

La gestion du changement : la réforme de la DGA

Jacques Tournier (76),
*conseiller maître à la Cour des comptes,
adjoint au délégué général pour l'Armement*

S'inspirant des méthodes de gestion par objectifs utilisées dans les entreprises privées, la réforme de la DGA a visé à faire passer cette administration de la culture de moyens à la culture de résultats. Cette réforme globale a été déployée sur la base d'une logique très simple : soumettre toutes les activités à une exigence de résultats en les subordonnant à la visée d'objectifs préalablement définis ; organiser les activités selon une logique projet et adopter les principes de l'organisation matricielle ; définir les ressources allouées aux entités sur la base des objectifs qui leur sont assignés ; mettre en place un système de contrôle de gestion qui permette de mesurer la progression vers les objectifs. Cette approche, qui correspond aux principes sur lesquels repose la LOLF, constitue donc une expérience particulièrement intéressante du point de vue de la réforme de l'État et permet de dégager un certain nombre d'enseignements dans cette perspective.



D.R.

DANS LE CADRE de la réforme en profondeur du système de défense français qui s'est traduite par la professionnalisation de la fonction militaire et la reconfiguration du format de nos forces dans la perspective établie par le *Livre blanc* de 1995, la DGA été confrontée à la nécessité d'opérer une véritable opération de restructuration fondée sur un objectif simple : réduire de 30 % sur cinq ans tant le volume de la dépense consacrée aux équipements, que le volume des ressources consommées en interne pour exercer son activité.

Il n'était évidemment pas concevable qu'un tel objectif se traduise par une réduction, à due concurrence, du niveau d'équipement de nos forces. Il n'y avait donc pas d'autre voie, pour y parvenir, que d'engager la DGA dans un processus de mutation semblable à celui qu'avaient connu bon nombre d'entreprises dans les années quatre-vingt et qui les avait conduites à accroître "à marche forcée" leur compétitivité en diminuant leurs coûts. Seul un changement radical des méthodes de travail et des processus de fonctionnement de la délégation pouvait permettre de répondre à un

tel défi. C'est ce qui a conduit la DGA à conformer son organisation, la conduite de ses activités et ses modes de fonctionnement et de gestion aux principes de la gestion par objectif et de la culture de résultats.



Quitte à forcer le trait, l'on peut caractériser la DGA d'avant la réforme comme étant une institution dont l'activité, principalement conduite dans une optique de performance technique et opérationnelle, s'inscrivait dans le cadre d'une culture de moyens. Avec l'importance prise par la contrainte budgétaire, la qualité des prestations de la DGA se devait d'être appréhendée non plus du seul point de vue de l'adéquation des équipements aux besoins opérationnels des forces, mais dans une optique de résultat global, résultat dont la performance économique devenait l'une des composantes décisives d'appréciation. Pour reprendre une expression à la mode, la culture de moyens devait céder la place à une culture de résultats.

Un tel changement ne pouvait être que le fruit d'une démarche globale et non pas le produit d'un ensemble d'ajustements partiels. L'on sait bien qu'à partir d'un certain stade une structure d'activités n'engendre plus que des gains de productivité marginaux, malgré tous les efforts auxquels on peut s'employer, et que c'est tout le système dont il faut repenser la structure et les modes de fonctionnement si l'on veut établir les conditions d'une nouvelle vague de progrès durable.

Soumettre la structure à une exigence de résultats impliquait, tout d'abord, de subordonner son activité à la visée d'objectifs préalablement et clairement définis. À partir de quoi, les activités peuvent être articulées comme autant de projets, lesquels, pour être menés à bien et dans des conditions d'efficacité optimale, requièrent la réunion de trois facteurs : un véritable responsable qui en assure le pilotage, le concours d'un ensemble

de moyens qu'il faut dimensionner au plus juste, ainsi qu'une mise sous contrôle des différents paramètres qui caractérisent ces projets tout au long de leur avancement.

Première modalité : subordonner l'activité à la visée d'objectifs préalablement définis

Elle a donné lieu à une traduction échelonnée sur trois niveaux.

Premier niveau, celui de l'institution dans son entier : il s'est agi, à ce stade, de repenser complètement ce qu'était la DGA pour recentrer ses missions sur celles de ses activités où sa valeur ajoutée est maximale – ce que l'on appelle plus couramment le "cœur de métier". Cette analyse a conduit à repositionner la délégation sur ses activités "étatiques" de préparation de l'avenir, d'architecture et de maîtrise d'ouvrage des programmes d'armement, et à en sortir ce qui restait d'activités industrielles.

Deuxième niveau, celui des directions ou services qui composent la DGA et qui donne lieu à l'élaboration annuelle de documents d'orientations précisant les objectifs que ceux-ci doivent poursuivre, d'une part dans une perspective de moyen terme – en l'occurrence quatre ans –, d'autre part pour l'année qui s'ouvre.

Troisième niveau, plus récent celui-là, qui vise à décliner, de façon concertée, les objectifs collectifs en objectifs individuels pour l'année à venir, et donc à déterminer les résultats qui sont attendus des agents de la DGA.

La deuxième modalité : concevoir les activités comme des projets pilotés par un responsable désigné à cet effet

À la conduite séquentielle d'opérations qui résulte du fonctionnement des organisations pyramidales, la DGA a entendu substituer la pratique du travail en équipe intégrée. Cela l'a amené à mettre en œuvre les principes de l'organisation matricielle, en

particulier pour celles des activités qui relèvent de son cœur de métier. En application de cette approche ont été constituées, autour de responsables affectés à la conduite d'un projet, des équipes mobilisant des spécialistes et des experts qui sont affiliés à des entités construites selon des logiques "métiers" (techniques de base, méthodes, expertise qualité, achat, contrôle de gestion, etc.).

Troisième modalité : allouer aux activités des moyens dimensionnés au plus juste

L'optique de résultat qu'il fallait désormais faire prévaloir à la DGA a débouché sur la mise en œuvre d'une gestion très fine des ressources nécessaires à la conduite des activités. Ainsi, la fixation d'objectifs aux directions et aux services se traduit désormais par la détermination *a posteriori* des moyens (effectifs, crédits de fonctionnement et d'investissement) qui doivent leur permettre de les atteindre. De même, la nécessité de gérer les effectifs en "flux tendus", combinée avec la professionnalisation accrue des agents résultant de la mise en place de l'organisation matricielle, a conduit à développer les outils d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Dernière modalité : la mise sous contrôle des différents paramètres qui caractérisent un projet tout au long de son avancement, autrement dit l'instauration du contrôle de gestion

Dès lors que les objectifs de l'institution, de ses entités, et des individus sont clairement définis, le contrôle de gestion devient à la fois une nécessité et une évidence. La mise en place d'un tel dispositif impliquait néanmoins de pouvoir s'appuyer sur des systèmes d'information et de gestion très performants, ce que la DGA s'est efforcée de construire en parallèle. Naturellement, la pratique du contrôle de gestion se doit d'être continue, afin de se donner la possibilité de corri-

ger les écarts de trajectoire dès qu'ils se présentent. Aussi le contrôle de gestion s'est-il traduit, à la DGA, par le déploiement, à tous les niveaux de la structure, de la pratique du dialogue de gestion : à intervalles réguliers – généralement mensuels –, les responsables réunissent leurs subordonnés, passent en revue avec eux les tableaux de bord et les indicateurs, et décident, le cas échéant, des actions correctives qui pourraient s'imposer.



À travers cette évocation assurément incomplète de ce qui a constitué une réforme globale et très profonde de la DGA, on peut mesurer la véritable portée du changement qui a été engagé en 1997 et dont la pertinence a été attestée par le fait que les objectifs initialement visés ont été atteints : près de 10 milliards d'euros ont été économisés sur le coût des programmes d'armement, tandis qu'étaient enregistrés, pour la structure, 30 % de gains de productivité sur cinq ans.

À bien des égards, la DGA peut donc apparaître comme un cas concret d'application des principes qui nourrissent les réflexions actuelles sur la réforme de l'État dans les perspectives ouvertes par la LOLF. Il n'en demeure pas moins que si une telle entreprise de changement a pu être menée à bien, c'est parce plusieurs facteurs étaient réunis pour la rendre possible.



Assurément, la réforme de la DGA a bénéficié du contexte général de réforme dans lequel le ministère de la Défense s'est inscrit sans discontinuité depuis le milieu des années quatre-vingt-dix.

À cet égard, il convient sur ce point de noter que, compte tenu des enjeux qui présidaient à cette évolution – à savoir une complète restructuration de notre outil de défense –, il avait été décidé de consacrer d'importants

moyens au processus qui devait être engagé. Autrement dit, l'État avait, en l'occurrence, accepté le principe selon lequel une réforme représente un investissement qui a un coût et admis, par là même, d'en assumer la charge.

Sur un autre plan, il est clair que le fait de confier le pilotage de la réforme à un "patron de l'industrie" a été pour beaucoup dans le caractère innovant que celle-ci a pu revêtir. Car même si les idées qui ont trait à la culture de résultats ou à la gestion de la performance font aujourd'hui partie des principes qui orientent la réforme de l'État, force est de constater que leur mise en œuvre pâtit de la relative méconnaissance ou de l'inexpérience qu'ont beaucoup de cadres dirigeants de la fonction publique des modalités qui en traduisent l'application concrète.

Il ne faut pas non plus passer sous silence le fait que la possibilité de mener à bien ce très profond changement, si elle a bénéficié de la "teinture militaire" et du sens du service de l'État qui marquent l'ambiance de travail et les pratiques du management au sein de la délégation, n'en a pas moins été préparée par un très important travail de réflexion collective. Au surplus, il convient de rappeler que la conduite du changement a donné lieu au déploiement d'un très important dispositif de communication interne.

À l'opposé, il ne faut pas se dissimuler les obstacles auxquels se heurte une telle entreprise, dès lors qu'elle s'insère dans un contexte marqué par la persistance du cadre, des dispositions et des habitudes propres à l'administration publique.

La difficulté à mettre en place une gestion dynamique et motivante des ressources humaines face à la réalité des corps et des statuts, les aléas de la négociation budgétaire et le peu de cas qu'elle semble parfois faire des efforts de gestion qui ont été accomplis, la lourdeur des procédures au regard du besoin de réactivité qui caractérise l'activité économique de

notre temps sont autant de facteurs qui ont assurément concouru à tempérer la faculté d'obtenir un rendement optimal des nouveaux modes de fonctionnement.



La réforme de la DGA est à bien des égards innovante, puisqu'elle repose sur l'adoption, par une administration publique, de méthodes et de pratiques qui visent à inscrire l'ensemble de ses activités dans une perspective de résultats.

Elle est sans aucun doute remarquable, puisqu'elle a lui permis de faire la preuve qu'il était possible d'accroître significativement la performance d'une entité administrative, sans pour autant réduire le niveau et la qualité de sa production.

Il reste à poursuivre sur la voie qui a été ainsi ouverte et approfondir l'entreprise de changement qui a été développée. Mais c'est bien le propre de la culture de résultats que de conférer à la recherche de performances accrues et de progrès continus le caractère d'une ardente obligation... ■