

Depuis la professionnalisation des armées, le débat sur les soutiens, mais également sur l'environnement des armées, a souvent été animé par le triptyque de concepts, parfois transformés en politiques, de « *rationalisation, externalisation, civilianisation* ». Plusieurs motifs peuvent être trouvés à ce phénomène.

Le premier est sans nul doute le choc provoqué par la suspension du service militaire obligatoire, qui priva instantanément les armées et le ministère de compétences dont le coût d'acquisition et d'entretien était totalement masqué : opérateurs du soutien préformés (mécaniciens, cuisiniers,...), scientifiques du contingent qui fournissaient les besoins en juristes, professeurs, répétiteurs, assistants de bureau d'études, communicants, informaticiens-programmeurs, etc., et de façon plus générale, effectifs nombreux pour assurer des tâches ancillaires !

Au même moment, les armées françaises étaient engagées pour l'essentiel dans les opérations de maintien de la paix des années 90, dans le cadre de mandats onusiens et/ou au contact d'armées alliées faisant largement appel à l'externalisation pour assurer une part parfois significative de leur environnement opérationnel.

Sur le plan financier, la première décennie du siècle a été marquée par la conjonction de la décroissance des ressources et de la mise en place d'une nouvelle segmentation budgétaire dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances. La LOLF, en bouleversant radicalement les responsabilités effectives des chefs d'état-major d'armée, a tout autant ouvert la voie au mouvement de mutualisation des soutiens, qu'éloigné leurs nouveaux responsables des réalités humaines et opérationnelles. L'enchaînement ininterrompu des réformes, parfois contradictoires, souvent sans cohérence ne serait-ce que dans leur calendrier de mise en œuvre, n'a d'ailleurs pas permis à ces derniers de trouver la stabilité nécessaire au rôle difficile qui était désormais le leur, dans un contexte politique instable et face à un « retour de la vraie guerre » que seuls les militaires avaient anticipé.

Un dernier fait est venu amplifier le phénomène : l'irruption des commentateurs !

Tous ces bouleversements au sein des armées ont été scrutés, critiqués et commentés par un nombre croissant d'intervenants : par la volonté des autorités politiques pour les organes de contrôle interne, par obligation constitutionnelle pour le nouveau rôle de la Cour des comptes, par la volonté d'exister des commissions parlementaires. Au même moment, l'invention des blogs de défense grand public, dont Secret Défense fut le prototype il y a une dizaine d'années, est venue mettre tous ces sujets sur la place publique, avec plus ou moins de recul, d'analyse et de pertinence...

Le besoin de réformer, moderniser, s'est ainsi auto-alimenté, les défauts de jeunesse de chaque réforme ou nouvelle solution organisationnelle portant en germe la naissance de la suivante ! En a découlé, un ressenti négatif de la part des armées, des prises de risques dans le soutien des opérations et, de la part des services et organes de soutien, une frustration née d'une mise sous tension permanente et de résultats toujours jugés insuffisants.

Qu'il faille y voir une caractéristique de notre inconstance en matière de politiques publiques ou au contraire une sorte de « *sens de l'histoire* », comme le suggère le Contrôleur Général

Rebmeister **(1)**, le fait est qu'il faut se résoudre à vivre avec cette déstructuration des armées telles que nous les connaissions à la fin du XXe siècle. Alors qu'en dire, au-delà des seules imprécations d'usage ?

La rationalisation a eu pour vecteur principal la mutualisation des moyens de soutien et d'environnement, spécialisé ou général, sous la responsabilité opérationnelle de services ou organismes interarmées, voire ministériels. Ont été ainsi « *rationalisés* » une grande partie de la gestion des ressources humaines et de la masse salariale, la gestion et la maintenance des matériels (par milieu), le soutien de l'homme (création du commissariat des armées), l'infrastructure, les munitions, le soutien en garnison dans le cadre des bases de défense, sans parler des Services Historiques **(2)**...

Les promoteurs de « *l'interarméisation* » lui ont fixé principalement deux objectifs, qui ne se rejoignent pas automatiquement : la recherche d'une plus grande efficacité opérationnelle et la réduction des coûts, principalement les dépenses de personnel.

Le premier de ces objectifs est systématiquement présenté en tête des attendus de la réforme ! S'il reste toujours en toile de fond, c'est cependant bien la recherche d'économies, ou au minimum un meilleur rendement des ressources disponibles, qui fut la motivation première des « *interarméisations* » ou des mutualisations auxquelles nous avons assisté depuis une quinzaine d'années.

Il n'aura pourtant pas fallu longtemps pour vérifier que coûter moins à service égal, revient dans les faits à servir plus lentement. En effet, en matière de soutien et d'appui aux opérations, ce sont la réactivité, la rapidité et leur garantie qui coûtent. Il est important de ne jamais oublier cette réalité lorsqu'on conçoit, organise, conduit et promeut ce type de réforme. Dans ce contexte, la réussite se concrétise par l'élaboration du moins mauvais compromis entre la satisfaction optimale du besoin, réclamée par les opérationnels, et la consommation optimisée des ressources limitées que le « soutenant » se voit allouer...

La première condition de l'élaboration de ce compromis est la bonne compréhension du besoin et de la diversité qui le caractérise. Car « *interarméisation* » des structures ne veut pas dire uniformisation du service rendu aux forces. Si la mutualisation des moyens n'est pas incompatible avec le traitement différencié des bénéficiaires, la difficulté est de savoir mettre en place des « *contrats de service* » adaptés à chacun d'entre eux. Une difficulté qui réside à la fois dans la réticence des opérationnels **(3)** à calibrer, planifier et exprimer précisément leurs besoins, et dans celle des soutenant à jongler avec leurs moyens et leurs procédures pour traiter une somme de cas particuliers. Cette réalité est aggravée par le retard que prend toujours la mise en place d'un système d'information commun à toutes les parties prenantes et par la difficulté d'engager une véritable « *conduite du changement* », surtout lorsque ce terme sous-entend des moyens ou des métiers nouveaux.

En outre, la rationalisation porte souvent en germe la tentation de l'externalisation.

Cette dernière est souvent vécue comme la composante d'une double peine : non seulement une armée perd le contrôle d'une fonction désormais transférée à un responsable interarmées ou ministériel, mais de surcroît ce dernier choisit d'en confier tout ou partie de la réalisation

opérationnelle à un opérateur privé.

Les débats sur les comparaisons de coûts sont bien difficiles à trancher. En l'absence de comptabilité analytique dans la plupart des domaines, il est impossible de mettre en regard les coûts réels « *en régie* » et les devis des opérateurs privés. Et en outre, la vision nécessairement à courte vue des processus des finances publiques ne permet pas en général de se placer dans la perspective des retours sur investissement **(4)** : le bénéfice économique à long terme ne franchit pas l'épreuve de l'arbitrage budgétaire annuel !

Regardons donc plutôt les inconvénients que l'externalisation peut présenter pour la continuité et la robustesse des capacités opérationnelles. Ils peuvent se regrouper en deux volets : la perte d'autonomie en opérations et la rupture de service du fait du prestataire.

Externaliser signifie transférer à un opérateur extérieur, privé en l'occurrence, une mission assortie d'un objectif de performance opérationnelle et financière, global et mesurable. Cette approche peut être choisie pour assurer certaines prestations de soutien général, comme le « *facilities management* ». S'il s'agit du soutien d'activités opérationnelles, alors le terme est mal choisi. Les armées doivent de toute évidence maintenir des capacités internes de soutien pour certaines opérations, et dans les zones inaccessibles aux opérateurs privés pour des raisons diverses, même si l'on a vu des prestataires privés se projeter très en avant, notamment en Afghanistan.

En outre, disposant de moyens pour les opérations, les armées doivent les entraîner mais également les employer pour les activités en garnison. Le terme d'externalisation couramment employé désigne donc plutôt un partage des tâches entre les moyens des armées et ceux de prestataires privés. Un partage où l'on vise à placer le curseur entre les deux, à l'endroit le plus compatible avec, d'une part l'ensemble des contraintes de l'État, des armées et des industriels, d'autre part la nature des risques que l'on veut maîtriser.

Parmi les contraintes, peuvent être identifiés les conditions de la conduite des opérations, militaires comme industrielles, les aspects sociaux, financiers, budgétaires et techniques **(5)**, la complexité de mise en œuvre pratique de concepts de rupture, la juste mesure de la performance de chaque intervenant comme contribution à une performance globale.

Pour ce qui est des risques courus par l'État et les armées, trois au moins sont identifiables : la perte de la capacité à soutenir les forces de façon autonome dans certaines situations opérationnelles, la perte de compétence technique, dans la mesure où l'on sait bien acheter ce que l'on sait soi-même bien faire, comme le disent souvent les industriels eux-mêmes, et enfin la dérive financière pouvant déboucher sur des impasses budgétaires.

Pour les industriels, le risque principal reste avant tout d'ordre économique : l'organisation mise en place pour assurer les obligations du contrat doit pouvoir être financée sans recours à l'emprunt, donc par des paiements réguliers et suffisants !

Sur ces bases, il est possible de construire des stratégies répartissant une mission de soutien des forces entre des moyens étatiques calculés au plus juste et un opérateur privé, par le biais d'un contrat préservant l'autonomie suffisante des armées et la rentabilité du prestataire, cette

dernière reposant sur un volume minimum d'activité pendant une durée justifiant ses investissements.

Les externalisations partielles réalisées depuis une quinzaine d'années, tant dans le soutien du personnel que du matériel, ont pour la plupart été conçues et conduites sur ces principes. Si elles sont parfois sources de complexité, elles n'ont jamais mis en question le succès des opérations et leur préparation **(6)**.

La question de la rupture de service est encore parfois avancée pour justifier l'impossibilité d'externaliser, y compris pour des besoins situés dans les garnisons. Il y a bien évidemment des activités très sensibles ou résolument régaliennes dont le transfert à un opérateur privé s'avère irréaliste **(7)**. Mais cette question (le syndrome de mai 68) est bien exagérée. Tout d'abord parce que la dépendance des armées à leur environnement va désormais beaucoup plus loin que le seul recours à des prestataires de service, par exemple au travers de l'interdépendance des réseaux et systèmes d'information. Surtout, l'État dispose, en cas de crise grave, des moyens légaux de maintenir l'activité des intervenants privés en lien avec les missions de service public, dont la défense fait partie. C'est donc avant tout sur la capacité de concevoir, établir, faire vivre et financer des contrats de service intelligents et flexibles que repose l'introduction d'une dose raisonnable d'externalisation de nature à contribuer aux objectifs fixés à la rationalisation des moyens de soutien et d'environnement des armées : amélioration des capacités opérationnelles et maîtrise des coûts **(8)**.

Rationalisation/mutualisation et externalisation nous ramènent également au sujet de la « *civilianisation* », ou plus précisément des places respectives des civils et des militaires dans les fonctions concernées. Ce thème ayant été abordé de façon plus large dans ce même dossier, je n'y consacrerai que quelques réflexions tirées de mon expérience personnelle, sans entrer dans les arcanes des statuts et de leurs contraintes, et sans aborder la question des postes de direction de haut niveau.

Les civils de la défense ont fait à de nombreuses reprises la preuve de leur engagement aux côtés des militaires. C'est particulièrement vrai pour ceux qui œuvrent dans des fonctions très liées aux opérations : maintenance, logistique, munitions, soutien de l'homme... Certains n'ont pas hésité à se porter volontaires pour aller sur des théâtres d'opérations pour des missions spécifiques.

Leur rôle en complément des militaires est double. Ils garantissent dans de nombreux domaines ou garnisons une continuité de l'action que les militaires ont de plus en plus de mal à assurer du fait de leur rythme de vie, de leurs projections en opérations, de leurs mutations (même si elles sont plus espacées qu'autrefois). En dépit de leur vieillissement et d'une politique de formation bien faible, ils détiennent encore dans des spécialités très techniques, une expertise indéniable et d'autant plus précieuse qu'elle n'est plus autant partagée par le corps des sous-officiers spécialistes comme cela a pu être la règle quelques décennies en arrière.

On peut voir dans certaines externalisations ce même souci d'assurer permanence de l'action et maîtrise des techniques, dans des armées où les militaires se font plus rares et plus « *nomades* ».

Une difficulté touche plus particulièrement les cadres civils au sein des structures opérationnelles. Si leurs compétences ne sont pas à mettre en cause, c'est du mode de gestion de leur carrière que peuvent venir les difficultés. Faute de pouvoir « muter » les cadres civils avec la même souplesse que leurs homologues militaires, il reste difficile d'organiser des parcours permettant de planifier des relèves régulières sur des postes d'encadrement. Tout comme il n'est pas acquis de pouvoir offrir un poste à responsabilité accrue au cadre civil qui vient d'effectuer un « *temps de commandement ou de responsabilité* ». À l'opposé, il n'est pas rare de ne pas trouver de volontaire civil pour tenir un poste de responsabilité, notamment d'encadrement. L'acceptation par les militaires et les civils de la place que chacun doit occuper au sein du ministère et des armées passe par la compréhension de leurs rôles complémentaires dans la constitution des capacités opérationnelles et le succès des opérations. Cette compréhension peut naître de la connaissance mutuelle. Assez simple à réaliser dans les formations où les deux types de population travaillent ensemble quotidiennement, elle est plus difficile à atteindre dans les ensembles homogènes. Un travail sur les valeurs communes, orientées sur la finalité du ministère, l'engagement opérationnel, pourrait contribuer à dissiper les incompréhensions.

Mais, la rigidité de la gestion du personnel civil, notamment l'encadrement intermédiaire, restera toujours une pierre d'achoppement.

Au bilan, comme tout système complexe et fait d'êtres humains, le ministère et les armées ne connaîtront jamais une organisation optimale et satisfaisante pour tous. Il y aura toujours des débats, des tentations de « *solutions de rupture* », des retours en arrière.

Il faut noter toutefois que les changements d'organisation et de partage des responsabilités que nous avons connus depuis une vingtaine d'années n'ont pas altéré la capacité des armées à conduire des opérations de plus en plus exigeantes. Chaque fois que le temps leur a été donné pour mettre en œuvre, évaluer, ajuster, parfois en revenant sur certaines solutions envisagées, les nouvelles organisations ont réussi à trouver le point d'équilibre entre leurs deux objectifs d'amélioration de l'efficacité opérationnelle et d'efficacité économique. C'est l'impatience des observateurs et l'empilement incontrôlé des réformes qui vient le plus souvent masquer les bons résultats et amplifier l'impression de désordre ressenti au sein même des armées.

Il est donc temps de marquer une pause durable dans les réorganisations afin de tirer les bénéfices de celles engagées depuis la professionnalisation, et en cessant de compter sur la seule énergie des exécutants.

Au moment où les armées prennent conscience du rôle de la « *masse* » dans la réussite de leurs missions, il serait irréaliste d'imaginer que seuls des militaires puissent couvrir l'ensemble des besoins nécessaires à l'environnement de l'engagement opérationnel. Par les solutions d'organisation qu'elles ouvrent, plus rationnelles pour la première, plus flexibles pour la seconde, la mutualisation interarmées et l'externalisation partielle permettent d'atteindre cet effet de masse global.

Afin que ces solutions hybrides (pour employer un terme à la mode) restent bien orientées vers la finalité du ministère, l'engagement opérationnel porté par les armées, quelques éléments de

régulation pourraient être énoncés et reconnus par tous. Le premier est de faire du chef d'état-major des armées, et à travers lui des chefs d'état-major de chaque armée, des acteurs obligés de la mise en place et du pilotage de ces politiques, dans le cadre bien évidemment de la gouvernance du ministère.

Il paraît ensuite indispensable de maintenir une présence militaire significative dans toutes les fonctions mutualisées, dans les organismes fortement « *civilianisés* », et au contact des prestataires privés, y compris pour les domaines de l'administration et du soutien général où se traduit la spécificité militaire et qui font la vie quotidienne des soldats. Les postes doivent être identifiés et les parcours de carrière adaptés en conséquence, en veillant à ne pas créer deux catégories de militaires : les opérationnels voués aux forces, et les spécialistes, promis à des carrières moins attrayantes et peu à peu coupés de leurs vocation et expertise fondamentales.

Un autre élément de bonne régulation de ce système complexe réside dans des choix budgétaires clairs, en volume et en répartition, pour assurer un financement suffisant et régulier à toutes les fonctions quel que soit l'organisme chargé de les mettre en œuvre au profit des armées. Au-delà du seul sujet budgétaire, cela passe également par une doctrine des contrats et des achats elle-même claire, orientée vers l'efficacité opérationnelle, et qui ne laisse pas à chaque acheteur une marge d'interprétation excessive. Le code des marchés publics ouvre beaucoup de possibilités, mais parfois l'imagination et le courage manquent...

Enfin, il y a les femmes et les hommes qui font l'organisation. Il faut savoir les unir, dans le respect du statut sous lequel ils ont choisi de servir ; des droits, des devoirs et des contraintes qu'il leur impose. Beaucoup de réformes lancées au cours des années passées ont négligé le caractère critique du volet humain de la conduite du changement. Il faut le mettre en tête de toute démarche novatrice et déstructurante. J'ai déjà évoqué la question d'un référentiel commun de valeurs. Il me paraît essentiel. Au sein d'un ministère dont les armées sont le cœur, c'est l'attachement à la finalité opérationnelle qui doit être cultivé auprès de tous ceux qui y contribuent de plus ou moins loin.

Ne serait-il pas judicieux que les autorités ministérielles et les armées attirent vers la réserve, citoyenne ou opérationnelle, une part plus importante des civils de la défense, y compris dans les postes d'encadrement de haut niveau.

Ne serait-il pas judicieux que les sociétés privées parties prenantes au fonctionnement et aux capacités opérationnelles des armées s'engagent systématiquement en tant que « *partenaires de la Défense* », notamment en poussant également leurs dirigeants et personnel opérationnel vers les formes diverses de réserve ?

Le système de production et d'entretien des capacités opérationnelles des armées sera durablement complexe et fragmenté. Il ne fonctionnera qu'avec une grande aptitude de ses responsables à l'innovation culturelle.

Général de corps d'armée (2S) Jean-Tristan VERNA

Texte tiré du dossier n°20 : Place des militaires au sein du ministère des Armées

NOTES :

1/ Jean-Robert Rebmeister, « *Retour sur un peu plus de 50 ans passés sous l'uniforme* ». Revue Défense Nationale n° 800, juin 2017.

2/ Le Service de santé des armées est un cas particulier. Interarmées de longue date, il n'en a pas moins connu récemment des évolutions dans son organisation et son mode de fonctionnement qui sont source d'inquiétude quant sa capacité de soutenir les opérations en toutes circonstances.

3/ Ce terme désigne ici tout à la fois chacune des trois armées dans leur mission principale de préparation des forces pour l'engagement, et les forces en opérations, qui sont placées sous la responsabilité de l'état-major des armées.

4/ Nécessairement longs dans la fonction publique qui a besoin de temps pour concrétiser les économies en dépenses de personnel.

5/ Nombreux et complexes quand il s'agit de soutenir des systèmes d'armes.

6/ En reconnaissant que l'Économat des armées a souvent été le bras armé de ces externalisations.

7/ Notons cependant que c'est un prestataire industriel privé qui assure, sur le site de l'Île Longue, la maintenance des missiles balistiques de la force océanique stratégique.

8/ Avant tout ceux liés aux effectifs.