

# Autonomie et responsabilité : pour en finir avec la dictature des indicateurs

Guillaume Dujon | Lieutenant-colonel, breveté du Collège interarmées de Défense (promotion Maréchal Lyautey) après une carrière opérationnelle au sein de la Légion étrangère. Actuellement en stage dans une société de services en ingénierie informatique (SSI) dans le cadre de sa scolarité à HEC (domaine *management* de systèmes d'information).

« *On the folly of rewarding A, hoping for B* » (« De la folie de récompenser A en espérant B »). Cet article, écrit en 1975 par un universitaire américain, Stephan Kerr, décrivait comment tous les êtres sélectionnent naturellement l'information qui leur bénéficiera le plus. Il reste d'une brûlante actualité à l'heure où la notion de performance est devenue le principe-clé des restructurations de l'État et des armées, en particulier. Selon Serge Masanovic, expert en *management*, le pilotage de la performance est « une mesure du degré de réalisation d'un objectif ou d'une stratégie [...] ». Transposée au monde militaire, cette définition soulève, à elle seule, de nombreuses questions.

Nombre de penseurs constatent aujourd'hui la difficulté de la France à exprimer une pensée stratégique claire et durable, mais n'est-ce pas la conséquence d'une captation insidieuse des volontés par les sacro-saints indicateurs ? Lorsque le champ de bataille se fait lointain et peu populaire, que reste-t-il, sinon l'espoir de se montrer efficace avec des ressources de plus en plus comptées ? Le risque est élevé, en effet, dans un système fondé en grande partie sur la reconnaissance du mérite personnel, de confondre mesure et objectif, ainsi que le rappelle la loi de Goodhart (« Lorsqu'une mesure devient un objectif, elle cesse d'être une mesure », 1936). La preuve de la générosité des militaires français n'est plus à faire, lorsqu'on observe l'ampleur des réformes accomplies depuis la suspension du service militaire en 1997. Mais il est à craindre que cette bonne volonté soit dévoyée et que les officiers se concentrent, par tropisme culturel et surtout par légitime intérêt, sur la conduite et la réussite de réformes que le culte de la performance semble vouloir renouveler à l'infini.

Le déploiement de méthodes de mesure de la performance au sein des forces armées, héritage de la Lolf (Loi organique relative aux lois de finances, 2006), a introduit une mécanique intellectuelle rigide qui ne remporte pas une franche adhésion parmi les militaires. Ces processus de gestion cachent des effets pervers, déjà dénoncés au sein de l'entreprise, et leur mise en œuvre exige la prudence. Les

conséquences se font sentir aujourd'hui et, sans remettre en cause la validité des évolutions actuelles, l'outil de pilotage mérite d'être remis à sa juste place.

## Des méthodes qui suscitent la méfiance

L'apparition des tableaux de bord ou *Balanced Score Card (BSC)* pour mesurer la performance des organisations à la fin des années 90 a suscité en France une réaction immédiate de méfiance. Une enquête de 2001 évaluait la familiarisation des entreprises françaises avec le BSC à 41 %, contre 98 % en Allemagne. Depuis, les mentalités n'ont pas sensiblement évolué. Culturellement, l'utilisation de ces outils de *management* n'est pas la même, selon que l'on soit en France ou dans les pays anglo-saxons. D'après Nicolas Berland, professeur à Paris IX-Dauphine, les Français en auraient une vision plus conceptuelle et subjective quand les Américains en apprécient surtout l'aspect objectif et « prêt à l'emploi ». Malgré cette adaptation « à la française », il n'est pas surprenant que l'arrivée de telles méthodes au sein des armées ait pu rencontrer quelques résistances. La nécessité permanente de fonder les évaluations de l'outil militaire sur des critères objectifs, transposables sur le plan budgétaire, heurte le soldat qui est habitué à recevoir la sanction (bonne ou mauvaise) de ses chefs. Le caractère désincarné et mécanique du BSC cadre mal avec les valeurs d'une communauté dont le principe fondamental reste le service, voire le don de soi. La mesure scrupuleuse des dépenses budgétaires (et donc de la destruction de ressources, au sens économique) que représente l'action de ses soldats rentre en conflit avec « l'esprit de sacrifice pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême » qui est attendu de leur part.

C'est probablement cette apparente contradiction qui amène les acteurs du pilotage à dialoguer avec les seuls « initiés » ou experts du domaine, accentuant l'aspect occulte de leur fonction, réputée s'appuyer sur une forte communication interne. Entre le monde des unités opérationnelles et celui de l'administration centrale, se creuse un fossé d'incompréhension. Les uns fournissent de façon souvent mécanique un ensemble de données dont ils ne perçoivent pas la portée exacte, tandis que les autres cultivent un vocabulaire abscons émaillé d'acronymes ou d'anglicismes issus du monde de l'entreprise : optimisation, PAP (Projet annuel de performance), BOP (Budget opérationnel de programme), *benchmarking*, *e-réputation*, etc. Les mesures correctives qui sont appliquées apparaissent alors parfois brutales ou déconnectées de la vision opérationnelle car il est toujours difficile de démêler l'écheveau des cascades de synthèses qui y ont mené.

À cela viennent s'ajouter les difficultés inhérentes au développement des systèmes d'information qui supportent ce processus. En particulier, la cohérence de l'architecture actuelle des Systèmes d'information (SI) reste encore à établir. La mise en place des SI au sein d'une entreprise exige en principe la transformation préalable de ses structures. Mais au sein de la Défense, la nécessité de montrer rapidement des résultats probants a primé sur une logique d'investissement de long

terme. Il en a découlé une architecture en « silos », dans laquelle chaque fonction possède son SI, souvent indépendant des autres. Piloter la performance sans un système d'information global et efficace, accompagné d'une solide conduite du changement, relève alors de l'exploit. Et on ne peut donc pas être surpris par la méfiance ou le dénigrement qui entoure ce processus.

Au-delà des résistances légitimes que rencontrent les réorganisations qui accompagnent la mise en place du pilotage de la performance au sein des armées, force est de constater que cette méfiance n'est pas sans fondements.

### Prisonniers d'un système

Dans le monde de l'entreprise, le développement de progiciels de gestion intégrés en informatique et *es management* de type SAP, visant à « mettre en évidence les gisements d'amélioration de son activité », ne fait pas toujours l'unanimité, malgré le surcroît évident de productivité qu'ils apportent. Les acteurs du quotidien se plaignent souvent de la rigidité qui en résulte. L'avantage reconnu du *BSC* est de fournir aux décideurs un outil d'aide à la décision « en temps réel ». La tentation est donc forte de centraliser le *management*, d'autant que l'évolution des technologies permet d'exploiter une masse croissante d'informations et donc de suivre les activités de production au plus près. Si la réactivité et la baisse des coûts en sont les deux bénéfices les plus importants, il en résulte à la fois une forte pression sur les échelons inférieurs et une tendance à manipuler les données. Le principe des indicateurs finit alors par se trouver lui-même remis en cause. En 2006, le président de la Cour des comptes, Philippe Séguin, émet des doutes sérieux : « Il y a probablement des secteurs d'activités qui auraient mérité d'échapper aux indicateurs de performance. Prenez un consulat en Afrique. La performance, c'est quoi ? Délivrer le maximum de visas ou en délivrer le minimum ? ».

L'utilisation de tableaux de bord efficaces suppose, par ailleurs, la collecte de données aussi objectives que possible. Instinctivement, le choix du décideur exploitant les indicateurs se porte vers des résultats chiffrés où la marge d'interprétation est la plus faible. Le but est de minimiser les risques d'erreur dans les choix qui seront faits par la direction. Cependant, une telle méthode n'est pas sans conséquences néfastes. Tout d'abord, les chiffres parlant d'eux-mêmes et montrant la réalité du terrain, la responsabilité des dysfonctionnements, plus facilement identifiable, tend à reposer sur les échelons inférieurs. De plus, les aspects qualitatifs de la chaîne de production qui sont pourtant des créateurs essentiels de valeur, sont délaissés. Il reste un environnement fortement déshumanisé dans lequel sont relativisés des moteurs de rentabilité tels que l'adhésion à des valeurs, la cohésion ou plus simplement le moral de la troupe.

C'est enfin l'intégration dans le secteur public, et particulièrement au sein de la Défense, d'outils fondés sur la rentabilité et la performance économique qui

suscite des interrogations. L'administration publique étant par définition dépensière, celle-ci ne peut montrer son efficacité qu'en dépensant moins tout en continuant à assurer le même service. Comment alors mesurer efficacement ce qui par définition s'inscrit dans le temps long ? Dans un ministère tel que celui de la Recherche, une des mesures de la performance consiste ainsi à compter le nombre de publications annuelles des chercheurs.

Pour l'Armée de terre, une unité sera considérée comme opérationnelle si elle a satisfait un certain nombre de « figures imposées » telles que le Ceito (Centre d'entraînement de l'infanterie au tir opérationnel), le Centac (Centre d'entraînement au combat) ou le Cenzub (Centre d'entraînement aux actions en zone urbaine) ou en fonction du nombre de cartouches tirées par homme et par jour. Qu'en est-il de sa performance dans les conditions réelles du combat ? Cela conditionne-t-il la victoire militaire ? Quel indicateur choisir, sans confondre précisément la mesure et l'objectif ? Quelle est la part laissée à l'appréciation des chefs sur ce point ? Autant de questions que se posent nombre de militaires et qui méritent une réponse aujourd'hui.

### **Pour une culture de la responsabilité**

Il ne s'agit pas, encore une fois, de remettre en cause des réformes qui ont porté leurs fruits. Mais il serait bon de remettre le pilotage à sa juste place, c'est-à-dire au niveau d'un simple outil. Pour Jean-François Méla, « Il faut regarder ces indicateurs pour ce qu'ils sont : des éléments de diagnostic, discutables et incertains, souvent biaisés et formatés de façon à justifier des évolutions annoncées (*self-fulfilling prophecies*). Leur utilisation ne doit pas aller sans leur critique. En aucun cas les « mesures » d'une activité créative – et l'art militaire peut-être considéré comme tel – ne devraient devenir des normes d'objectifs de cette activité ». Les indicateurs doivent, en outre, être partagés et faire l'objet d'une communication interne qui permettra à chaque acteur, même le plus élémentaire, de réaliser quelle sera sa contribution et sa responsabilité dans l'effort de rationalisation qui est demandé aux armées. Le domaine du pilotage doit quitter le cercle de quelques initiés et faire l'objet d'une vulgarisation.

Il est urgent ensuite de « passer d'une logique de récompense à une culture de la responsabilité ». Redonner de l'autonomie aux échelons inférieurs paraît aujourd'hui imprudent, au moins dans le secteur public, tant il est vrai que les dettes actuelles ont souvent été le fait de ces niveaux de responsabilité. Les entreprises privées ont pourtant fait le constat que les gains durables de productivité s'obtiennent davantage par une plus grande autonomie donnée aux équipes de projet. Parmi les expériences qui ont été menées dans ce domaine, chez Google Inc., près de la moitié des nouveaux produits naissent pendant les 20 % d'autonomie laissés aux employés. La position de Google sur le marché parle d'elle-même. Or, les transferts de responsabilité qui ont eu lieu dans le cadre de la mise en place des Bases de

Défense (BdD) semblent aller dans le sens d'une diminution de la liberté d'action des chefs de corps. Il y a, à cet égard, une disproportion étonnante de responsabilisation des chefs selon le contexte dans lequel ils agissent. En Afghanistan, les commandants d'unité sont parfois amenés à coordonner les feux de 5 ou 6 entités différentes (appui aérien, artillerie, forces spéciales, etc.), supportant des conséquences de portée stratégique en cas d'échec. À l'inverse, une faute de gestion de la part d'un chef de corps en métropole peut avoir des conséquences fâcheuses mais elle ne remet certainement pas en cause la stabilité d'un pays. En outre, certaines études réalisées par des médecins lient cette « amputation du pouvoir d'agir » (Paul Ricœur) à la perte du moral des employés, ce qui peut être en partie corrélé avec la note de 5,2 atteinte en 2009 pour le moral de l'Armée de terre. Le retour de l'autonomie et de l'initiative entre les mains d'hommes conscients de leur responsabilité est donc plus que souhaitable.

\*\*

À l'heure de l'entreprise collaborative, où des annuaires de compétences peuvent être établis, où des réseaux sociaux d'entreprises démultiplient le partage d'informations *ad hoc*, la centralisation excessive n'est plus de mise. Les compétences et la motivation foisonnent, il n'est que temps de les canaliser pour mieux les libérer. Les nouvelles technologies autorisent certes un plus grand contrôle sur les activités, mais elles doivent surtout permettre aux unités de partager leur expérience, de résoudre leurs difficultés en interne grâce à une forme d'appui mutuel. C'est toute la structure des armées qui est à repenser si l'on veut y intégrer convenablement les systèmes d'information et les modes de gestion innovants du monde de l'entreprise. Sans sombrer dans ce complexe d'infériorité malheureusement si fréquent parmi les militaires, de vouloir se comparer avec leur *alter ego* civil, admettons enfin que la « force de vente » réside avant tout au sein des corps.

#### Éléments de bibliographie

Philippe Rodet et Romain Bourdu : « Les nouveaux leviers de motivation : et si les voies de l'excellence et du bien-être étaient proches ? » in *Personnel* (Revue de l'Association nationale des DRH), octobre 2010 ([http://www.stress-info.org/wp-content/uploads/2010/10/personnel\\_513\\_102010.pdf](http://www.stress-info.org/wp-content/uploads/2010/10/personnel_513_102010.pdf)).

Nicolas Berland : *Mesurer et piloter la performance* ; e-book, 2009 (<http://www.crefige.dauphine.fr/publish/berland/performance.pdf>).

Jean-François Méla : « Dérives du "Nouveau Management Public" dans l'enseignement supérieur et la recherche » in *JFM's blog*, 16 juin 2008 (<http://jfmela.free.fr/jfmblog/?p=57>).

Présentation de « Si la Cour m'était contée » (documentaire LCP) in *Télérama* du 22 au 28 septembre 2007.

Alain Fernandez : « Les perversions de la culture du résultat » in *Le perfologue.net* (<http://www.le-perfologue.net/piloter/culture-du-resultat.htm>).