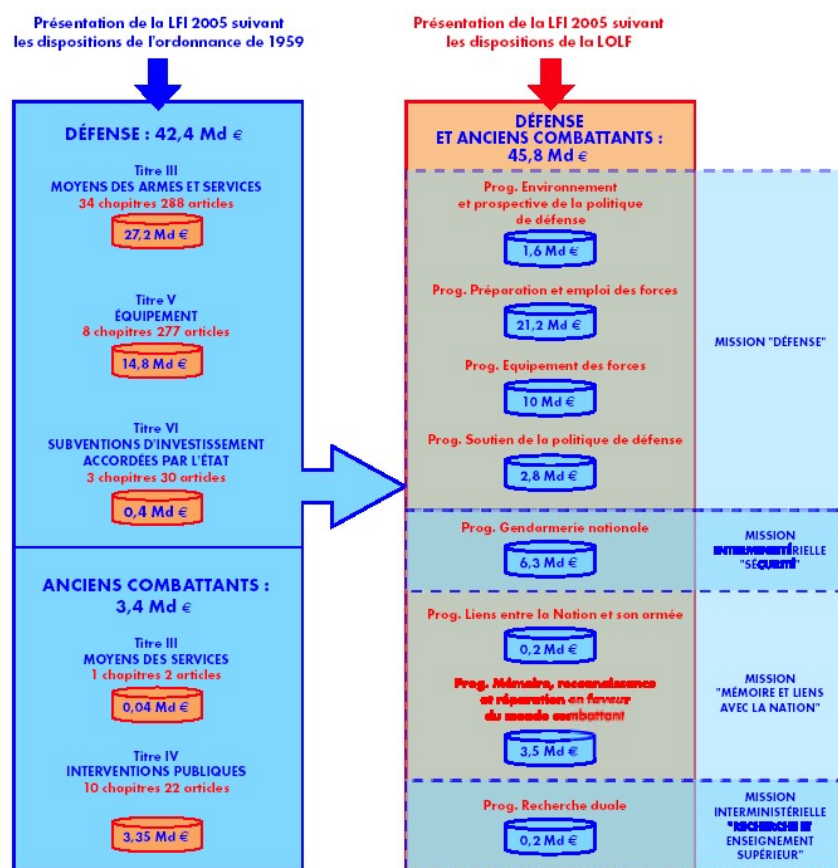
##### *2.4.1. Programmes, missions et actions : le triptyque défense*

La présentation future des budgets de défense dans un cadre LOLF contraste singulièrement avec la présentation actuelle. En effet, en observant le schéma ci-dessous, le Ministère de la Défense abandonne la traditionnelle lecture budgétaire par titre d'investissement et de fonctionnement au profit

## Performance dans les Armées : Définitions et Perceptions

d'un budget par programmes déclinés en plusieurs missions elles-mêmes divisées en actions.

Figure 3 : Évolution du budget défense<sup>1</sup>



Au final, le Ministère de la défense a la charge de huit domaines d'activités ou « programmes » dont deux dimensions interministérielles articulées autour des programmes respectifs « sécurité » et « recherche et enseignement supérieur ».

<sup>1</sup> Source : projet loi de finances 2005, défense, chapitre 1.

L'innovation budgétaire majeure porte évidemment sur les possibilités de fongibilité des crédits. Autrement dit, le ou les responsable(s) d'un programme devien(nen)t en quelque sorte le producteur d'une politique publique de défense. La réussite de cette politique publique s'analysera au regard des résultats annuels de performance (RAP). A ce stade, observons que chaque programme ne dispose pas encore d'une panoplie complète d'indicateurs de performances.

#### *2.42. Un état d'avancement à géométrie variable*

Parmi les difficultés rencontrées, le récent rapport parlementaire de l'Assemblée Nationale mettait en évidence de manière très précise les limites de l'exercice et l'impossibilité de disposer en 2005 d'indicateurs susceptibles de mesurer la performance réelle de chaque unité engagée dans la réalisation des objectifs initialement programmés. Les raisons sont multiples mais ont comme dénominateur commun d'achopper sur la définition retenue de la performance par un grand nombre de services du Ministère de la Défense. En effet, souvent des indicateurs d'activité ou de moyens ont été retenus au détriment d'une mesure d'efficacité. La Cour des Comptes prolonge et alimente ce constat en précisant de manière sévère que « *les objectifs et les indicateurs [...] paraissent trop nombreux et insuffisamment hiérarchisés pour constituer des outils véritablement exploitables par le Parlement pour le vote des crédits de défense. Certains indicateurs sont lacunaires... Aussi ne permettent-ils pas de mesurer totalement la performance attendue du Ministère de la défense...* » (p.87). Il est intéressant d'observer à la lumière de certaines de ces critiques que la mise en œuvre de la LOLF implique pour chaque armée dans des programmes transverses de faire preuve de créativité dans le choix des indicateurs et de clarté tant les « sanctions » parlementaires lors du vote des lois de finances initiales peuvent porter budgétairement atteinte à la poursuite des programmes. La coordination entre chaque armée se révèle finalement un exercice beaucoup plus complexe qui milite *in fine* en faveur d'une architecture de budgets opérationnels de programmes par armée.

Illustrons notre propos en nous appuyant sur les réflexions engagées au sein de l'État-Major de l'Armée de Terre (EMAT) autour de la définition d'indicateurs de performance idoines avec l'activité militaire et les missions dévolues à l'armée de terre. Il est intéressant d'observer qu'elles illustrent toute la difficulté de définir simultanément des indicateurs de nature stratégique et

opérationnelle. Ainsi, à l'exception des indicateurs d'efficience dont chaque administration entend se doter au fil de la mise en place d'un outil de comptabilité analytique, le CEMAT a recours à plusieurs indicateurs couvrant un large spectre d'activités et de résultats intermédiaires et finaux (tels que précisés plus tôt dans le rapport). Plus précisément, le tableau de bord CEMAT (DIRE, 2004) prend en considération le moral des personnels militaires (indicateur global et par catégories), les ressources humaines (stock et flux), la charge d'activités, la disponibilité opérationnelle (capacité à honorer le contrat opérationnel), la disponibilité technique des matériels (matériels majeurs). Si la perception de tels indicateurs varie selon le positionnement de l'observateur, interne au Ministère de la Défense ou extérieur, il n'en reste pas moins que l'existence d'un tel tableau de bord permet de mettre en relation des objectifs quantitatifs et qualitatifs utiles au décideur public.

Par exemple, et de manière transverse, la projection de force requiert des indicateurs stratégiques (éléments dimensionnant chaque niveau de mission allant de la force de réaction immédiate à la force d'intervention). Toutefois, la projection de force ne peut être jugée performante que si elle s'accompagne d'indicateurs opérationnels visant à évaluer les capacités clés en termes d'infrastructures, de soutien logistique ou encore de communication. Il est évident que plus le niveau d'évaluation est infra, plus les seuils d'alerte capacitaires sont mis en évidence et doivent théoriquement faire l'objet d'effort technique ou budgétaire substantiel pour maintenir l'objectif initial. Il est évident que la méthode d'analyse capacitaire ne peut devenir une fin en soi et se substituer à un exercice de prospective stratégique ou de doctrine militaire à longue échéance. Seulement, le degré de réalisation d'une capacité clé doit à terme permettre de disposer d'un référentiel stable autour duquel chaque armée peut corriger tout déficit capacitaire. De la sorte, le degré de responsabilisation recherché par la LOLF prend tout son sens en ce qu'il met en exergue les points de rupture d'un objectif transverse.

### 2.5. Écueils à éviter

A la lumière des éléments théoriques et pratiques présentés dans le domaine de la défense en France, la mise en œuvre de toute une série d'indicateurs autour d'une prise en compte de la performance peut produire un effetif contraire à celui recherché si certains principes d'usage ne sont pas respectés.

En effet, selon les travaux reproduits dans le rapport Weiss (2000), ces indicateurs doivent être lisibles, compréhensibles, immédiatement interprétables, pertinents, disponibles à un coût compatible avec les bénéfices

attendus de leur usage, fiables, contrôlables ou « auditables », disponibles au cours du temps dans les mêmes conditions, synthétiques et sélectifs.

Une fois ces conditions vérifiées, il appartient à chaque Ministère d'éviter quatre formes d'écueil :

- le choix d'indicateurs de pure activité sans relation directe avec le résultat (tel celui relatif à la réalisation des travaux demandés par le Ministre dans le cadre du programme « *Environnement et Prospective de Défense* » qui fut finalement retiré) ;
- le choix d'indicateurs de résultat trop indépendants de l'activité de l'administration concernée ;
- trop d'indicateurs ou trop peu d'indicateurs. Par exemple, le programme « Préparation et emploi des forces » souffre d'un trop grand nombre d'objectifs qui saisissent mal la capacités des forces armées à être performante. La Marine et l'Armée de Terre sont principalement visées à travers l'objectif n°3 « *disposer d'une capacité d'intervention extérieure* » et l'objectif n°4 « *observer la posture de sauvegarde* ».
- privilégier excessivement l'activité la plus proche du résultat final au détriment des activités intermédiaires qui sont préalables et tout aussi essentielles. Par exemple, dans le cadre du programme d'équipement des forces, il serait vain de vouloir s'en remettre à un indicateur de disponibilité des équipements sans prendre en considération l'efficacité de la livraison et du maintien des matériels ou encore un indicateur de suivi de la qualité et de la performance des équipements après leur livraison aux armées.

Dans le guide de la performance coordonné par le Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, il est admis que plus le nombre d'objectifs attachés à chaque programme avoisine un seuil de 5-6 objectifs, plus les conditions de réussite sont grandes. Pour l'exercice 2005, les premières éléments statistiques confirment le suivi de cette recommandation dans la mesure où 68 % des 121 programmes étudiés à ce jour<sup>1</sup> comportent au plus 6

---

<sup>1</sup> Issus du rapport d'information n°220 intitulé « LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance » de Jean Arthuis au nom de la commission des finances du Sénat, l'analyse porte sur 121 programmes, 682 objectifs et 1347 indicateurs.

## Performance dans les Armées : Définitions et Perceptions

objectifs, 28 % (34 programmes) en contiennent 7 à 10, et 4% (5 programmes) franchissent le seuil des 10 objectifs. Parmi ces 5 programmes, trois concernent le Ministère de la Défense.

A ce stade de l'analyse, il importe de souligner combien l'action du Ministère de la Défense en faveur de l'innovation en matière de gestion publique et d'organisation administrative est décisive afin de rendre compatible les objectifs et les ressources allouées à la défense dans un cadre LOLF. Alors qu'il est facile de déterminer des indicateurs de performance dans le cadre d'activités tangibles ou facilement quantifiables (services des approvisionnement, enseignement,...), le Ministère de la Défense a dû inévitablement prendre en compte des objectifs de nature stratégique et opérationnelle. Là où le Ministère de la Défense, en particulier par le truchement des États-majors, disposait d'une prédisposition à la définition et l'exécution de la performance opérationnelle, les travaux ont vite débouché sur des propositions compatibles avec l'esprit de la LOLF. Mais, la difficulté majeure tient en la construction d'indicateurs transversaux aux armées pour les objectifs opérationnels. En soi, cette situation traduit tout simplement les difficultés liées à la nécessaire fongibilité des crédits budgétaires de défense dans une perspective de découpage fonctionnel des missions du Ministère de la Défense. C'est pourquoi le programme « Préparation et emploi des forces » suscite aujourd'hui de vives réserves au sein du Parlement et de la Cour des Comptes car, pour certains, il s'éloigne trop du cadre LOLF, et pour d'autres, il reste trop volumineux et par voie de conséquence peu propice à une lecture fonctionnelle qui conduirait in fine à le (re)découper en plusieurs missions.

Ce rappel des faits tend à souligner la complexité avec laquelle la performance doit être appréhendée et son caractère polymorphe. Or, si l'activité de contrôle de gestion paraît une dimension aujourd'hui maîtrisée par les services de Défense, la performance dépasse ce simple outil et oblige désormais les personnels militaires à s'interroger sur l'adéquation entre les emplois et les ressources. Il est évident que la présentation des rapports annuels de performance au Parlement implique d'inscrire la performance dans la durée et de mobiliser des ressources non plus dans une logique patrimoniale mais de résultats.

C'est dans cet esprit que la comparaison avec le modèle britannique semble fortuite et riche d'enseignements.

### CHAPITRE 3 : LES EXPÉRIENCES ANGLO-SAXONNES

Il est bon d'apporter quelques précisions terminologiques. L'expression française de *réforme de l'État* ne se retrouve guère à l'étranger. Le terme générique le plus fréquent est de la celui de *Public Management Reform* qui désigne de façon très générale, tout changement dans les structures et les processus administratifs destinés à améliorer leur fonctionnement. La définition du mieux est, bien entendu, cruciale et dépend nous le verrons des objectifs poursuivis.

Le terme *Public Management* lui-même n'est pas dépourvu d'ambiguïté. Désigne-t-il simplement le champ d'activité des responsables politiques et administratifs, la gouvernance d'ensemble du système administratif ou, dans une optique plus technique, la transposition des outils classiques du management à la sphère administrative ? L'analyse des réformes étrangères montre qu'elles empruntent à chacune de ces conceptions. Mais nulle part, la gestion publique n'est assimilée à un simple processus technique. Elle s'ancre dans la politique, le droit, en relation étroite avec la société civile. Les principes qui fondent l'action administrative ne sont pas solubles dans une conception purement instrumentale du management.

C'est au cours des années 1990, que de nombreux pays ont entrepris de mettre en place un système de gestion de la performance. La démarche de la performance s'inscrit dans la continuité des processus qui ont créé un environnement favorable à son développement et elle marque souvent l'aboutissement. Les grandes étapes et les lignes de forces de ces politiques méritent d'être résumé.

L'exemple des États-unis donne une bonne idée de l'échelle de temps nécessaire pour ancrer les réformes dans la réalité.

Aux États-unis, le mouvement récent de la modernisation administrative et d'introduction de la gestion de la performance s'inscrit dans un continuum de réformes qui commencent après guerre avec les travaux de la commission Hoover, qui avait dès 1949 recommandé la mise en place de budget de performance, dont le principe avait été transcrit dans le *Budget and Accounting Procedure Act* de 1950. Il s'est poursuivi par le lancement, dans l'année 1960, du *Planning Programming Budgeting System* (PPBS), qui a servi de modèle aux expériences de rationalisation des choix budgétaires (RCB) initiées aux ensuite



en Europe, et par les initiatives de management par objectifs (MBO) et de budget base zéro qui ont marqué les années 1970. Durant les années 1980, le projet politique des républicains était d'accroître la responsabilité des gestionnaires et l'efficacité des programmes dans le but de réduire la taille du gouvernement fédéral. Enfin la modernisation de la gestion financière de l'État a été engagée par le *Chief Financial Officers Act* de 1990.

L'exemple des États-unis est sans doute très spécifique. Mais un trait commun se dégage de toutes les expériences : la modernisation de la gestion publique est une œuvre de longue haleine dont le cheminement n'est pas linéaire. Pour plusieurs pays – c'est notamment le cas du Danemark, de la Grande-Bretagne et de la Suède- le point de départ des réformes se situe à la fin des années 1970 ou au début de la décennie suivante. Si malgré les difficultés et les retards ou les échecs, le cap de la réforme a été maintenu, c'est qu'elle a bénéficié d'un appui renouvelé des plus hauts responsables politique et, dans certains pays, un soutien qui transcendait les clivages partisans.

### 3.1. Un modèle britannique arrivé à maturité

Souvent présenté comme un modèle de réforme, le gouvernement britannique s'est lancé depuis le début des années 90 dans une politique soutenue de rationalisation du management et de la comptabilité, et de coopération avec le secteur privé. Les raisons de cette conversion sont à chercher du côté du Trésor de sa majesté. En effet, le Royaume-Uni entend maintenir quel qu'en soit « le prix à payer » sa position stratégique et influente dans le concert mondial des pays disposant de l'arme nucléaire. Pour cela, le gouvernement britannique a opté pour une forme de *policy mix* militaire alternant réduction des dépenses de défense (de 32,6 millions de livres en 1985 à 23,5 en 2001) et recherche d'une meilleure efficacité. Le ministère de la Défense (MoD) s'est engagé à améliorer de 2,5% par an l'efficacité des crédits dont il dispose (Hartley, [2002]) jusqu'en 2008, soit l'équivalent de 2,83 milliards de Livres d'ici cette échéance.

A l'instar des États-unis, cette mutation s'est déroulée dans un environnement réglementaire précis dans la mesure où les objectifs à long terme ont été précisés dans une *Strategic Defence Review*, les gains d'efficacité favorisés par la double instauration d'un *Smart Procurement Policy*<sup>1</sup> et de partenariats public-privé et par une présentation analytique du budget de la Défense (*Resource Accounting and Budgeting*). La *Strategic Defence Review*, réalisée à

---

<sup>1</sup> Rappelons que derrière l'acronyme SMART se dessine les principes de gestion publique à travers les caractéristiques des cibles à atteindre : **S**pecific, **M**easurable, **A**chievable, **R**elevant, **T**imed.

l'initiative du gouvernement Blair en 1998, se traduit par l'énonciation d'objectifs clairs à atteindre dans un cadre budgétaire peu expansif.

En matière d'achat d'équipements, une politique plus rationnelle (*Smart Procurement*) vise à réduire substantiellement les coûts d'acquisition en insistant sur délais de livraison plus rapides, des équipements moins chers (avec un système de blocage des prix pour les contrats de moins de cinq ans), une qualité améliorée, des procédures de conformité simplifiées... Autre réforme de poids, la mise en place d'une comptabilité analytique au sein du MoD vise à transposer les pratiques comptables privées vers les armées afin de disposer d'un outil comptable comparatif entre directions, de connaître les coûts unitaires d'acquisition, les niveaux de performance de l'administration Défense et des agences associées. Hartley (2002) résume cette réforme comptable comme le moyen « *de donner à tout le monde une idée précise du coût total de l'ensemble des forces armées en démontrant à nouveau que rien n'est gratuit, pas plus le matériel que le terrain ou les pièces détachées. [...] Le processus RAB reprend pour les armées les meilleures pratiques civiles mais de grandes différences subsistent entre les deux sphères* ».

Enfin, dernier axe de cette révolution, les partenariats public-privé entérinent l'idée selon laquelle la participation financière du secteur privé à la fourniture d'un certain nombre de services ou d'équipements militaires est source de gains de productivité et de meilleur usage des ressources publiques. A ce jour, très peu de travaux extérieurs (y compris celui du NAO) ont pu réellement mesurer les économies réalisées par le développement des partenariats public-privé. Si les autorités britanniques avancent une fourchette très large de 5 % à 40 % d'économies, une étude réalisée en 2000 par la London School of Economics et la société Arthur Andersen montre que ces contrats avaient permis de réaliser une économie moyenne de 17% par rapport à la solution étatique.

Au fond, l'espoir comptable placé dans le recours aux partenariats public-privé illustre parfaitement le caractère structurel de la réforme engagée outre-manche. D'un point de vue économique, ce dispositif laisse même entrevoir une inflexion de la théorie de la fourniture des biens collectifs purs dans la mesure où traditionnellement la défense était rangée dans la catégorie des biens et services (au même titre que la justice ou la police) assurés et financés par le seul secteur public. Par delà les considérations théoriques, il est intéressant de noter que la quête absolue d'une meilleure efficacité laisse libre cours aux dispositifs de financement dits innovants. L'enjeu final demeure la

combinaison d'une efficacité opérationnelle, toujours délicate à mesurer, et budgétaire, plus facilement quantifiable. Par ailleurs, le choix de privilégier la contractualisation comme mode de gestion des deniers publics du Royaume-Uni rappelle étroitement les principes d'action de la LOLF tant la responsabilité économique des principaux ordonnateurs des services du MoD est ici engagée.

Sous l'impulsion de nouvelles règles de gestion publique (processus dit de *public governance*<sup>1</sup>) applicables à l'ensemble de la sphère publique<sup>2</sup>, le Royaume-Uni a mis en œuvre un grand programme d'amélioration de la performance dans des secteurs aussi divers que celui de la santé, de l'éducation, de la police.

Pour la défense, il en a résulté la publication en 1999<sup>3</sup> d'un premier rapport sur le niveau de performance atteint par les différents corps composant le MoD. Plus précisément, ce travail mettait en avant la définition d'un concept global de « *balanced scorecard* » défini par le MoD lui-même, et non par le Trésor britannique pour juger *in fine* la politique publique de défense. Organisé autour de quatre objectifs principaux (opérations militaires, gestion des ressources, gestion des acquisitions et formation), ce tableau de bord traduit une prise en compte singulière et originale des questions de performance par une vision décentralisée des objectifs assignés au MoD. Il est encadré et évalué à l'aide d'objectifs initialement inscrits dans le livre blanc de la Défense (Spending Review), déclinées par des Public Service Agreements (PSA)<sup>4</sup>. De la sorte, chaque observateur est en mesure de resituer, à la lumière de la figure 1 de la première partie du rapport, la valeur des inputs et outputs. Ici, le rapport cout-efficacité et qualité-prix (*value for money*) est à chaque fois recherché et privilégié. A la lecture des résultats publiés en novembre de chaque année dans un document appelé « *Defence Performance Report* », on dispose d'une matrice objectifs/efficacité qui met en exergue les objectifs atteints, ceux en cours (dans la mesure où un objectif peut couvrir plusieurs années) et enfin ceux qui ne seront pas atteints. Ce document correspond finalement au rapport annuel de performance inscrit en France dans la LOLF.

Pour l'exercice 2001/02, sept objectifs sur trente et un n'ont pas été entièrement réalisés. Si les autorités britanniques jugent leur politique de défense efficace, il est intéressant de noter qu'en matière d'efficacité le MoD réalise environ 86 % des économies prévues par la *Strategic Spending Review*, soit

---

<sup>1</sup> Osborne (D.) et Gaebler (T.), 1992.

<sup>2</sup> Ferlie (E.) 2001.

<sup>3</sup> Ministry of Defence Performance, *Report 1998/99*, présenté au Parlement par le Secrétaire d'Etat à la Défense:  
<http://www.mod.uk/publications/performance1998/index.htm>

<sup>4</sup> Ce document PSA a été annexé au livre blanc du gouvernement britannique intitulé « L'avenir des services publics : Modernisation, Réforme, Comptabilité », publié en décembre 1998. Les objectifs PSA pour le ministère de la Défense sont consultables à l'adresse suivante :  
<http://www.mod.gov.uk/>

plus de 1,7 milliards de Livres. Nombreuses et diffuses sont les raisons de ce succès.

Toutefois, l'un des facteurs clés repose indiscutablement sur l'introduction d'un système de comptabilité analytique (RAB) qui a permis de raisonner en termes de ressources capacitaires et non plus seulement en termes patrimoniaux. En effet, comme le rappelle Neil Davies<sup>1</sup>, le passage à une comptabilité patrimoniale suppose de produire l'équivalent des principaux états financiers de la comptabilité d'entreprise. En d'autres termes, le ministère britannique optait pour une gestion actualisée de ses actifs (avec comme difficulté première de disposer d'une information « sincère » sur l'ensemble des biens du MoD) c'est-à-dire en tenant compte de leur valeur et du coût financier des stocks. En conséquence, il existe de fortes incitations pour le MoD de réserver un usage le plus efficace (et donc le moins coûteux) aux actifs opérationnels et de se séparer des actifs moins valorisants (car trop coûteux). Ainsi, et de manière implicite, cette nouvelle règle budgétaire accompagne le programme de recherche de gains d'efficacité précisée dans la *Spending Review* en ce sens qu'elle contribue à faciliter la recherche d'indicateurs de performance pour des *outcomes* tangibles.

### 3.2. Un programme d'efficacité

Depuis l'exercice budgétaire 1998/99, le MoD présente au Parlement britannique un rapport d'évaluation de l'action engagée par tous ses services au regard d'un référentiel d'objectifs à atteindre établi par le PSA (Public Services Agreement). Dans une première phase, le MoD a fondé sa politique de performance sur les critères publiés en décembre 1998 dans le livre blanc du gouvernement intitulé « "Public Services for the Future: Modernisation, Reform, Accountability"<sup>2</sup>. Dans une deuxième phase, le MoD a mis à jour ses indicateurs de performance au regard des nouveaux éléments de sa politique générale de défense pour la période 2001-2004. Enfin, dans une troisième phase qui couvre les années 2004 à 2006, sept nouveaux objectifs PSA ont été fixés par le MoD en application de la *Spending Review* de 2004.

---

<sup>1</sup> « La comptabilité et la budgétisation patrimoniales au ministère britannique de la défense », *Ecodef* n°34, Ministère de la Défense, Juillet 2004.

<sup>2</sup> Cité précédemment, Cm 4181, December 1998.

## Performance dans les Armées : Définitions et Perceptions

Plutôt que de rentrer dans le détail de chacun des rapports annuels de performance rendus publics, nous préférons préciser ici les principales tendances observées depuis 1998 et souligner le niveau général d'efficacité observé.

Quatre tendances majeures se dégagent des six exercices budgétaires :

A l'instar d'une architecture fonctionnelle, le MoD a rapidement (à partir de 2000) fondé sa réforme de gestion publique autour de quatre catégories d'objectifs transversaux correspondants au tableau de bord de la défense britannique (annexe 1). Chaque famille d'objectifs est déclinée en objectifs mesurables qui leur tour renseignent sur l'indicateur de performance retenu. La permanence de ces quatre objectifs principaux permet d'évaluer globalement la politique de défense sans pour autant dans quelle mesure un indicateur non satisfait déstabilise l'équilibre général.

De par la nature des objectifs identifiés, il est important de souligner que le MoD n'ambitionne pas de mesurer la performance de chacun de ces services par un indicateur idoine. Au contraire, c'est une démarche par le haut qui consiste à « responsabiliser » l'ensemble des acteurs de la chaîne d'activités communes à la réalisation dudit (sous)-objectif.

Le nombre d'indicateurs de performance pour chaque objectif PSA suit une tendance à la baisse. Deux raisons expliquent ce phénomène : d'une part, la réalisation d'objectifs précédemment inscrits et aujourd'hui atteints et, d'autre part, une hiérarchisation des priorités qui peut conduire à primer certaines dimensions de l'action du MoD au détriment d'autres, en particulier en période de crise ;

Plusieurs objectifs sont engagés dans le temps avec comme corollaire une observation temporelle des actions menées. Par exemple, en matière d'opérations militaires, le MoD s'était fixé en 2002 un objectif de recrutement de personnel dans les trois armées, avec une cible à 97 % des recrutements à réaliser d'ici mars 2004. A l'échéance, aucune des armées n'avait atteint ses objectifs. En conséquence, le programme fut maintenu et la responsabilité des « responsables » de programmes engagée.

En parallèle, le MoD contribue à l'établissement d'autres outils de mesure de la performance qui ne rentrent pas directement dans les objectifs de type PSA targets. En effet, les agences du MoD (au nombre de 36 en 2004) sont également « notées ». Ces structures accueillent 56% des personnels civils et représentent environ 40% des dépenses totales du MoD. Le bilan de leur performance (fourni en annexe 4) permet de souligner la très grande variance des résultats. En rapportant le nombre d'objectifs réalisés par rapport aux objectifs à atteindre, le ratio indique cependant un niveau d'efficacité (autour de

70% en 2003) plus élevé qu'au sein des trois armées (40 % des objectifs atteints, 40% en cours et 20 % non atteints).

En outre, la dimension budgétaire occupe une place importante dans le dispositif britannique de performance car il se traduit par la recherche de gains d'efficacité. Déjà souligné dans la section précédente, l'objectif à atteindre est fixé à 2,5 % par an dont 75% en disponibilité de trésorerie (*cashable benefits*). Concrètement, le programme d'efficacité se décline en un chapitrage monétaire du plan d'économies à réaliser selon sept dimensions (tableau 3). Pour y parvenir, la réduction des effectifs (près de 20 000 personnels civils et militaires réduits d'ici 2008) a constitué la marque de fabrique du MoD, d'où les protestations parlementaires après l'annonce du plan au cours de l'été 2004.

*Tableau 3: Programme d'efficacité au sein du MoD*

	2005/06	2006/07	2007/08
<i>Objectif principal</i>	943 M £	1 885 M £	2 828 M £
<b>Programme global d'efficacité dont :</b>	<b>1 093</b>	<b>2 101</b>	<b>2 903</b>
Services administratifs	131	202	296
Logistique	565	822	992
Acquisition	80	323	585
Organisation et implantation	20	50	100
Format des armées	90	400	400
Main d'œuvre	125	200	400
Productivité	82	105	130

Source : *MoD efficiency programme*

Encore une fois, le modèle britannique ne consiste pas uniquement en un dispositif de qualité des services produits mais en une concrétisation budgétaire immédiate. C'est certainement sur ce point que le projet français se distingue du modèle britannique. En effet, un grand nombre d'indicateurs de performance LOLF présentés par le Ministère français de la défense reposent sur une amélioration du service au sens de productivité au travail. Outre-manche, la très grande majorité des indicateurs de performance se traduisent par des avantages monétaires immédiats. Ils correspondent souvent en des

## Performance dans les Armées : Définitions et Perceptions

dépenses de fonctionnement évitées qui, compte tenu du poids de telles dépenses dans le budget, accélèrent la réussite du programme.

Ce schéma d'analyse, proche d'une méthodologie cout-bénéfice, admet pourtant un certain nombre de limites liées, en particulier, à une absence de souplesse dans le dispositif au regard des finances publiques du Royaume-Uni, à un raisonnement établi en temps de « paix » et non de « crise » ou encore à la tentation de définir des indicateurs de performance redondants c'est-à-dire qui couvrent plusieurs objectifs.

Martial Foucault – Pierre Kopp



## CONCLUSION

En l'espace de dix années (1995-2005), le milieu de la Défense française aura connu plusieurs révolutions, plutôt que de réformes, lorsque l'on observe attentivement l'ampleur des changements opérés. Réforme de la conscription par la mise en place d'une armée professionnelle, mouvements sociaux au sein du corps de la Gendarmerie, et mise en place d'une comptabilité analytique conjuguée à un contrôle de gestion d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

Ces transformations s'inscrivent le plus souvent dans un processus bien connu des pays anglo-saxons, il n'en demeure pas moins que la France n'est pas toujours précurseur en matière de gestion publique où la culture publique du résultat est encore antinomique à celle de la qualité du service public rendu. Or, à l'instar du Royaume-Uni, de la Nouvelle-Zélande ou encore du Canada, ces changements organisationnels s'avèrent indispensables pour concilier simultanément politique budgétaire, maintien d'un État redistributif et pacte de stabilité.

C'est dans cette perspective que le Ministère de la Défense s'est engagé depuis trois années dans la préparation de la mise en œuvre de l'application de la loi organique relative aux lois de finances avec un projet ambitieux de définition d'indicateur de performance dans la quasi-totalité des missions dévolues. Cette nouvelle « constitution financière » pour les deniers publics de l'État comporte des dispositions qui débordent largement le cadre de la défense, mais qu'il convient de garder à l'esprit en raison de leurs incidences concrètes ou potentielles pour ce secteur.

La première véritable transformation engendrée par ce chantier de réforme est la pluralité de définitions retenues par les services du Ministère de la Défense pour circonscrire la notion d'efficacité de l'institution militaire. Habitues à penser des notions de performance militaire (au sens opérationnel du terme), il est cette fois-ci demandé aux armées d'accoucher un programme de gestion publique avec des indicateurs de performance propres à toutes les activités non marchandes.

Au-delà des enjeux politiques indéniables de l'exercice, un certain nombre de crispations ont pu naître au sein de l'institution militaire pour au moins deux raisons principales. La première tient en l'existence d'un outil de contrôle de gestion qui se trouve « concurrencé » par l'objectif de disposer d'un tableau de bord des différents indicateurs de performance. Dès lors, le processus LOLF est appréhendé comme une remise en cause d'un savoir interne. La deuxième raison est plus systémique et concerne la capacité d'une organisation d'une taille aussi grande que le Ministère de la Défense à trouver un consensus sur le bien-fondé de la performance militaire et par conséquent à

réduire la diffusion de l'information préalable à tout exercice de calcul d'efficacité économique.

Au cours de cette recherche, peu d'exemples empiriques nous ont permis de vérifier si la définition de la performance par un processus interne se démarquait fondamentalement d'une évaluation externe. Car l'évaluation interne n'a pas tant pour fonction d'offrir un résultat mais plutôt celui de déclencher une dynamique interne qui force les agents à transcender les limites des approches parcellaires. En incitant les agents à redéfinir leurs objectifs, en insistant sur le fait que ces objectifs doivent être formulés de telle sorte qu'ils puissent ultérieurement être mesurables, l'évaluation interne poursuit un objectif de modernisation des schémas de fonctionnement. D'un autre côté, l'évaluation, menée en externe, n'a pas de vertu de dynamique interne. Elle vise essentiellement à répondre, à valider ou invalider une proposition émanant du commanditaire de l'évaluation. La partie la plus importante d'une mission d'évaluation externe réside dans la définition de la lettre de mission.

Ce débat n'est pas sans rappeler la ligne de partage entre approche britannique (évaluation régulièrement confiée à des agences externes) et approche française (évaluation interne confiée aux corps de contrôle ou d'inspection). C'est pourquoi, en choisissant de regarder plus en profondeur le programme de réforme de gestion publique au sein du Ministère britannique de la défense, nous avons tenté de préciser les divergences entre les deux modèles et surtout dressé un premier bilan de l'action du MoD en matière de gains d'efficacité.

## Performance dans les Armées : Définitions et Perceptions

Martial Foucault – Pierre Kopp

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Aben (J.), *Économie Politique de la Défense*, Paris : Éditions Cujas, 1992.
- Alix (G.), « L'évolution du contrôle de gestion : le cas de la Défense », *Problèmes Économiques* n°2783, novembre 2002.
- Assemblée Nationale, Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008, document n°187, 2002.
- Assemblée Nationale, « Avis sur le projet de loi de finances pour 2003 », Cornut-Gentile (F.), avis n° 230, 2003.
- Assemblée Nationale, « Avis sur le projet de loi de finances pour 2003 », d'Aubert (F.), avis n° 385, 2003.
- Assemblée Nationale, « Rapport d'information sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances », Bouvard (M.), Migaud (D.), de Courson (C.) et Brard (J.P.), n° 2161, 2005.
- Buchanan (J.M.) et Tollison (R.D.), *Theory of Public Choice: Political Applications of Economics*, University of Michigan Press, Ann Harbor, 1972.
- Buijn (H.), "Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of performance measurement", *The International Journal of Public Sector Management*, vol.15 (7), pp. 578-594, 2002.
- Coase (R.), "The nature of the firm", *Economica*, pp. 386-495, 1937.
- Comité d'Enquête sur le Coût et le Rendement des Services Publics, *La mise en place d'indicateurs de résultats dans trois ministères*, Paris : La Documentation Française, 2001.
- Conan (M.), « Budget de la défense et réduction des dépenses publiques », *Revue Française de Finances Publiques* n°79, pp. 87-109, 2002.
- Danet (D.), « Réussir l'externalisation des fonctions stratégiques de la Défense », *Les Champs de Mars* 11, pp. 259-274, 2002.
- Diamond (J.), « Establishing a performance management framework for government », *International Monetary Fund working paper*, WP/05/50, 2005.
- Délégation Interministérielle à la Réforme de l'État, *Le contrôle de gestion : un contexte méthodologique favorable à la mise en œuvre de la LOLF*, mars 2003.
- Downs (A.), *An economic theory of democracy*, New York: Harper and Row, 1957.
- Emmons (W.) and Schmid (F.), "Corporate governance and corporate performance", working paper n°018A, *Federal Reserve Bank of St-Louis*, 1999.
- Ferlie (E.), « Public management in the United Kingdom: Efficiency and Accountability », *Revue Politiques et Management Public* 19(3), pp. 129-138, 2001.

Grefe (X.), *Analyse économique des politiques publiques*, Paris : Dalloz, 1998.

Halachmi (A.), « Performance measurement, accountability, and improved performance », *Public Performance and Management Review*, 25 (4), pp. 370-74, 2002.

Hartley (K.), « Royaume-Uni : le prix d'une ambition », *Sociétal* n°38, pp. 70-74, 2002.

Hirschmann (A.O.), *L'économie comme science morale et politique*, Paris : Hautes Études Le Seuil Gallimard, 1994, traduit de l'article Hirschmann (A.O.), « Rival Interpretations of Market Society: Civilizing, Destructive or Feeble? », *Journal of Economic Literature*, Vol. 20, pp. 1463-84, 1982.

Knoepfel (P.) et Varone (F.), « Mesurer la performance publique : méfions-nous des terribles simplificateurs », *Revue Politiques et Management Public*, vol. 17(2), pp. 123-145, 1999.

Lienert (I.), « Are laws needed for public management reforms? An international comparison », *International Monetary Fund working paper*, WP/05/62, 2005.

Méhaiguerie (P.) et Carrez (G.), *Contrôle des dépenses publiques et amélioration des performances de l'État*, Rapport d'information n°765, avril 2003, Assemblée Nationale.

Mahieux (S.), « La loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 », *Revue Française de Finances Publiques* n°76, pp. 33-50, 2001.

Maholland (L.) and Muetz (P.), « A balanced scorecard approach to performance measurement », *Government Finance Review*, April, pp. 12-15, 2002.

Mark (M. H.), *Creating Public Value – Strategic Management Government*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1995.

McNutt (P.A.), *The Economics of Public Choice*, Cheltenham/Brookfield, Edward Elgar, 2001.

Ménard (C.), *Économie des organisations*, Paris : La Découverte, coll. Repères, 1994.

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, « La démarche de performance : stratégie, objectifs et indicateurs », Rapport, 52 p., juin 2004.

Ministry of Defence, *Annual Report and Accounts 2003/2004*, presented to Parliament by The Secretary of State for Defence, HC 1080, 12 October 2004.

## Performance dans les Armées : Définitions et Perceptions

- Ministry of Defence, *Performance Report 2001/2002*, November 1999.
- Ministry of Defence, *Performance Report 1999/2000*, November 2000.
- Ministry of Defence, *Performance Report 2000/2001*, November 2001.
- Ministry of Defence, *Performance Report 2001/2002*, November 2002.
- Ministry of Defence, *Performance Report 2002/2003*, November 2003.
- Ministry of Defence, *MoD Efficiency Programme*, Technical Note, October, 2004.
- Migué (J.-L.) et Belanger (G.), “Towards a General Theory of Managerial Discretion”, *Public Choice*, Vol. 17, pp. 27-43, 1974.
- Mueller (D.C.), *Public Choice II*, Cambridge (Mass.): Cambridge University Press, 1989.
- National Audit Office, *Measuring the performance of Government Departments*, Report HC 301, 22 March 2001.
- Niskanen (W.), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine Atherton, 1971.
- OECD, “Public sector modernization: Governing for performance”, *PUMA Series*, Paris, April, 2004.
- Oslon (M.), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2<sup>nd</sup> ed., 1971.
- Osborne (D.) and Gaebler (I.), *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*, Reading, Mass.: Addison-Westley Longman, 1992.
- Pareto (V.), *Manuel d'Économie Politique*, 2<sup>nd</sup> édition, Paris, 1927.
- Peltzmann (S.), “Towards a More General Theory of Regulation ?” *Journal of Law and Economics*, Vol. 19, pp. 211-40, 1976.
- Perret (B.), *L'évaluation des politiques publiques*, Paris : La Découverte, collection Repères, 2001.
- Pollitt (C.), *Managerialism and the Public Services*, Oxford: Basil Blackwell.
- Smith (A.), *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations*, 1776, Paris : Flammarion, tomes I et II, édition 1991.
- Stigler (G.) and Friedland (C.), “What Can Regulators Regulate?”, *Journal of Law and Economics*, Vol. 5, pp. 1-16, 1962.
- Stigler (G.J.), “The theory of economic regulation”, *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2(1), pp. 3-21, 1971.
- Tullock (G.), *The vote motive*, Princeton University Press, New Jersey, 1976.

Martial Foucault – Pierre Kopp

Stoll (J.F.), « Réforme de l'État et gestion par la performance », *Esprit*, Vol. 12, p. 192-200, décembre 2002.

Trosa (S.), « Réinventer l'État, ici et ailleurs », in Conseil d'Analyse Économique, *État et Gestion Publique*, Actes du colloque du 16 décembre 1999, Rapport n°24, Paris : La Documentation Française.

Vennesson (P.), « La ressource humaine dans les armées : trois référentiels en quête d'une politique publique », in Vennesson P. (Ed.), *Politiques de Défense : Institutions*.

Weiss, « L'amélioration de la gestion publique – Rapport du groupe de travail », DIRE, octobre 2000.



## ANNEXES

### Annexe 1 : La logique de l'évaluation

L'évaluation est devenue un concept-clé de la politique de rénovation du secteur public engagée en France à la fin des 80. Son développement s'inscrit dans un mouvement qui touche l'ensemble des pays développés. Il peut s'interpréter comme une réponse à la crise de légitimité de l'action publique. Dans cette perspective, le développement de l'évaluation correspond à la volonté de relégitimer l'action publique en la soumettant à des exigences de "performance".

Avant d'examiner les moyens de l'évaluation, il convient d'en préciser le périmètre et la logique. En effet, que faut-il évaluer ? un abus de langage conduit à mélanger l'évaluation de la politique publique et l'évaluation du fonctionnement de telle ou telle agence publique dispensant un service ou produisant un bien.

#### *1.1. L'évaluation des politiques publiques*

L'action de l'État peut être découpée en deux niveaux concentriques : celui des politiques publiques et celui de l'offre de biens et services. Le champ de la politique publique est plus large que celui de l'offre stricte de biens et services. Intuitivement, on comprend qu'une bonne politique publique suppose que les objectifs soient correctement définis, fassent l'objet d'un consensus et que les moyens mis en œuvre concourent à la réalisation des dits objectifs. Par essence, la politique publique suppose que soit coordonnée l'action de plusieurs entités publiques et que soit prise en compte la réaction des acteurs concernés. Par exemple et selon ce point, de vue, la « politique publique de la sécurité » qui a pris un caractère emblématique ces dernières années, exige une procédure d'évaluation plus complexe que celui des performances d'une unité de gendarmerie.

Évaluer une politique publique consiste donc à s'interroger sur (1) la pertinence des objectifs, (2) la cohérence des moyens, (3) l'efficacité de la politique, (4) son efficacité et (5) l'impact global pour la société.

Il existe trois types d'évaluations des politiques publiques :

*L'approche instrumentale*, qui constitue la version positiviste de l'évaluation. Elle repose sur l'idée que la séquence observation, recommandation, amélioration est la clef de l'amélioration des politiques publiques.

*L'approche managériale*, qui renonce à l'idée de la transformation organisée autour des prescriptions des évaluateurs, mais considère que la simple mise en

commun par les acteurs de leurs pratiques engendre un processus de transformation.

*L'approche politiste* qui inscrit l'évaluation dans la compétition politique. L'évaluation sert à légitimer les politiques existantes. De manière plus nuancée, certains considèrent que l'évaluation sert à réguler la vie politique, elle contribue à réguler les rapports de pouvoirs entre les différentes agences gouvernementales et ce dernier.

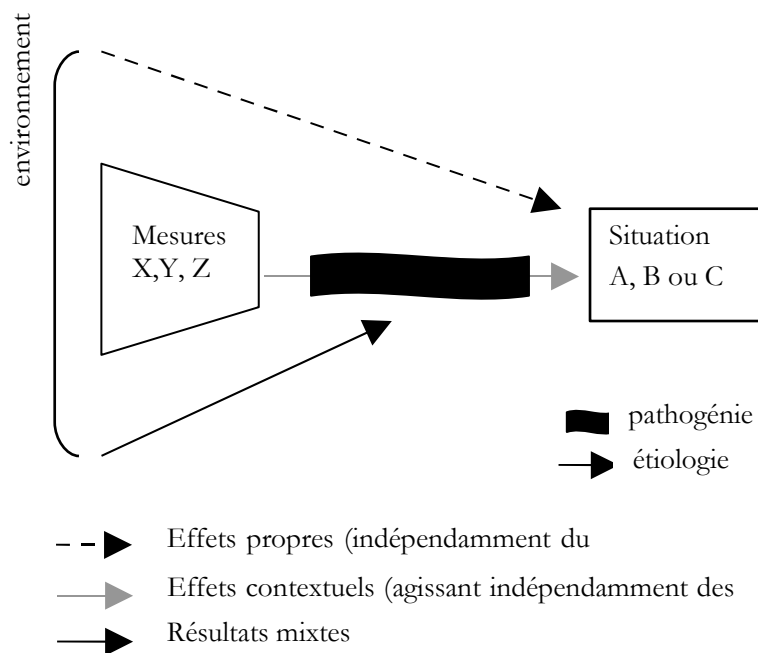
La première approche repose une vision naïve de l'État et des acteurs, elle nie toute autonomie et toute stratégie à ces derniers. Elle recoupe la position souvent naïve de l'approche économique normative en économie. La seconde est infra-théorique, elle suppose que la dynamique de groupe améliore les procédures ce qui est probable mais non vérifié.

La dernière approche est la plus subtile, mais elle constitue en même temps le chant du cygne de l'évaluation. Si cette dernière ne sert qu'à légitimer l'action de l'État est-ce là le rôle d'un scientifique ? Concevoir l'évaluation comme un élément de régulation de l'activité de l'État réconcilie sans doute le réalisme et les exigences de la position du scientifique. En tentant d'objectiver les processus en cours, l'évaluation contribue à renforcer les tenants des politiques plus transparentes et moins idéologisées.

Comme le montre la figure suivante, la première difficulté méthodologique en évaluation est de séparer les effets précis d'une mesure et les effets contextuels.

Premièrement, pour être sûr qu'une mesure X est efficace sur une partie A de la situation, il faut être sûr que la mesure en question a des effets propres et/ou conjoints (étiologie) sur cette partie de la situation, et pour le savoir, souvent (pas toujours puisque l'on peut raisonnablement- c'est-à-dire avec quelque certitudes statistiques- transformer une corrélation en causalité), il faut comprendre comment ces mesures (pathogénie) sur la situation.

Figure 4 : Pathogénie et étiologie



La flèche du haut indique la présence d'effets contextuels, agissant indépendamment des mesures prises.

La bande large représente la dimension de pathogénie : analyse de comment une mesure transforme une situation c'est pourquoi elle se termine par une flèche plus petite qui désigne les effets propres d'une mesure (indépendamment du contexte).

La flèche la plus basse, rappelle l'existence d'effets mixtes : résultant des mesures prises dans ce contexte particulier.

L'évaluation consiste à démêler les différents effets. On voit bien que par exemple, évaluer l'effet de la loi obligeant au port de la ceinture de sécurité suppose de comprendre si cette loi réduit les accidents, en transforme la nature

(plus nombreux et moins graves ?), s'inscrit dans un trend de réduction des accidents, engendre des effets pervers (augmentation de la vitesse), etc.

Une évaluation correctement menée suppose de vérifier l'effectivité d'une mesure. Il s'agit de vérifier si une mesure prise se traduit effectivement par des changements dans le mode de fonctionnement de l'administration. Il y a effectivité lorsqu'une politique publique se traduit par des mesures précises (ce n'est pas toujours le cas, pensons aux nombreuses déclarations gouvernementales non suivies de décisions). On observe quantitativement, le nombre de personne (structure) qui remplisse une tâche, les modalités d'organisation (processus) et enfin la production du service concerné (activité). Il convient également de mesurer la cohérence entre les mesures.

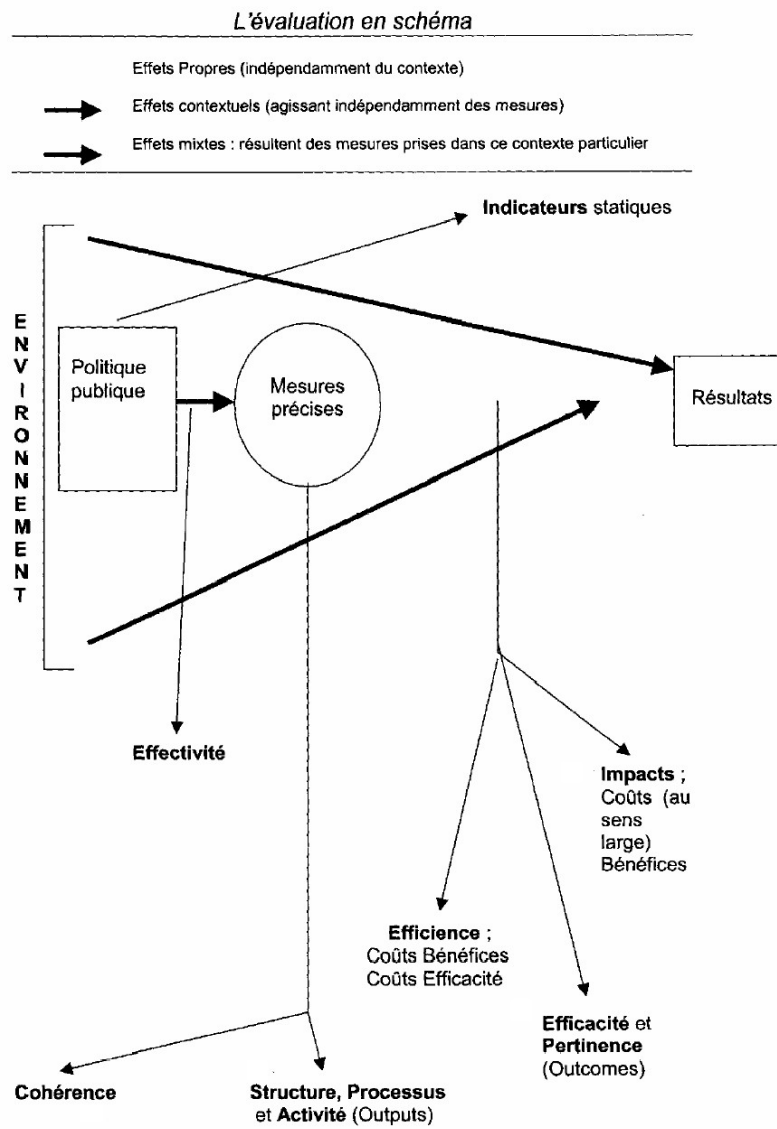
Le second type d'évaluation porte sur l'efficacité d'une mesure. Il s'agit de mesurer sur une population définie la probabilité de bénéfice de l'application d'une technologie administrative à un problème donné, dans les conditions idéales d'application. L'efficacité théorique est issue de résultats d'essai comparatifs randomisés réalisés dans les meilleures conditions, par exemple, en médecine dans les hôpitaux universitaires.

Le troisième type d'évaluation porte sur l'efficience. C'est le cœur de l'analyse économique et les trois méthodes classiques (coût-efficacité, coût-utilité, coût-bénéfice) entrent dans cette catégorie. Il s'agit d'évaluer les résultats d'une procédure eut égard aux moyens utilisés (argent, ressources, temps). On mesure le rapport entre le coût et les résultats atteints. Dans les études médicales, on examine le rapport entre le coût et les avantages pour la population concernée (diminution de la morbidité, de la mortalité, de la souffrance individuelle, des inégalités devant la maladie).

Le quatrième type d'évaluation porte sur l'impact d'une mesure. Il s'agit, le plus souvent rétrospectivement d'évaluer dans quelle mesure une politique publique a été un vecteur du changement. L'attention essentielle est alors accordée à la description du dit changement. La corrélation politique-effet est supposée résolue et on s'intéresse à la description du changement.

Performance dans les Armées : Définitions et Perceptions

*Figure 5. L'évaluation en schéma*



*1.2. La place de l'évaluation économique*

L'analyse économique constitue l'un des instruments au service de l'évaluation. Plusieurs points doivent être précisés. L'analyse économique ne porte pas sur l'évaluation des politiques mais des mesures concrètes ou projets. L'analyse économique part du principe qu'il existe une limite aux dépenses et cherche à établir une relation entre le résultat de différentes actions et leurs coûts. L'objectif étant de savoir si les ressources sont correctement allouées et de proposer éventuellement une réallocation.

La remarque précédente souligne combien l'analyse économique semble relever de la première conception, un peu naïve- de l'évaluation. Le recours à la théorie néo-classique normative explique cette inclinaison positiviste. Toutefois, rien n'empêche l'économiste d'inscrire sa contribution dans un dispositif d'évaluation et ne pas croire que sa contribution est une autre fonction que d'alimenter la compétition politique.

L'analyse économique positive peut constituer une aide précieuse aux équipes d'évaluation. Elle donne un éclairage sur le fonctionnement des groupes d'intérêts qui viennent bloquer ou accélérer le changement. En sens, qu'elle soit très strictement fondée sur le modèle de *rational choice* et qu'elle rejoigne facilement l'approche de sociologues individualistes méthodologiques ou qu'elle s'en éloigne, explorer les fondements économiques des stratégies des groupes d'intérêts s'avère toujours utile.

Lorsqu'on s'intéresse aux performances de l'offre publique, l'acceptation faite de la notion d'évaluation est plus restreinte. Il s'agit plus prosaïquement de vérifier dans quelle mesure la production d'un bien ou d'un service est menée de manière efficace. Tous les problèmes ne se dissolvent pas en mobilisant le terme d'efficacité, mais les problèmes d'adéquation à la demande sont partiellement évités tout comme ceux de la coordination des vecteurs de la politique publique.

## **Annexe 2 : Le calcul des coûts**

Examinons une situation où l'État décide de confier à une de ses agences la production d'un service public ou la réalisation d'un équipement. Avant même de nous poser des questions relatives à la comparaison des coûts et des bénéfices, rappelons sommairement les grandes règles de calcul des coûts.

### *2.1. Rappels*

Les coûts engendrés par la mise en œuvre d'une stratégie de production sont de différents ordres. On recense en premier lieu le coût des facteurs de production mobilisés.

Les coûts du facteur travail sont évalués en recensant le personnel qui est mobilisé autour d'un projet et en valorisant sa contribution à l'aide du taux de salaire. Cette technique repose sur certaines hypothèses qu'il convient d'avoir en tête. On suppose donc qu'il n'existe pas d'autres ressources de main d'œuvre. On pourrait imaginer que la production d'un matériel militaire en arsenal se fasse avec une main d'œuvre dont le taux de salaire serait supérieur au niveau du marché. Cependant pour des raisons institutionnelles, il est impossible de faire appel à d'autres personnels. En conséquence, le coût mesuré reflète les conditions de production et non d'éventuelles conditions de production plus favorables. Cette remarque est importante, car un projet peut présenter un coût supérieur à son bénéfice, non pas par ce qu'il est effectivement non rentable, mais tout simplement car pèse sur lui des conditions de production très encadrée. Du point de vue théorique, considérer que le salaire est un indicateur fiable du coût revient à considérer que les facteurs de production sont rémunérés à leur productivité marginale, ce qui est une hypothèse héroïque quand un monde où la concurrence est loin d'être parfaite.

Du côté du coût en capital, il convient de s'interroger si les coûts mesurés lors de l'évaluation doivent refléter exclusivement les coûts variables de production ou également les coûts fixes. En effet, les ouvriers qui participent à la production d'un bien ou d'un service, le font toujours dans le cadre d'un lieu de travail. Ce dernier a une certaine valeur. Dans certains cas, on attribue une fraction de la valeur du capital installé au coût global du projet dans



d'autres cas, non. La logique voudrait que l'on n'impute pas une fraction des coûts fixes à un projet donné si l'équipement utilisé existait indépendamment du projet. Ce faisant, si tous les projets réalisés dans un équipement donné sont traités en excluant les coûts fixes, personne ne supporte le coût de l'équipement. Cette question est importante dans le domaine militaire. Prenons l'exemple de l'évaluation du coût de fonctionnement d'une caserne en centre ville. Si l'on ne prend en compte que le coût du personnel, on passe sous silence le fait que la surface au sol utilisé par la caserne à un coût.

Si l'on souhaite prendre en compte ce coût deux voies sont offertes. Soit on ne prend en compte que les coûts fixes effectivement décaissés et ils peuvent être très faibles. C'est notamment le cas, si la caserne est construite et amortie depuis longtemps. Dans ces conditions, le seul coût fixe apparent est celui de la consommation de capital fixe, bref une fraction de l'entretien qui comptable ment apparaît comme un investissement. Soit on souhaite prendre en compte, le coût d'opportunité, c'est-à-dire le fait que la caserne mobilise une ressource qu'elle ne paye pas : le terrain, mais qui a une valeur. On peut approcher cette valeur par le prix de marché du loyer de l'emplacement. Dans ces conditions, le coût de fonctionnement de la caserne se trouve considérablement augmenté par rapport au mode de calcul précédent mais reflète mieux le coût pour la collectivité.

Le périmètre des coûts considérés constitue également une épineuse question. Les coûts directs, c'est-à-dire ceux directement déclenchés par la mise en œuvre du projet, ne posent pas de problèmes particuliers. En revanche, la réalisation d'un projet peut entraîner deux types de coûts complémentaires. D'une part les coûts dits « intangibles ». Nous ne les mentionnerons que pour mémoire, car dans le domaine militaire leur présence ne constitue pas un enjeu important. Il s'agit des coûts non monétaires engendrés par la réalisation d'un projet. Par exemple, dans le domaine de la santé, le choix entre deux thérapies doit prendre en compte la douleur associée au traitement selon l'un ou l'autre des protocoles. Le coût intangible est alors donné par la valeur monétarisée de la douleur. D'autre part, et cette fois-ci le domaine militaire est concerné, la réalisation d'un projet peut engendrer des externalités.

Les économistes appellent externalités, le fait que l'activité d'un acteur peut engendrer un effet sur un tiers sans que ce dernier ne soit compensé. L'externalité est négative lorsque l'effet est négatif et inversement. Par exemple, l'activité d'un restaurant engendre du bruit dans la rue sans que les propriétaires de l'immeuble donnant sur le restaurant ne soient dédommagés alors que la valeur de leur bien est négativement affectée par l'activité du restaurant. Dans le domaine de la défense, on peut imaginer que la production d'un bien ou d'un service engendre des nuisances.

Selon qu'on se place dans une logique de calcul économique ou comptable on prendra en compte, ou non, les externalités. La logique comptable recommande de calculer les coûts engendrés par un projet avec les bénéfices pour l'entreprise ou l'administration qui le met en œuvre. La logique du calcul économique est différente. Il s'agit de comparer les conséquences pour la collectivité, et non plus pour l'entreprise, de la réalisation d'un projet. C'est pourquoi il conviendra de prendre en compte le coût complet d'un projet, c'est-à-dire le coût comprenant les externalités. Le chiffrage des externalités constitue l'un des domaines d'activité de prédilection des économistes, mais il nous semble qu'en l'état actuel du développement du calcul économique appliqué au domaine militaire, cette question reste encore largement marginale et ne mérite pas de longs développements, du moins dans le cadre de ce rapport.

### 2.2. Les différentes évaluations économiques

Nous avons déjà mentionné que l'évaluation économique ne porte pas sur les politiques publiques dans leur ensemble mais bien sur la production d'un bien ou d'un service.

En pratique, toute bonne évaluation économique digne de ce nom requiert au minimum:

- a) la comparaison d'au moins deux situations ou interventions (dont la "non-intervention" constitue une possibilité)
- b) la comparaison des moyens mis en oeuvre ("inputs") et des résultats (effets ou "outputs").

La figure 6 ci-dessous reprend ces deux caractéristiques et distingue les différents types d'évaluation économique possibles.

Figure 6 : Les types d'évaluation

Aperçu des différentes études d'évaluation possibles		
	Pas de comparaison de solutions alternatives	Comparaison de solutions alternatives
Prise en compte des moyens	(A)	(B)

## Performance dans les Armées : Définitions et Perceptions

	description des coûts	comparaison des coûts
ou des effets seulement	description des effets	comparaison des effets
Prise en compte des moyens et des effets	(C) description des coûts et des effets	(D) évaluation économique

---

Les études d'évaluations les plus élémentaires sont les études qui ne considèrent qu'une seule stratégie de production, sans la comparer à une stratégie dite alternative. La pertinence directe des études des rubriques A et C pour l'utilisation optimale de moyens limités est pratiquement nulle, si ce n'est dans des situations extrêmes comme : *"Cette stratégie ne donne rien et coûte très cher"*.

Il ne faut cependant pas conclure que ces études sont sans utilité. Au contraire, elles fournissent des renseignements indispensables au cours du développement d'une stratégie. Les descriptions de coûts peuvent fournir des informations d'ordre budgétaire ou s'utiliser comme composantes d'une évaluation économique ultérieure.

Une étude trouve sa place dans la rubrique B si elle se prononce sur les différences de coût ou d'efficacité entre des stratégies comparées.

Les études de la rubrique B n'offrent, pas plus que les études des rubriques A et C, une information définitive permettant l'application optimale des moyens limités en matière de stratégie de production d'un service public ou d'un équipement. Ce n'est qu'en étudiant le rapport entre les moyens mis en oeuvre et les résultats d'une (nouvelle) stratégie X, par comparaison avec une stratégie (existant) Y, qu'on peut parler d'évaluation économique

Généralement, on opère une distinction entre trois types d'études d'évaluation économique: les analyses coût-efficacité, les analyses coût-utilité et les analyses coût-bénéfice.

La différence entre ces trois techniques réside essentiellement dans la manière d'exprimer les effets: en unités naturelles (par exemple le nombre d'heures ou la quantité de matériel), en unité d'utilité ou en unités monétaires (par exemple les euros).

L'analyse coût-efficacité est la technique la plus employée, et la majorité des évaluations économiques publiées en font usage. Il s'agit de classer deux stratégies de production en comparant le rapport entre l'output et les inputs. La meilleure des deux stratégies est par exemple celle qui offre le meilleur coût unitaire de production d'un matériel ou d'un service.

L'analyse coût-bénéfice mesure les effets en termes monétaires. Elle diffère des autres techniques sur le plan conceptuel. Les effets ou bénéfices

d'un investissement sont mesurés sur la base de la "disponibilité à payer" des sujets interrogés. Bien que l'application concrète de l'analyse coût-bénéfice se heurte à de nombreux problèmes pratiques, contournés dans le cadre d'une analyse coût-efficacité, cette technique possède une solide assise théorique et conceptuelle.

Un quatrième type d'étude est l'analyse de minimalisation des coûts. Elle recherche la stratégie la plus économique en postulant que les effets des traitements comparés sont identiques.

L'analyse de minimalisation des coûts est assez utilisée lorsque deux stratégies ont les mêmes effets. En pratique, on se borne généralement à postuler que, s'il existe une différence, celle-ci est négligeable. Imaginons que deux stratégies produisent pratiquement les mêmes effets. On peut souhaiter se limiter à une analyse de minimalisation des coûts

### *2.3. La comparaison des coûts et des bénéfices*

Si une collectivité décide d'investir l'argent collecté par les impôts dans un projet, c'est par ce que ce dernier a une certaine utilité pour la collectivité. Un hôpital, une route, une piscine, un équipement de défense ont une utilité pour la collectivité. Cette utilité est une grandeur qui se mesure et est aussi appelée « bénéfices sociaux économique » ou « surplus ». Bien qu'elle soit mesurable dans son principe et que ce concept ait été formulé depuis presque deux siècles, l'utilité économique engendrée par un équipement militaire est généralement difficile à évaluer. Elle est donc souvent remplacée par une évaluation intuitive et politique de la nécessité d'investir, qui se combine avec la contrainte de limitation de la disponibilité des fonds publics.

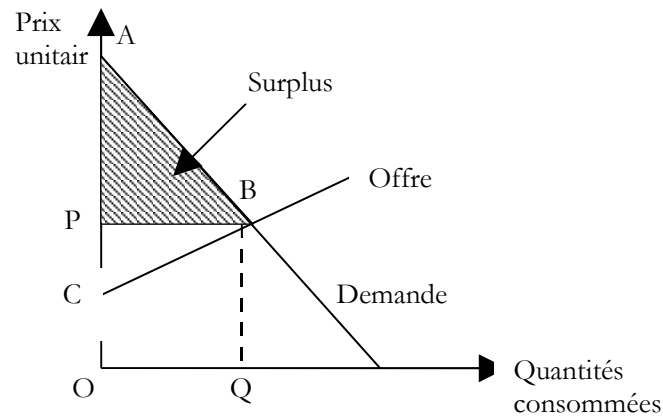
C'est le plus souvent une décision d'ordre politique jugeant de l'urgence de faire ou de rattraper un retard préjudiciable qui déclenche l'opération en ne considérant que des aspects strictement budgétaires. Pour mémoire, rappelons toutefois ce que devrait être une évaluation correcte des bénéfices sociaux d'un projet.

Prenons le cas d'un projet de construction d'un pont entre une île et le continent. Ce projet ruinera le service de ferry qui existe actuellement. Nul doute que les consommateurs du pont tirent un plaisir du fait d'aller dans l'île. Ce plaisir a une valeur économique décrite par le prix payé pour se procurer un titre de transport. C'est précisément, cette composante du calcul qu'il est

souvent impossible de mesurer dans le cas d'un équipement ou d'un service de défense ;

La Figure 7 représente les courbes de demande (la droite Demande) et d'offre (la droite Offre) d'un bien, en l'occurrence le transport.

Figure 7 : Variations de surplus



Si le prix, qui permet de déterminer les quantités échangées au point B (point d'égalisation de l'offre et de la demande), est égal à P, alors la consommation de transport est égale à Q. Les utilisateurs payent ( $OP \times OQ$ ), c'est-à-dire OPBQ. Mais pour tous les consommateurs (sauf le dernier, le consommateur marginal), l'utilité de la consommation d'une unité de transport est supérieure à P, puisqu'ils étaient prêts à payer plus que P, i.e. que leurs prix de réservation sont plus élevés que le prix P, ces prix étant représentés par tous les points du segment AB de la droite de demande D. Ils bénéficient donc d'un gain bien réel, mais variable selon les consommateurs. C'est l'aire PAB qui mesure ce surplus.

Pour sa part, le surplus du producteur, i.e. le bénéfice retiré de la production et de la vente de transport, est représenté par l'aire PBC. Ceci s'explique par le fait que tous les producteurs (sauf le dernier, le producteur marginal) étaient prêts à produire et à vendre des quantités de transport pour des prix inférieurs à P, ces prix étant représentés par tous les points du segment CB de la droite d'offre S.

Finalement, si l'utilité totale de la « production – consommation » d'un bien ou d'un service est mesurée par la surface OABQ, le bien-être collectif retiré de cette « production – consommation » est représenté par la somme des surplus du consommateur (PAB) et du producteur (PBC), soit l'aire CAB. La surface OCBQ représente, quant à elle, les ressources engagées dans la production d'une quantité Q de bien ou de service, i.e. les coûts de production (au sens large, i.e. y compris les coûts de recherche et développement, de commercialisation, etc.) d'une quantité Q de bien ou de service.

Il ne faut toutefois retenir dans le calcul que le surplus du consommateur en laissant de côté le surplus du producteur. En effet, dans une situation où le ferry est remplacé par le pont, ce qui baisse le prix du transport, les ressources utilisées en vue de faire fonctionner le ferry seraient allouées à au fonctionnement du pont qui génèreraient un gain équivalent pour les producteurs. Ainsi, seul reste le surplus du consommateur lié à la consommation du transport (pont ou ferry).

Cette approche tient au fait que nous considérons que les ressources de production (capital et travail) sont parfaitement mobiles. Certes, cela prendra du temps avant que le capitaine du bateau devienne chauffeur d'autocar, mais c'est bien le rôle des politiques sociales que d'accompagner le changement.

Cette question est essentielle, prenons l'exemple des canalisations. L'introduction des canalisations à Paris a ruiné les porteurs d'eau. Le surplus du producteur (les porteurs d'eau) a baissé celui des consommateurs a augmenté. Imaginons que le surplus total augmente, le projet est accepté. Mais maintenant on montre que le retour aux porteurs d'eau abaisserait le surplus du consommateur mais augmenterait celui des producteurs (pourquoi pas ?). Dès lors le critère du surplus total consisterait à retenir un projet régressif du point de vue des consommateurs. C'est pourquoi malgré son caractère apparemment insensé, l'hypothèse de parfaite mobilité des facteurs de production et de la réallocation des ressources est la condition pour discriminer entre projets régressifs et progressifs. C'est pourquoi le calcul économique considère que les

ressources sont réallouées à l'équilibre à coût marginal constant et qu'il ne faut tenir compte que du surplus du consommateur.

Dans le domaine militaire, il est peu probable que nous puissions calculer le surplus du consommateur engendré par un projet donné. En conséquence nous devons nous livrer à un calcul simplifié. En pratique, soit on postule une valeur des bénéfices donnés, soit on se contente de calculer avec soins les coûts et on renonce au coût bénéfices. Admettons que nous disposions d'une estimation des bénéfices du projet. Reste alors à comparer les coûts et les bénéfices en prenant en compte qu'ils ne prennent pas effet à la même date.

#### 2.4. La prise en compte du temps

Les ressources pour la construction ou la mise en oeuvre d'un équipement ou d'un service sont mobilisées sur une période de quelques mois et les bénéfices sociaux économiques sont engendrés années après années durant toute la vie de l'équipement. Pour ramener à l'année actuelle de prise de décision des valeurs étalées sur une longue période, on utilise un taux d'actualisation  $r$  qui consiste à diviser chaque valeur de ressources et d'utilité par un coefficient égal à  $(1+r)^n$ . On appelle alors valeur actualisée nette (VAN) la somme des valeurs ramenée à l'année de départ.

$$\text{VAN des ressources mobilisées} = \sum C^*V(1+r)^t$$

$$\text{VAN des utilités} = \sum U^*V(1+r)^t$$

Les opérations étudiées sont de longue durée (plusieurs années) et conduisent à un étalement dans le temps des dépenses et des recettes. Nous utiliserons la VAN des différentes grandeurs étudiées pour comparer les différentes solutions selon le point de vue économique ou budgétaire. Comme le calcul de la VAN dépend du taux d'actualisation, le choix de la valeur de ce taux est une décision très importante. En règle générale, on retient un taux de 6 à 8 % (hors inflation).

La théorie économique définit le taux de rentabilité interne comme le taux qui égalise la somme actualisée des ressources mobilisées (VAN des ressources) et la somme actualisée des bénéfices sociaux économiques (VAN des utilités) au long de la vie de l'équipement. Il se définit comme :

$$\sum C^*V(1+r)^t = \sum U^*V(1+r)^t$$

où :

$C$  représente le montant annuel des ressources jusqu'à mise en service de l'équipement

U représente l'utilité nette annuelle (utilité brute diminuée des externalités négatives, des coûts d'entretien et d'exploitation)

T varie de 1 à la fin de la période

R est le taux d'actualisation.

La théorie indique qu'une collectivité à intérêt à réaliser un équipement dès que le taux de rentabilité interne socio-économique (TRI-SE) est supérieur au taux d'actualisation de l'État et ceci indépendamment du mode de financement.

Pour fixer les idées, prenons un exemple où une collectivité veut construire un équipement coûtant 30ME, réalisé en trois ans et dont les coûts d'exploitation sont estimés à 2% du coût d'investissement. Avec le taux de 6%, une utilité annuelle de 2,8ME est suffisante pour égaliser les VAN. Si l'utilité est inférieure, il ne faut pas réaliser l'équipement et inversement.

Jusqu'à présent nous n'avons pas tenu compte du fait que les projets publics de défense étaient financés par l'impôt. Or, le mode de financement est important pour le calcul économique. En effet, le vrai coût de la fiscalité, son coût économique est celui résultant de la distorsion qu'elle entraîne. Les économistes se sont bien rendus compte que la « fiscalité neutre » qu'ils avaient imaginée – les transferts forfaitaires (*lump sum transfers*) – n'étaient qu'un artefact. Toute fiscalité réelle génère des distorsions et il est évidemment souhaitable qu'elle soit optimisée pour générer, à recettes fiscales données et pour des objectifs distributifs donnés, le coût de distorsion le plus faible possible. C'est ce qu'on appelle la théorie de la fiscalité optimale.

La signification concrète de tout ceci est la suivante, si on prélève (à partir d'une situation donnée, 1 euro d'impôt supplémentaire, la perte de bien-être des consommateurs sera équivalente non pas à 1 euro de consommation mais à  $(1+x)$  Euros. La quantité  $(1+x)$  constitue ce qu'on appelle le coût marginal des fonds publics.

Il serait déraisonnable de dépenser un euro de fonds publics pour produire des biens dont la valeur pour les consommateurs ne serait pas au moins égale à  $(1+x)$ . Il faut donc, dans un calcul économique appliquer ce coefficient comme multiplicateur à toute dépense financée par l'impôt. En sens inverse, toute recette fiscale supplémentaire générée par l'investissement doit être incrémentée en appliquant ce même coefficient multiplicateur.



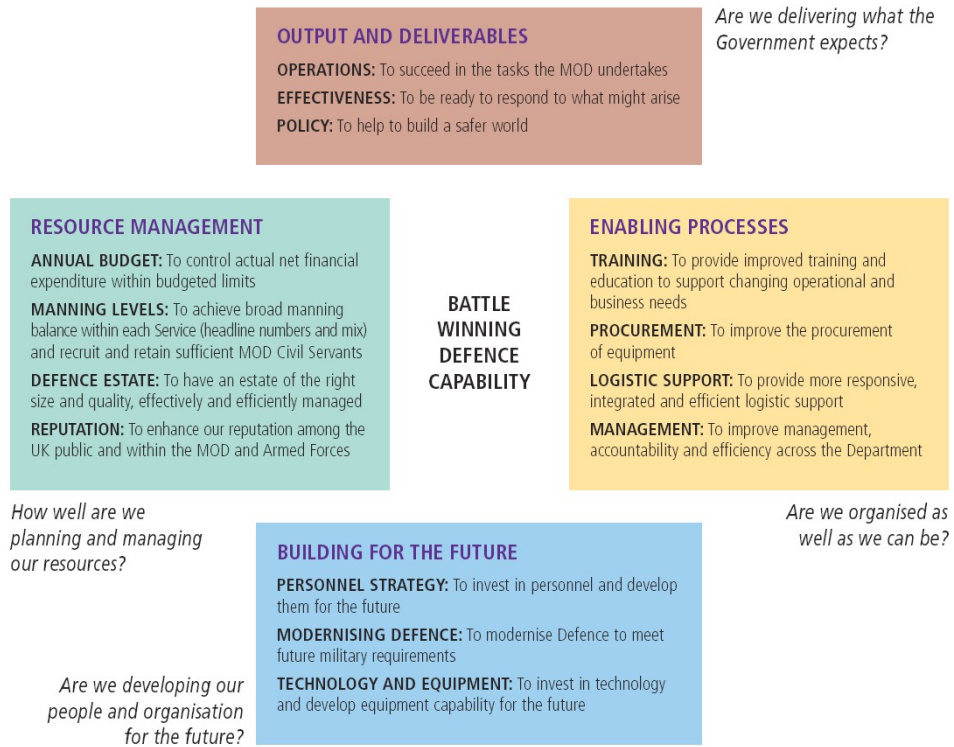
## Performance dans les Armées : Définitions et Perceptions

Cela revient à considérer qu'un investissement de 100 coûte en fait à la collectivité 100 multiplié par un coefficient supérieur à 1. Compte tenu des contraintes actuelles et du niveau élevé du taux d'imposition, ce coefficient appelle coefficient d'opportunité, est généralement évalué à 1,2. Par exemple, cela signifie qu'un investissement de 100 ME devra être compté comme un coût de 120 ME dans le calcul économique, quoique pour 100ME seulement dans le calcul budgétaire et comptable. Ce surcoût de 20 ME est généralement appelé « coût d'opportunité ».

Martial Foucault – Pierre Kopp

Performance dans les Armées : Définitions et Perceptions

Annexe 3 : Tableau de bord du MoD (defence balanced scorecard)



Source: MoD, Cm 5290, Defence Report 2000-01.

Martial Foucault – Pierre Kopp

## Performance dans les Armées : Définitions et Perceptions

### Annexe 4 : Bilan de performance des agences du MoD

Agency	2001/02		Key Targets in 2002/03				
	Targets/ Met <sup>1</sup>	% Met in 2001/02	Targets/ Met <sup>1</sup>	%Met in 2002/03 <sup>2</sup>	Marginal Miss <sup>3</sup>	Better Performance <sup>4</sup>	Significantly Better Performance <sup>5</sup>
ABRO <sup>6</sup>	5/3	60%	5/4	80%	20%	0%	0%
Armed Forces Personnel Administration Agency	4/4	100%	9/8	89%	0%	11%	0%
Army Personnel Centre	4/3	75%	4/3	75%	25%	25%	25%
Army Training and Recruiting Agency	5/3	60%	5/2	40%	20%	0%	40%
British Forces Post Office	3/3	100%	3/2	67%	0%	0%	0%
Defence Analytical Services Agency	7/6	86%	7/4	57%	14%	0%	14%
Defence Aviation Repair Agency	5/5	100%	4/4	100%	0%	0%	25%
Defence Bills Agency	7/6	86%	7/7	100%	0%	57%	29%
Defence Communication Services Agency	7/6	86%	7/6	86%	14%	43%	14%
Defence Dental Agency	12/6	50%	8/4	50%	13%	25%	0%
Defence Estates	6/4	67%	5/3	60%	20%	0%	20%
Defence Geographic and Imagery Intelligence Agency	7/5	71%	8/3	38%	13%	25%	0%
Defence Housing Executive	7/5	70%	8/5	63%	0%	13%	0%
Defence Intelligence and Security Centre	4/3	75%	7/5	71%	0%	0%	14%
Defence Medical Training Organisation <sup>7</sup>	8/6	75%	8/6	75%	0%	13%	0%
Defence Procurement Agency	5/3	60%	5/3	60%	0%	20%	20%
Defence Science and Technology Laboratory	3/2	67%	4/4	100%	0%	25%	25%
Defence Secondary Care Agency <sup>8</sup>	7/4	57%	8/3	38%	13%	38%	0%
Defence Storage and Distribution Agency	5/1	20%	4/4	100%	0%	50%	50%

Martial Foucault – Pierre Kopp

(suite)

Agency	2001/02		Key Targets in 2002/03				
	Targets/ Met <sup>1</sup>	% Met in 2001/02	Targets/ Met <sup>1</sup>	%Met in 2002/03 <sup>2</sup>	Marginal Miss <sup>3</sup>	Better Performance <sup>4</sup>	Significantly Better Performance <sup>5</sup>
Defence Transport and Movements Agency	5/4	80%	6/6	100%	0%	17%	17%
Defence Vetting Agency	9/1	11%	17/7	41%	0%	18%	18%
Disposal Services Agency	5/3	60%	4/4	100%	0%	0%	75%
Duke of York's Royal Military School	8/7	88%	8/6	75%	0%	13%	13%
Medical Supplies Agency	5/5	100%	7/2	29%	29%	0%	0%
The Met Office	7/6	86%	7/4	57%	14%	14%	29%
Ministry of Defence Police	8/7	88%	6/2	33%	17%	17%	0%
Naval Manning Agency	12/5	42%	12/6	50%	8%	25%	16%
Naval Recruiting and Training Agency	7/4	57%	7/5	71%	0%	57%	0%
Pay and Personnel Agency	10/9	90%	7/7	100%	0%	0%	29%
Queen Victoria School <sup>9</sup>	5/4	80%	4/4	100%	0%	0%	75%
RAF Personnel Management Agency	5/5	100%	5/4	80%	20%	20%	0%
RAF Training Group Defence Agency	7/5	71%	7/5	71%	0%	0%	0%
Service Children's Education <sup>9</sup>	15/9	60%	16/7	44%	44%	25%	6%
UK Hydrographic Office	12/4	33%	12/7	58%	17%	33%	17%
Veterans Agency	11/9	82%	6/6	100%	0%	33%	33%
Warship Support Agency	12/11	92%	11/10	91%	0%	9%	9%
<b>Average</b>	<b>-</b>	<b>72%</b>	<b>-</b>	<b>70%</b>	<b>7%</b>	<b>17%</b>	<b>17%</b>