

Guillaume Gelée*

COMPÉTENCE ET ORGANISATION DES ARMÉES

Nous avons vécu l'an dernier une période passionnante de préparation du *Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale* d'une part et de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) d'autre part. Les enjeux pour la Défense sont considérables : s'adapter aux réalités d'aujourd'hui tout en restant efficaces. La cohérence de ces deux documents se retrouve dans les évolutions simultanées de notre stratégie de défense et de notre organisation. Elles sont symbolisées par le continuum défense-sécurité, la diminution de nos effectifs de 54 000 personnes sur la période 2009-2015, la montée en puissance des bases de défense et l'emblématique projet « Balard » de regroupement du ministère de la Défense et des services centraux sur un site unique. La mise en œuvre des réorganisations est en cours, avec le cortège habituel des difficultés soulevées par le changement. C'est l'occasion de s'interroger sur les fondements de nos organisations militaires.

Une organisation se résume en deux finalités : la première est orientée vers les fonctions à remplir (distribuer les tâches, promouvoir l'efficacité, être compréhensible de l'extérieur afin de favoriser les coopérations) et la seconde est de désigner les responsables, qui dirigent et rendent des comptes. Ce deuxième volet est bien assimilé, grâce à la formation et à l'entretien des valeurs liées à la responsabilité dans les armées. En revanche, l'adéquation des organisations avec les fonctions à assumer souffre encore de rigidités et présente donc une bonne marge de progrès.

Assumer les fonctions

Pour ce sujet, l'expérience conduit à distinguer deux grands domaines de la défense : les opérations et l'administration au sens large (administration, soutiens, etc.).

* Le Général de division aérienne Guillaume Gelée est directeur du Centre Interarmées de Concepts, de Doctrines et d'Expérimentations (CICDE) à l'Etat-Major des Armées.

Lors des opérations, les militaires combattent au péril de leurs vies. La responsabilité du chef est alors celle de la vie des soldats, au-delà la sienne. Elle engage également les responsables politiques, par les décisions qui ont conduit à l'engagement des armées. Cette caractéristique militaire se retrouve dans chacune des armées sous des aspects divers, et fonde depuis des siècles une organisation opérationnelle pyramidale, qui adapte les unités au combat et les structures de commandement en fonction des circonstances. Les chaînes de commandement, dont les appellations des différents niveaux sont actuellement celles de stratégique, opératif et tactique, sont systématiquement adaptées en fonction de l'environnement (le théâtre, la menace, les capacités mises en place, ...). L'organisation reste fondée sur les hommes, requiert des valeurs morales et militaires solides, enseignées dès les écoles de formation et entretenues tout au long de la carrière. L'organisation opérationnelle conserve son actualité car elle est régulièrement remise en question, les chefs militaires ayant une conscience aiguë de leur importance dans la réussite des opérations, tout en conservant une grande stabilité dans ses principes. Elle n'est donc pas l'objet de ces réflexions.

Le second domaine - l'administration au sens large - souvent appelé organique, est principalement constitué des administrations centrales, des états-majors et des directions. Son action est indispensable à la réussite des opérations, au travers des différents éléments d'une capacité : la doctrine, l'organisation, les ressources humaines, l'entraînement, le soutien et les équipements (DORESE). La mesure de son efficacité fait débat depuis des lustres, notamment au sein des armées, d'autant qu'une déficience organique doit impérativement être compensée par les unités sur le terrain.

Les critères de performance courants, hérités du domaine privé, se fondent grandement sur les aspects financiers. Il est donc plus adapté de rechercher une mesure d'efficacité (la réalisation d'un objectif au regard des moyens engagés) que d'efficacité pure de notre administration. Si la mesure des moyens engagés est possible, et ne demande le plus souvent qu'une attention particulière ou une procédure adaptée, celle du résultat obtenu n'est que très rarement quantifiable. Il est donc difficile d'obtenir une mesure chiffrée de l'efficacité administrative. La méthode la plus appropriée est la comparaison avec d'autres organisations, le *benchmarking*.

Mais à quoi peut-on comparer une armée ? Il n'existe pas d'organisation « sœur » d'une armée ou d'une défense. Comparer l'armée de Terre avec la Marine ou l'armée de l'Air manque de sens car les missions sont complémentaires et font appel à des savoir-faire et des équipements différents. Comparer deux armées de pays différents n'aura de sens que si les ambitions politiques fondant les missions et les dimensions sont

similaires, comme par exemple le Royaume-Uni et la France. Mais la comparaison chiffrée ne peut être précise dès que les périmètres d'action sont différents, ce qui est le cas entre ces deux pays. Enfin, il est très difficile de comparer une armée à une entreprise, la seconde fondant toutes ses évaluations sur une production qui se mesure en termes financiers. Il ne s'agit pas ici de récuser la légitimité de la mesure d'efficacité, mais bien de se rendre compte que le résultat d'un benchmark sera qualitatif et non quantitatif. A défaut de mesure d'efficience, il donnera des indications précieuses sur la nécessité de faire ou non évoluer l'organisation administrative.

En ce qui concerne notre « organique défense », certains éléments militent pour une évolution. Lorsque nos travaux internes conduisaient à affirmer la nécessité de formations différenciées de nos spécialistes en administration, de trois systèmes différents de solde, à affirmer l'impossibilité de faire entretenir les véhicules par un même service, d'entretenir différemment les mêmes hélicoptères en fonction de leur armée d'appartenance etc., les archaïsmes avaient alors dépassé la raison. De façon moins anecdotique, il est légitime de s'interroger sur l'administration « papier » à l'heure de l'informatique. Alors que nous pouvons déclarer nos revenus sur l'Internet, il est encore trop souvent demandé aux militaires de remplir des formulaires papier à porter aux services administratifs. Avec la centralisation des services de soutien sur les bases de défense, le « e-service » doit devenir la règle pour les personnels de la défense qui seront à plusieurs dizaines de kilomètres de leur administration. C'est un problème de fond, lié à des règles administratives, voire une culture, en décalage grandissant avec l'environnement opérationnel.

Les critères de changement

La réflexion sur les évolutions possibles doit s'inscrire à l'intérieur des réformes décidées en application de la RGPP (réduction de personnels, création des bases de défense, mutualisation des soutiens, ...) et tenir compte du cadrage des aspects financiers pour la décennie à venir. Elle doit donc être centrée sur les processus, les buts à atteindre et les ressources disponibles étant fixés dans leurs grandes lignes.

Un premier constat est la rigidité de notre organisation actuelle : établie par décret, elle n'a pas vocation à être modifiée fréquemment, alors que nos missions évoluent rapidement, au gré des changements stratégiques. Les statuts des personnels militaires et civils de la défense d'une part, la prévision budgétaire d'autre part sont des impératifs qui limitent les évolutions des principales ressources (humaine et financière). Par tradition, elle se traduit en une dotation en ressources des unités invariable en fonction des missions, lesquelles évoluent rapidement.

De même, l'importance d'un poste est mesurée à l'aune des ressources qui lui sont allouées : combien de personnes y sont rattachées, quel est le budget annuel, ... Cette échelle de valeur ne donne que peu de souplesse d'adaptation aux défis à relever. En effet, les changements de « référentiel d'organisation » ou de budgets annuels sont des opérations lourdes, surtout dans le sens de l'augmentation. Un responsable constatant une diminution de charge de travail ne se séparera donc pas d'un ou plusieurs collaborateurs, ou d'une partie de son budget, si la remontée en puissance ne lui est pas garantie en cas de besoin.

Si la référence de valeur d'un poste change pour devenir ses attendus, ou ses objectifs, et que les ressources sont des variables attachées en fonction de ces attendus, l'adaptation des structures aux besoins du moment devient naturelle. Sans résoudre l'éternelle pénurie de ressources, qui se retrouve dans toutes les organisations, étatiques ou commerciales, cette échelle de mesure remet en perspective la raison d'être d'une organisation en administration centrale, qui est de produire des solutions aux problèmes qui se posent – ou se poseront – aux unités opérationnelles. Ceci est d'autant plus vrai qu'il correspond aux fondements de notre culture de combattants : l'économie des moyens, un des principes premiers de la guerre, consiste bien à allouer le bon niveau de forces à une opération, en fonction de ses attendus et de la difficulté prévisible, puis d'être capable d'ajuster ces ressources en fonction de la situation réelle. Tous les officiers d'état-major ayant auparavant été dans des unités opérationnelles sont donc rompus à cette référence de l'ajustement des ressources en fonction de la tâche à accomplir. Par ailleurs, il s'agit bien du fondement de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), que nos administrations mettent en œuvre très (trop ?) progressivement.

S'adapter aux réalités

La réforme en cours, que l'on peut synthétiser par la préparation d'une nouvelle gouvernance par la conjonction de la réduction des effectifs, la réintégration pleine et entière dans l'OTAN – qui se traduira par de nombreux postes dans les structures de l'Alliance – et le *projet Balard*, est également une occasion privilégiée pour s'interroger sur des habitudes de travail dans les états-majors ou les directions. Les deux problématiques des compétences et de la manœuvre financière recèlent des marges de progrès.

La carrière des cadres militaires appelés à de hautes responsabilités conduit à des mutations fréquentes. La majorité des cadres ne restent qu'environ trois ans dans le même poste. Cette volatilité, si elle évite l'écueil de l'immobilisme des fonctions organiques, ne permet pas de prendre en compte toutes les subtilités d'un poste à responsabilité, donc d'y devenir efficient.

Les responsabilités sont attachées à un poste, avec la rigidité mentionnée plus haut. Or, un cadre quittant son poste pour « de plus hautes responsabilités » détient plus de compétences que celui, plus jeune, qui lui succède. Si cette affirmation n'est pas une vérité intangible et valable au cas par cas, elle représente néanmoins une réalité d'ensemble. Il existe donc une période pendant laquelle le nouveau responsable acquiert les compétences liées à ses responsabilités. La dimension du poste ne devrait donc pas être intangible dans le temps, mais évolutive avec la prise de compétences de son occupant. Les responsabilités doivent donc migrer de poste en poste au rythme des mutations, soit « en horizontal » vers des cadres de même niveau, soit « en vertical » entre chefs et subordonnés. On notera qu'elles vont naturellement revenir vers le poste initial, lors des jeux successifs des mutations.

Ces transferts de compétences nécessitent une grande transversalité dans la conduite quotidienne des affaires, peu compatible avec une organisation purement pyramidale, dans laquelle le subordonné n'a que peu de relations avec les cadres de même niveau. Ce type de structure ne peut cependant pas être totalement rejeté dans les armées : il est issu de la culture opérationnelle, que les cadres militaires acquièrent en première partie de carrière, dans laquelle la relation de commandement est très forte. Il ne peut donc être question de venir à des organisations de type « neuronal », dans laquelle chacun se met en mesure d'apporter ses compétences à tous ceux qui en ont besoin. En revanche, tout en conservant une structure fortement hiérarchisée, le fonctionnement en « projets », dans lequel un chef de projet va bénéficier des compétences partout où elles se trouvent, pas uniquement dans sa propre structure.

La gestion des compétences n'est donc pas uniquement l'affaire des directions des ressources humaines, mais également de commandement, en adaptant l'organisation des unités en fonction des missions du moment et des compétences effectivement détenues.

Du point de vue financier, la RGPP conduit à une manœuvre globale qui a du sens : sous une enveloppe constante, tous les gains de masse salariale sont reversés pour la condition du personnel, les équipements et leur soutien. Donc tout gain de productivité pourra être pérennisé en motivant ceux qui restent (revalorisation de la condition militaire) et en leur donnant de meilleurs moyens de travailler (les équipements et leur soutien).

Pour ce dernier aspect, le cadre stratégique actuel engendre une évolutivité rapide des besoins, laquelle n'est pas en cohérence avec le temps de développement d'un équipement militaire. L'enjeu est d'éviter que les ressources financières soient consommées à développer un équipement correspondant à une vision du futur, ne laissant aucune

possibilité de s'adapter pour le présent. L'organisation décisionnelle en matière capacitaire doit donc être en mesure de recréer des marges de manœuvre financières en tant que de besoin. Il s'agit bien de réformer la gouvernance au sein des armées ; c'est un des enjeux de la réforme du haut commandement que de concentrer les décisions à l'EMA, lesquelles seront mises en œuvre par les spécialistes de haut niveau des armées et des directions. Un tel concept représente une évolution forte des mentalités, car les armées perdent la maîtrise de leur destin au profit de l'EMA.

Quelles que soient les raisons qui conduisent à s'interroger sur le besoin de réforme, la décision de changement doit prendre en compte le besoin de stabilité des hommes et des femmes qui composent l'organisation.

Les révolutions, comme la fin de la conscription et les mesures emblématiques de la RGPP, sont lourdes de conséquences pour le moral, donc la motivation des différents acteurs. Le cycle bien connu – déni, résignation, reconstruction - d'une réforme ne peut être vécu en continu. La phase de stabilité suivant une réforme de grande ampleur doit être suffisamment longue pour permettre d'étayer l'organisation choisie, de prendre le temps de la faire fonctionner.

Il ne s'agit pas d'immobilisme, mais bien de conserver les fondements que l'ensemble du personnel s'appropriera et de créer les repères autour desquels l'organisation mise en place sera mise au point.

*

En conclusion, l'organisation opérationnelle militaire devrait être une référence pour notre organisation administrative, dont la rigidité ne permet pas l'adaptation indispensable pour résoudre les défis actuels.

Les contraintes posées aux armées en matière de défense et de sécurité ne se retrouvent pas uniquement en matière financière, mais bien en rapidité d'évolution de notre environnement national et international et d'importance des enjeux pour la nation.

Nous n'exploitons pas nos ressources au mieux. Notre plus grande richesse est le personnel de la défense. Il suffit pour s'en convaincre de rappeler les valeurs sur lesquelles nous recrutons et formons les militaires : respect, don de soi, solidarité, courage,... Par ailleurs, les nouvelles technologies de l'information et de la communication ne sont pas encore exploitées à leur meilleur niveau. Enfin, les aspects budgétaires offrent maintenant une meilleure visibilité, donc une meilleure base qu'auparavant pour une planification souple et réaliste.

La mise en place de la RGPP s'accompagne de réformes de grande ampleur. Les bases de défense sont le signe tangible d'une réforme en profondeur de notre vision passée du soutien des unités sur leur lieu de

stationnement. Plus encore, la mise en commun des soutiens nous conduit à revoir la mise en application de l'antienne « un chef, une mission, des moyens », ces derniers étant maintenant alloués en fonction de la mission du moment, et non de façon permanente. La réforme du haut commandement doit recentrer chacun sur ses responsabilités, en acceptant les responsabilités des autres, notamment celles des subordonnés.

Il faut donc tirer parti de la période actuelle de mise en place de la RGPP pour moderniser nos méthodes de travail. En parallèle d'une évolution forte de nos organisations, nous devons faire évoluer les méthodes de travail de nos administrations en s'inspirant de celles de nos unités opérationnelles, qui forment le creuset de notre culture militaire.