

Mesure du rendement du Système du personnel militaire du Canada

MAX HLYWA, KRYSTAL K. HACHEY, ET SAMANTHA URBAN

Max Hlywa assume les fonctions de scientifique de la Défense sous la direction du Directeur général – Recherche et analyse (Personnel militaire) (DGRAPM) au ministère de la Défense nationale (MDN) à Ottawa, où il travaille depuis qu'il a obtenu sa maîtrise en psychologie de l'Université Carleton en 2011. Ses recherches ont porté sur l'efficacité organisationnelle, plus particulièrement sur l'élaboration et l'utilisation de cadres de mesure du rendement organisationnel pour formuler des stratégies organisationnelles et communiquer les résultats à l'échelle du ministère et de la division. Il a reçu de nombreux prix pour son travail, y compris le Prix d'excellence de la fonction publique dans la catégorie Excellence en profession pour ses contributions au programme de recherche sur l'inconduite sexuelle, et le Prix de l'incidence sur le personnel décerné du SM et du CEMD pour ses contributions au Sondage de la Défense sur le bien-être au travail.

Krystal K. Hachey, Ph.D., assume les fonctions de scientifique de la Défense sous la direction du Directeur général – Recherche et analyse (Personnel militaire) (DGRAPM) au sein du ministère de la Défense nationale (MDN). Elle est titulaire d'une maîtrise en psychopédagogie de l'Université de la Saskatchewan et d'un doctorat en mesure et en évaluation de l'Université d'Ottawa. M^{me} Hachey mène des recherches scientifiques sur les relations entre la culture, l'éthos, le professionnalisme, le rendement et l'efficacité du leadership dans les Forces armées canadiennes.

Samantha Urban assume les fonctions de scientifique de la Défense sous la direction du Directeur général – Recherche et analyse (Personnel militaire) (DGRAPM) au sein du ministère de la Défense nationale (MDN) à Ottawa. Elle a obtenu sa maîtrise en sociologie en 2005 à l'Université Queen's. Ses recherches récentes ont porté sur l'élaboration de cadres de mesure du rendement à l'appui de l'élimination des comportements sexuels dommageables et inappropriés ainsi que sur la gestion intégrée des conflits et des plaintes.

L'un des objectifs de la recherche organisationnelle consiste à élaborer des outils d'aide à la décision pour gérer le rendement des organisations.¹ L'élaboration de l'un de ces outils peut se faire au moyen d'un processus que l'on appelle mesure du rendement, et le présent article décrit l'application de ce processus au Système du personnel militaire (SPM) des Forces armées canadiennes (FAC). L'article, qui couvre également certaines des leçons retenues du processus, devrait intéresser les lecteurs curieux de savoir comment ces systèmes et les organisations qui les gèrent mesurent leur rendement et en rendent compte.

Le ministère de la Défense nationale (MDN) et les FAC disposent de l'un des budgets ministériels les plus importants du gouvernement canadien, dont une grande partie est allouée au personnel des FAC. Il est donc important que le SPM soit efficace, efficace et harmonisé avec les priorités stratégiques du Canada en matière de défense. Le principal défi de l'élaboration d'un cadre de mesure du rendement (CMR) pour un tel système consiste à trouver les meilleures données probantes pour déterminer si le système fonctionne comme prévu. Contrairement aux entreprises privées à but lucratif, qui ont traditionnellement mesuré leur rendement en termes de profit,² le rendement d'un système de gestion du personnel militaire doit tenir compte d'une grande variété de résultats, dont certains sont moins tangibles ou moins simples, comme la disponibilité opérationnelle et le bien-être

du personnel. Dans le passé, l'incertitude quant aux variables exactes à mesurer a contribué à une dépendance à l'égard des données vaguement liées dont on disposait.³ De telles pratiques sont particulièrement inadéquates étant donné que la Politique sur les résultats⁴ de 2016 du gouvernement du Canada préconisait une transparence accrue en ce qui concerne l'obtention des résultats par chaque ministère. Adoptant les principes de l'approche de Barber, une approche axée sur les résultats pour la gestion des gouvernements,⁵ la politique visait à définir et à améliorer les résultats ministériels par la création et l'utilisation continue de cadres ministériels des résultats.⁶ Comme la capacité institutionnelle de répondre aux exigences de la politique n'existait pas dans l'immédiat, on a décidé qu'un projet nouveau (à l'époque) visant à élaborer un CMR pour le SPM permettrait au Ministère de mieux faire rapport sur la génération, le soutien et la gestion du personnel militaire. En énonçant en détails des stratégies organisationnelles pertinentes là où elles n'existaient pas auparavant, le projet a fourni la clarté et l'occasion nécessaires pour élaborer des mesures fondées sur des activités particulières, les extrants qu'elles produisent et les résultats logiques.

Le projet a commencé par l'établissement d'un processus par étapes pour élaborer le CMR. La première étape de ce processus consistait en la création d'un aperçu visuel de la mission pour le système du personnel militaire et ses divers objectifs. Les étapes

suivantes comprenaient la détermination des questions de rendement clé relatives à chaque objectif, l'utilisation de modèles logiques pour décrire comment les différentes organisations du système sont censées fonctionner, et l'élaboration de paramètres pertinents (c.-à-d. des mesures des extrants et des indicateurs de résultats). On a également accordé une certaine attention à la création d'une plateforme de communication adaptée pour rendre compte des résultats organisationnels aux destinataires visés. Dans le présent article, les auteurs décrivent la préparation du projet, le processus suivi et quelques exemples de chaque étape du processus. On y trouve également quelques leçons qui pourraient faciliter les futurs efforts connexes.

Projet de cadre de mesure du rendement du Système du personnel militaire

Avant 2014, il existait plusieurs systèmes de mesure et de production de rapports liés au personnel des FAC. Toutefois, ces systèmes manquaient souvent d'uniformité ou de cohérence, ou n'étaient pas explicitement alignés sur les mandats et les stratégies de l'organisation. Dans l'ensemble, ils étaient incapables de surveiller suffisamment les résultats des diverses organisations incluses dans le SPM pour les FAC ou d'en rendre compte. Par conséquent, en 2014, la haute direction des FAC a lancé un projet sans précédent visant à créer un cadre faisant autorité couvrant l'ensemble du système du personnel militaire, qui permettrait de rendre compte du rendement, d'appuyer la prise de décisions fondées sur des données probantes et d'éclairer la planification stratégique.⁷

Bien que les chercheurs aient décrit diverses raisons de mesurer le rendement organisationnel,⁸ le projet avait deux objectifs principaux. Le premier objectif était de permettre la présentation de rapports ascendant sur le rendement aux autorités compétentes et la présentation de rapports à l'extérieur aux partenaires externes, aux parties prenantes et aux autres parties intéressées. Le deuxième objectif était de permettre la gestion du rendement : selon la formule consacrée, « ce que l'on mesure peut se gérer. » [TCO]⁹ En recensant les points forts et les domaines à améliorer, le cadre visait à mettre en évidence les possibilités particulières de concentrer les efforts de gestion sur l'amélioration des résultats. En plus des deux objectifs principaux, il y avait cinq autres demandes pour le CMR :

- a) refléter le mandat du MDN et des FAC et s'harmoniser avec l'orientation stratégique;
- b) évaluer le rendement à deux niveaux : stratégique (p. ex. satisfaire aux exigences prévues par la loi) et opérationnel (p. ex. atteindre les objectifs de recrutement);
- c) inclure des mesures liées aux extrants (p. ex. le nombre d'éléments tangibles produits), aux résultats (p. ex. les indicateurs suggérant les effets souhaités) et aux gains d'efficacité (p. ex. le coût par unité de produit);

- d) englober les bonnes mesures (et pas seulement celles qui sont commodées);
- e) tirer parti d'une combinaison de données organisationnelles et de rétroaction des militaires.¹⁰

Le projet devait comporter deux phases. La phase 1 comprenait la recherche et le développement du CMR, dirigé par des chercheurs du Directeur général – Recherche et analyse (Personnel militaire) [DGRAPM]. La phase 2 comprenait la mise en œuvre, l'exploitation et la maintenance du cadre, sous la direction de l'état-major du Chef du personnel militaire (CPM). Comme nous le verrons, la phase 2 devait inclure la mise en place d'une plateforme de communication logicielle qui pourrait fournir, sur demande, une connaissance de la situation sur le rendement du système du personnel militaire.¹¹

Processus d'élaboration du cadre de mesure du rendement

Le processus d'élaboration du CMR établi par l'équipe de projet était fondé sur les pratiques exemplaires tirées de la documentation pertinente,¹² les conseils d'experts des militaires qui avaient de l'expérience dans de tels processus et les lignes directrices¹³ proposées par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. La description la plus simple du processus peut se résumer en deux parties. La première partie du processus (étapes 1 à 4 ci-dessous) consiste à énoncer la stratégie au moyen de laquelle l'organisation s'efforce de réaliser sa mission. En d'autres termes, il s'agit d'expliquer la façon dont l'organisation a l'intention de travailler. La deuxième partie (étape 5) définit les données que l'on peut utiliser pour montrer que l'organisation fonctionne comme prévu. Dans l'ensemble, cette approche vise à « rationaliser la structure programmatique en tant que prélude à la mesure. » [TCO]¹⁴ Il serait difficile d'évaluer le rendement d'une organisation sans bien comprendre les résultats escomptés et sans avoir une explication rationnelle de la façon dont elle entend produire ces résultats. Le processus tient également compte du rendement organisationnel dans le domaine de la communication (étape 6). Plus précisément, les étapes du processus sont les suivantes.

Étapes 1 et 2 : Élaborer un schéma stratégique et établir les objectifs stratégiques

Le « schéma stratégique » est une illustration d'une page qui développe la mission de l'organisation et présente les objectifs stratégiques pour ses différents domaines fonctionnels.¹⁵ Généralement éclairée par des documents de niveau stratégique (p. ex. mandat, doctrine, législation, politique), le schéma stratégique relie la mission de l'organisation aux éléments fondamentaux qui la motivent et la soutiennent, ainsi qu'à l'objectif ultime qu'elle poursuit tout au long de l'accomplissement de la mission.¹⁶

Étape 3 : Élaborer des questions sur le rendement clés

Les questions sur le rendement clés (QRC) aident l'organisation à cerner les aspects du rendement qui sont essentiels à l'atteinte de ses différents objectifs (définis dans les étapes précédentes). Les QRC centrent la discussion sur les aspects les plus pertinents du rendement et aident la direction à déterminer les meilleures données pour la prise de décisions fondées sur des données probantes. L'élaboration ou la révision des QRC peuvent également aider à s'assurer qu'une organisation n'utilise pas une perspective dépassée sur les aspects essentiels de ses activités.¹⁷

Étape 4 : Élaborer des modèles conceptuels

Les modèles conceptuels sont utilisés tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des organisations gouvernementales pour décrire la façon dont un programme contribue à l'atteinte des résultats escomptés. Dans le cadre du projet du CMR du SPM, on a créé des modèles conceptuels pour montrer *comment* différentes organisations au sein du SPM atteignent les objectifs énoncés dans leurs propres schémas stratégiques. Le tableau 1 résume les six principales composantes d'un modèle conceptuel : les intrants, les activités, les extrants, les résultats directs, les résultats intermédiaires et les résultats finaux.¹⁸

Tableau 1 : Composantes d'un modèle conceptuel

Intrants	Ressources utilisées par une organisation pour mener ses activités (p. ex. ressources humaines et financières), qui peuvent également comprendre l'orientation, les exigences ou les contraintes pertinentes auxquelles une organisation est confrontée, ainsi que les extrants ou les résultats d'autres modèles conceptuels
Activités	Manière dont une organisation produit ses extrants (p. ex. processus)
Extrants	Produits tangibles découlant d'activités (p. ex. documents)
Résultats directs	Effets découlant directement d'un ou de plusieurs extrants (p. ex. le public cible est informé)
Résultats intermédiaires	Effets auxquels les résultats directs contribuent (p. ex. certains comportements souhaités dans ce public)
Résultats finaux	Effets auxquels les résultats intermédiaires contribuent (p. ex. un état souhaité dans une organisation ou dans une population)

Étape 5 : Déterminer les indicateurs de rendement clés

On utilise des indicateurs de rendement clés dans le processus pour démontrer le rendement organisationnel de deux façons. Premièrement, ils répondent à des QRC spécifiques en renvoyant

à des données pertinentes (voir le tableau 2 pour un exemple). Deuxièmement, ils constituent des preuves des résultats décrits dans les modèles conceptuels, soit sous forme de mesures des extrants, soit comme indicateurs des résultats escomptés. Dans les deux cas, ils étaient explicitement liés à ce qui avait été produit dans les premières étapes du processus (c.-à-d. les QRC ou les modèles conceptuels). Comme les demandes du CMR du SPM énumérées ci-dessus l'indiquent, le cadre devait être axé sur les aspects appropriés du rendement, mais devait aussi assurer un équilibre complémentaire entre les types d'indicateurs. Par exemple, l'équipe de projet visait à équilibrer les indicateurs fondés sur les données subjectives (p. ex. la recherche-sondage) avec les indicateurs connexes fondés sur les données objectives (p. ex. les données administratives) et à équilibrer les mesures des extrants produits par rapport aux indicateurs évocateurs des résultats connexes.¹⁹

Étape 6 : Mettre au point une plateforme de communication

La dernière étape du projet consistait à mettre au point une solution logicielle pour afficher toute l'information pertinente sur le rendement. La solution devait être facilement adaptable en fonction des changements apportés au SPM et elle devait présenter une information à jour sur le rendement. Une telle plateforme faciliterait la gestion du rendement et aiderait à satisfaire en temps voulu aux exigences d'établissement de rapports.²⁰

En particulier, les étapes 1 à 6 de ce processus étaient censées être cycliques. Il était prévu que chaque étape du processus ferait l'objet d'un réexamen périodique (p. ex. à quelques années d'intervalle) pour s'assurer qu'elle reflète fidèlement l'évolution naturelle du SPM en réponse aux changements internes apportés aux politiques ou aux programmes et aux facteurs externes, y compris les tendances de la société, de la technologie, de l'environnement, de l'économie ou de la politique.

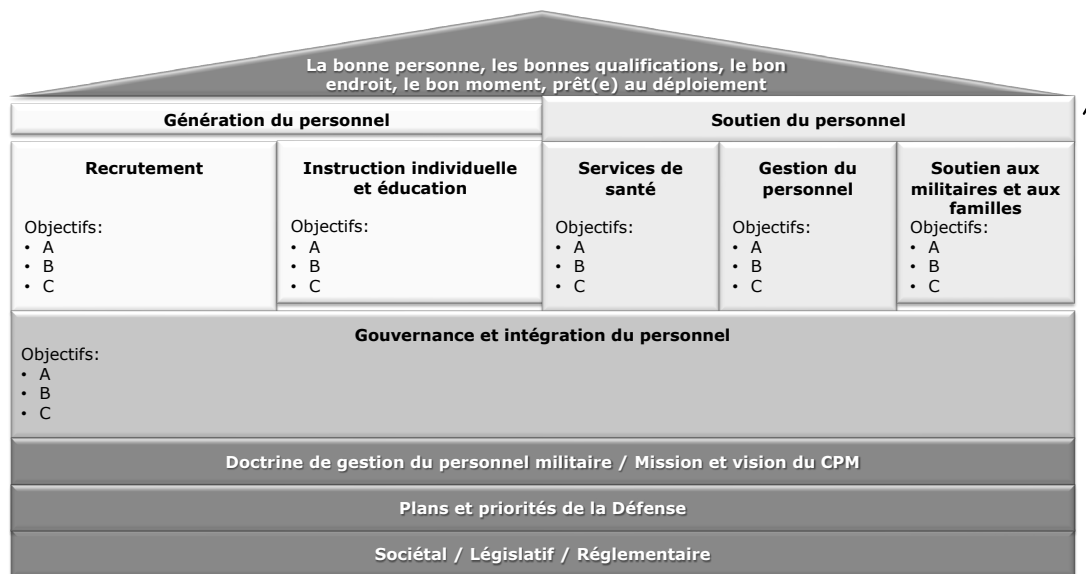
Schéma stratégique du cadre de mesure du rendement du Système du personnel militaire

La première étape du processus d'élaboration du CMR consistait à créer un schéma stratégique qui englobait l'ensemble du SPM. Celui-ci a été créé à l'aide de la rétroaction des principaux représentants et parties prenantes de l'ensemble du système, ainsi que de documents stratégiques décrivant les objectifs de haut niveau du système.²¹ Le schéma avait pour but de déterminer les objectifs de chaque domaine fonctionnel et d'établir clairement quelle organisation au sein du Commandement du personnel militaire était responsable de chaque objectif. Un modèle désuet des fonctions du CPM²² de 2008 a servi de structure de base pour l'élaboration du schéma stratégique du CMR du SPM.

La figure 1 est une version simplifiée du schéma stratégique du CMR du SPM, dont quelques détails ont été supprimés. Le

schéma est censé se lire de bas en haut, les éléments du bas soutenant ceux du haut.²³ Les éléments fondamentaux du bas sont les politiques, les fonctions et la base de connaissances qui se rapportent au SPM. Les catégories des influences *sociétales*, *législatives* et *réglementaires* font référence aux priorités gouvernementales et aux autres conditions externes qui influent sur le système. La catégorie *Plans et priorités de la Défense* faisait référence aux plans et aux priorités pertinents du MDN et des FAC. Les catégories *Doctrine de la gestion du personnel militaire* et *Mission et vision du CPM* font référence aux principes directeurs spécifiques du SPM. Au-dessus de ces couches fondamentales se trouvait la catégorie *Gouvernance et intégration du personnel*, qui faisait référence à d'importantes fonctions du SPM ayant une incidence sur l'ensemble du système, telles que la recherche, les politiques et la planification financière.²⁴ Les deux sections au-dessus étaient les catégories *Génération du personnel*, qui couvrait le recrutement, l'instruction individuelle et l'éducation, et *Soutien du personnel*, qui couvrait les services de santé, la gestion du personnel et le soutien aux militaires et aux familles.²⁵ En haut du schéma se trouvait l'objectif ultime du SPM : sélectionner la « bonne personne », possédant les « bonnes qualifications », au « bon endroit », au « bon moment », qui était « prête pour le déploiement ». ²⁶

Figure 1 : Schéma stratégique du CMR du SPM (simplifié)²⁷



Une fois le schéma stratégique du CMR du SPM élaboré, le CPM a demandé à plus d'une douzaine d'organisations subordonnées (responsables de différentes sections du schéma stratégique) de créer leurs propres cadres de mesure du rendement, en suivant le processus d'élaboration d'un CMR du DGRAPM.²⁸ Ce processus visait à formuler de façon plus détaillée les efforts et les résultats pertinents et à accroître la précision avec laquelle on pouvait mesurer différents éléments du SPM. Toutefois, cette orientation a également détourné le processus de la synthèse de la stratégie et des résultats du SPM dans son ensemble. Il est important de tenir compte des utilisateurs finaux, de leurs différents objectifs et du niveau de détail suffisant à ces fins lorsqu'il s'agit de décider à quel niveau organisationnel procéder à l'élaboration d'un CMR. La section suivante donne un aperçu des produits qui ont émergé d'une seule des organisations du SPM, à savoir le Commandement de la génération du personnel militaire (GENPERSMIL).

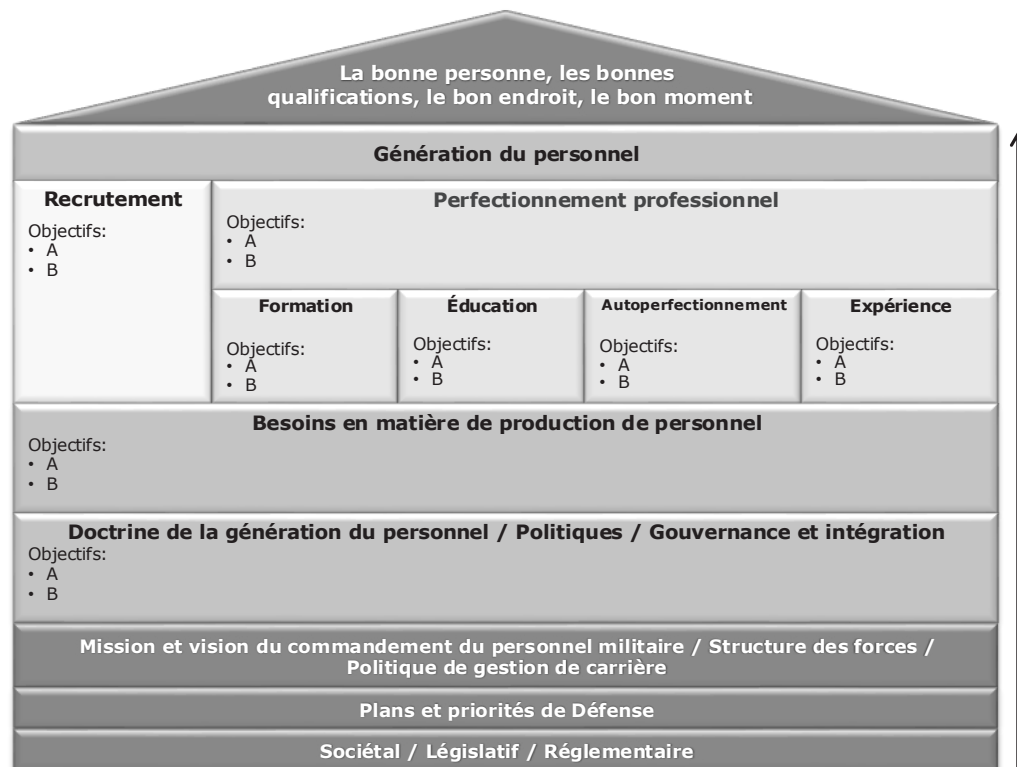
Exemple : Commandement de la génération du personnel militaire

La GENPERSMIL reste responsable du recrutement, de l'instruction et de l'éducation.²⁹ Conformément au processus d'élaboration d'un CMR, la première étape consistait à élaborer le schéma stratégique du CMR de la GENPERSMIL.³⁰ Celle-ci a été réalisée à l'aide de documents stratégiques clés³¹ et de l'expertise de membres supérieurs de l'état-major bien informés.

La figure 2 est une version simplifiée du schéma stratégique du CMR de la GENPERSMIL. À l'instar du schéma élaborée pour le SPM dans son ensemble, ses éléments fondamentaux comprenaient les influences *sociétales*, *législatives* et *réglementaires*, la catégorie *Plans et priorités de la Défense*, ainsi que la catégorie *Mission et vision du COMPERSMIL*.³² Le schéma stratégique de la GENPERSMIL comprenait également des fondements spécifiques, à savoir la *structure des forces* et la *politique de gestion de carrière*.³³ On a également défini quatre sections principales pour le schéma stratégique : le *recrutement*, le *perfectionnement professionnel* (qui comportait

quatre sous-sections), les *besoins en production du personnel* et la section *doctrine, politiques, gouvernance et intégration de la GENPERSMIL*. Les paragraphes suivants donnent un exemple des objectifs stratégiques, des questions sur le rendement clés, des modèles conceptuels et des indicateurs de rendement clés élaborés pour une seule section du schéma stratégique de la GENPERSMIL.

Figure 2 : Schéma stratégique du CMR de la GENPERSMIL (simplifié)³⁴



La section *recrutement* comprenait l'attraction, le traitement, la sélection et l'enrôlement ou la mutation du personnel (c.-à-d. le recrutement externe et le transfert interne des militaires actuels). À titre d'exemple, le tableau 2 énumère l'un des objectifs stratégiques proposés pour le recrutement, l'une des principales questions de rendement clé qui portait sur l'aspect de l'attraction de l'objectif et un indicateur de rendement clé pertinent. Dans la plupart des cas, on a créé une à trois questions pour chaque objectif, et élaboré un à trois indicateurs pour répondre à chaque question.

Tableau 2 : Exemple d'un objectif stratégique, d'une question sur le rendement clé et d'un indicateur de rendement clé pour l'aspect de l'attraction du recrutement³⁵

Objectif	Répondre aux besoins dynamiques des FAC en matière de génération de personnel en attirant, en traitant, en sélectionnant et en enrôlant des candidats externes de qualité.
Question	Dans quelle mesure le processus d'attraction de candidats externes répond-il efficacement aux besoins des FAC?
Indicateur	Le nombre de candidatures externes reçues aux fins de traitement.

On a également élaboré un modèle conceptuel pour chaque objectif, et le tableau 3 donne un exemple tiré du modèle conceptuel élaboré pour l'objectif de l'attraction. Il ne montre qu'un seul des intrants pour une seule activité, un des extrants produits et quelques-uns des résultats auxquels cet extrant contribue théoriquement. L'établissement de mesures de ces extrants et la détermination des données que l'on pourrait utiliser comme éléments de preuve de ces résultats étaient une autre façon d'élaborer des indicateurs de rendement clés pour chacune des organisations du SPM.

Tableau 3 ; Exemple d'intrant, d'activité, d'extrant et de résultats pour l'aspect de l'attraction du recrutement³⁶

Intrant	Candidats potentiels
Activité	Activités de recrutement (p. ex. salons de l'emploi)
Extrant	Candidats
Résultat direct	Intérêt du public pour les possibilités d'emploi dans les FAC
Résultat intermédiaire	Bassin accru de candidats de qualité
Résultat final	Exigences des groupes professionnels des FAC satisfaites

Plus d'une douzaine d'organisations du SPM ont appliqué cette méthode à leur processus d'élaboration du CMR, ce qui a aidé chacune d'entre elles à expliquer sa mission en termes d'objectifs pour différents domaines fonctionnels et à déterminer les meilleures données à utiliser pour répondre aux questions sur le rendement clés liées à ces objectifs. Cette méthode a également aidé chaque organisation à énoncer sa stratégie organisationnelle et les éléments de preuve qui, idéalement, démontreraient que sa stratégie fonctionne.³⁷ En déterminant et en surveillant les indicateurs de rendement clés pertinents, ces organisations étaient mieux placées pour gérer leurs résultats et en rendre compte.

Communication du rendement organisationnel

Le CMR du SPM était censé être une ressource faisant autorité pour la haute direction, fournissant à la fois des informations en un coup d'œil sur le rendement global du SPM et des informations plus détaillées sur certains aspects spécifiques, au besoin. En ce qui concerne la dernière étape du processus d'élaboration du CMR, la section suivante décrit certaines exigences et pratiques exemplaires pour les solutions de communication qui pourraient fournir une telle ampleur et une telle profondeur pour rendre compte du rendement organisationnel.

Exigences relatives à la plateforme de communication³⁸

Le moyen idéal de maximiser l'accessibilité et d'éviter le besoin de logiciels spécialisés pour l'utilisateur était une plateforme Web. Cette plateforme Web devait incorporer une conception centrée sur l'utilisateur,³⁹ des fonctions heuristiques d'utilisabilité,⁴⁰ une technologie persuasive⁴¹ et des pratiques exemplaires dans la présentation de l'information visuelle.⁴² La plateforme devait également fournir des fonctions de développement et

de réduction, offrant des vues à la fois larges et profondes du rendement du SPM. D'autres exigences étaient liées à la gérance éclairée des données sous-jacentes, c'est-à-dire aux données liées au rendement provenant de diverses organisations qui documentent et stockent l'information indépendamment les unes des autres. La plateforme devait être facilement modifiable, car on s'attendait à ce que le SPM évolue au fil du temps en réponse aux fluctuations constantes des facteurs internes et externes. Une dernière exigence concernait les contrôles d'accès pour différents profils d'utilisateurs (p. ex. ceux qui maintiennent la plateforme par rapport à ceux qui veulent simplement la consulter).

Pratiques exemplaires de la communication du rendement organisationnel

Les chercheurs ont constaté que les pratiques exemplaires de la communication du rendement organisationnel comprennent des cartes de pointage en cascade et des tableaux de bord modulaires interactifs, décrits comme suit.⁴³ Les cartes de pointage du rendement offrent un aperçu de tous les aspects du rendement essentiels aux objectifs stratégiques d'une organisation dans un seul endroit.⁴⁴ À l'aide d'un tableau ou d'une feuille de calcul, les cartes de pointage énumèrent de nombreux indicateurs de rendement triés selon l'objectif, le but, l'objet ou la fonction auquel ils se rapportent. Chaque colonne représente une propriété différente appartenant aux indicateurs. Ces propriétés incluent généralement les niveaux de rendement passés, présents et cibles, certaines formes codées par couleur signalant le rendement actuel par rapport au niveau de rendement attendu. Par exemple, un cercle rouge peut servir à indiquer un rendement médiocre.⁴⁵ Les cartes de pointage ont été popularisées par la carte de pointage équilibrée, un type particulier de carte de pointage qui catégorise les indicateurs selon quatre perspectives différentes sur l'organisation.⁴⁶ De la même façon, une carte de pointage servant à rendre compte du rendement du SPM pourrait catégoriser les indicateurs (p. ex. par domaine fonctionnel).⁴⁷ La structure en cascade d'une telle carte de pointage avec fonctions de développement et de réduction fournirait une excellente plateforme de communication pour un CMR.⁴⁸

Les tableaux de bord du rendement diffèrent des cartes de pointage du rendement en ce qu'un tableau de bord illustre tout un éventail d'informations dans plusieurs graphiques et diagrammes.⁴⁹ La présentation des résultats sous différentes formes peut regrouper des informations sur le rendement disparates, mais complémentaires, provenant de sources dans l'ensemble d'un système ou d'une organisation, ce qui leur donne un grand potentiel en tant qu'outils de gestion.⁵⁰ Les chercheurs ont noté que les meilleurs tableaux de bord sont modulaires, permettant différents affichages qui sont facilement interchangeables et interactifs, de préférence par la manipulation directe au niveau de la surface plutôt qu'au moyen de menus à plusieurs niveaux.⁵¹

L'équipe de projet a envisagé une grande carte de pointage en cascade permettant aux utilisateurs de naviguer à travers les différents éléments du SPM et de découvrir l'information sur le rendement qui se rapporte à chaque objectif stratégique. Plus précisément, elle a proposé que chaque ligne de la carte de pointage affiche l'état d'un indicateur particulier et qu'en cliquant sur un indicateur, l'utilisateur arrive à un tableau de bord affichant une grande variété d'informations ou de métadonnées liées à cet indicateur.⁵²

Leçons

Quelques-unes des leçons tirées du processus d'élaboration du CMR du SPM ont éclairé d'autres applications du processus et pourraient être utiles à toute personne utilisant des processus similaires.

Attitudes à l'égard de la mesure du rendement

L'équipe de projet a découvert que la discussion sur le rendement de l'organisation a entraîné chez certains représentants une inquiétude au sujet de l'objectif de la tâche, de l'anxiété concernant sa complexité et de l'incertitude sur la manière de procéder. Il était donc important de présenter cette activité comme une excellente occasion pour chaque organisation de clarifier sa stratégie et ses résultats pour ceux qui connaissent moins bien l'organisation. Il était également important d'expliquer que le fait de repérer un rendement insatisfaisant est la première étape pour apporter des améliorations. Lorsque les gens voyaient le processus comme une occasion de communiquer le succès de l'organisation et comme un mécanisme permettant d'améliorer les résultats, ils étaient plus impliqués dans le processus et les tâches connexes.⁵³

Programme de maintien et programme de changement

Une distinction importante qui est ressortie à maintes reprises au cours de l'élaboration du CMR du SPM était la différence entre le programme de *maintien* d'une organisation et son programme de changement, tout comme la compréhension des liens entre les deux programmes. Le programme de maintien reflète les efforts quotidiens de l'organisation pour remplir son mandat durable. Il fait référence à des rôles ou à des responsabilités continues qui existent depuis un certain temps et qui sont censés se poursuivre indéfiniment.⁵⁴ Le programme de changement, d'autre part, introduit généralement une nouvelle stratégie ou initiative liée à l'objet de l'organisation. Étant donné que le programme de changement est souvent destiné à améliorer, à transformer ou à faire croître le programme de maintien, la durée de vie de ce programme (et donc la mesure de son rendement) se termine généralement une fois que l'amélioration, la transformation ou la croissance est achevée. Les représentants organisationnels étaient parfois désireux de se concentrer sur le programme de

changement de leur organisation et il fallait leur rappeler que l'exercice visait principalement à saisir le rendement du programme de maintien pour le SPM. La fonction de génération du personnel en est un bon exemple.⁵⁵

Importance des modèles conceptuels

Dans la plupart des applications du processus, l'élaboration de modèles conceptuels était l'étape la plus essentielle. En déterminant les intrants qui entrent dans certaines activités particulières, en décrivant avec précision les extrants produits et en exprimant clairement les résultats escomptés de ces efforts, les modèles conceptuels ont fourni un outil important à chaque organisation pour clarifier avec exactitude la manière dont elle est censée fonctionner. L'entente convenue qui en a résulté a simplifié la détermination des mesures de rendement les plus pertinentes. Les modèles conceptuels étaient également des outils de communication utiles pour ceux qui connaissaient moins bien les activités de chaque organisation.⁵⁶

L'une des leçons propres à l'élaboration des modèles conceptuels est l'importance des suppositions inhérentes aux stratégies exprimées dans les modèles. En bref, les modèles conceptuels laissent entendre que la production de certains extrants donnera lieu à certains résultats et que ces résultats contribueront à d'autres résultats. Un modèle conceptuel contient bon nombre de ces attentes, et chacune de ces attentes peut comporter des suppositions qui ne sont pas exactement vraies. Dans de tels cas, l'intégrité de la conceptualisation peut s'effondrer et certains résultats organisationnels peuvent ne plus être raisonnables. En reconnaissant et en validant les suppositions les plus essentielles aux attentes exprimées dans son modèle conceptuel, une organisation peut découvrir et corriger certains dysfonctionnements qui entravent son succès.

Une autre leçon liée à l'élaboration d'un modèle conceptuel a trait à l'expression appropriée de la hiérarchie des résultats. Une organisation a besoin d'humilité pour décrire avec précision l'influence décroissante qu'elle exerce sur la chaîne de résultats attendus de ses efforts, ainsi que pour reconnaître l'influence croissante des facteurs externes. Cependant, cette démarche peut être un outil important pour clarifier la reddition de compte et gérer les attentes relatives aux résultats. Bien que la portée du projet d'élaboration du premier CMR pour le SPM ne permît pas d'inclure de tels détails, les chercheurs ont appris que l'inclusion des suppositions et des facteurs externes dans les modèles conceptuels pertinents permettrait d'établir un cadre plus fiable.⁵⁷

Capacité interne de mesure du rendement

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'obligation pour les ministères, y compris le MDN et les FAC, de mesurer leur contribution au pays et d'en rendre compte dépasse tout ce qui existait auparavant. En outre, les dirigeants des organisations s'appuient de plus en plus sur la prise de décisions axée sur les données et les outils de gestion axés sur les résultats.

Étant donné que la mesure du rendement organisationnel peut répondre aux deux besoins, la demande pour de tels travaux a augmenté dans l'ensemble du MDN et des FAC. Cependant, l'augmentation des ressources, comme le personnel, disposant des outils, de la formation et de l'expérience nécessaires pour répondre à la demande, n'a pas suivi le rythme. Par exemple, les organisations du SPM ne disposaient pas toutes des ressources nécessaires pour mettre en œuvre le CMR élaboré, et seules quelques-unes de ces organisations ont été en mesure d'engager les ressources supplémentaires nécessaires. Les pénuries de capacités et de ressources pour répondre aux attentes relatives à la mesure du rendement et à la production de rapports ont été soulevées à l'occasion du Symposium 2023 du Forum sur le rendement et la planification à Ottawa. Les dirigeants du Secrétariat du Conseil du Trésor y ont reconnu les suggestions présentées par les professionnels de la fonction publique de différents ministères, y compris l'ajout d'une formation pertinente à l'École de la fonction publique du Canada et la prestation d'une orientation et de ressources pour intégrer la mesure du rendement aux efforts de planification (p. ex. des stratégies et plans d'activités) à tous les niveaux du Ministère. Il existe également des défis et des limites à l'intérieur du Ministère et entre les niveaux de ce dernier en ce qui concerne la disponibilité, l'intégrité et l'expression utile de toutes les données pertinentes. Après tout, la qualité des données sous-jacentes est essentielle à tout processus de

mesure du rendement. À ce titre, en affectant et en hiérarchisant les ressources (p. ex. le personnel) à la gérance des données sur le rendement, les ministères ont l'occasion de mieux surveiller leur efficacité et démontrer leur valeur.

Sommaire et conclusion

Le présent article décrit le processus utilisé pour élaborer un cadre de mesure du rendement (CMR) pour le Système du personnel militaire (SPM) des Forces armées canadiennes. Il présente une description de chaque étape du processus, des exemples de résultats de chaque étape et plusieurs leçons importantes tirées de plus d'une douzaine d'applications du processus. Comme prévu, le Système du personnel militaire a continué d'évoluer depuis l'achèvement de ce travail. Comme les auteurs l'ont suggéré, le réexamen et la mise à jour du CMR appuieront la gestion et la communication des divers résultats produits par le système, des résultats qui sont particulièrement importants à une époque où le MDN et les FAC ont accordé la priorité à la reconstitution des forces.⁵⁸ L'augmentation des ressources disponibles pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'utilisation de tels cadres dans l'ensemble du Ministère appuiera la capacité de l'Équipe de la Défense d'obtenir les résultats dont dépendent le Canada et ses alliés.



Marin observant BLACKHORSE, un vol d'hélicoptère CH-148 Cyclone au départ du NCSM St. John's lors de l'opération REASSURANCE, le 9 octobre 2025.

Caporal Annabelle Marcoux, Forces armées canadiennes

Notes

- 1 Jessica Wildman, Wendy Bedwell, Eduardo Salas et Kimberly Smith-Jentsch, « Performance Measurement at Work: A Multilevel Perspective », *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, Vol. 1. *Building and Developing the Organization*, Sheldon Zedeck, dir., Washington, D.C., American Psychological Association, 2011, p. 303-342.
- 2 Alaa Ghalayini et James Noble, « The Changing Basis of Performance Measurement », *International Journal of Operations and Production Management*, vol. 16, n° 8 (1996), p. 63-80.
- 3 Wildman et coll., « Performance Measurement at Work », p. 303-342.
- 4 Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Politique sur les résultats*, récupéré en juillet 2024 à <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-fra.aspx?id=31300>.
- 5 Michael Barber, Andy Moffit et Paul Kihn, *Deliverology 101: A Field Guide for Educational Leaders*, Thousand Oaks, Calif., Corwin Press, 2011.
- 6 Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Politique sur les résultats*.
- 7 Max Hlywa, Krystal Hachey et David Scholtz, *Military Personnel System Performance Measurement Framework: Development Process*, lettre scientifique DRDC-RDDC-2015-L281, Ottawa, Recherche et développement pour la défense Canada, 2015.
- 8 Robert Behn, « Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures », *Public Administration Review*, vol. 63, n° 5 (2003), p. 586-606.
- 9 Souvent attribué à Peter Drucker (1909-2005), ce dicton est sans doute issu de l'expression « Si vous ne pouvez pas le mesurer, vous ne pouvez pas l'améliorer » par Lord Kelvin, également connu sous le nom de William Thomson (1824-1907). Dans le volume 1 de *Popular Lectures and Addresses*, Londres, Macmillan, 1889, p. 73, Lord Kelvin déclare : « Je dis souvent que lorsque vous pouvez mesurer ce dont vous parlez et l'exprimer en chiffres, vous en savez quelque chose; mais lorsque vous ne pouvez pas le mesurer, lorsque vous ne pouvez pas l'exprimer en chiffres, vos connaissances sont maigres et insatisfaisantes; c'est peut-être le début de la connaissance, mais vous avez à peine, dans vos pensées, avancé au stade de la science, quelle que soit la matière. »
- 10 Les spécifications présentées ici sont tirées de la charte du projet. Voir chef du personnel militaire, *Military Personnel System Performance Measurement Framework: Development and Execution*, *Defence Research and Development Canada Project Charter*, Ottawa, Recherche et développement pour la défense Canada, 2015.
- 11 Chef du personnel militaire, *Military Personnel System Performance Measurement Framework: Development and Execution*, *Defence Research and Development Canada Project Charter*.
- 12 Bernard Marr, *Managing and Delivering Performance: How Government, Public Sector and Not-for-Profit Organizations Can Measure and Manage What Really Matters*, Oxford, Butterworth-Heinemann, 2009.
- 13 Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Pour soutenir des évaluations efficaces : guide d'élaboration de stratégies de mesure du rendement*, récupéré en juillet 2024 à <https://www.canada.ca/fr/secretaire-conseil-tresor/services/verifications-evaluations/guide-elaboration-strategies-mesure-rendement.html>.
- 14 Robert Kravchuk et Ronald Schack, « Designing effective performance measurement systems under the Government Performance and Results Act of 1993 », *Public Administration Review*, vol. 56, n° 4 (1996), p. 348-358.
- 15 Bernard Marr, *How to Design a Strategy Map, Management Case Study*, Advanced Performance Institute, récupéré en juillet 2024 à <https://images.template.net/wp-content/uploads/2016/03/08085610/How-to-Design-A-Strategy-Map.pdf>.
- 16 Marr, *How to Design a Strategy Map, Management Case Study*.
- 17 Bernard Marr, *What Are Key Performance Questions (KPIs)?*, récupéré en juillet 2024 à <https://bernard-marr.com/what-are-key-performance-questions-kpis>.
- 18 Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Pour soutenir des évaluations efficaces*.
- 19 Max Hlywa, Krystal Hachey et David Scholtz, *Military Personnel System Performance Measurement Framework: Development Process*.
- 20 Hlywa, Hachey et Scholtz, *Military Personnel System Performance Measurement Framework: Development Process*.
- 21 Krystal Hachey, Max Hlywa et David Scholtz, *Military Personnel System Performance Measurement Framework: Strategy Map*, lettre scientifique DRDC-RDDC-2015-L241, Ottawa, Recherche et développement pour la défense Canada, 2015.
- 22 Ministère de la Défense nationale, *Doctrine de la gestion du personnel militaire*, publication interarmées des Forces canadiennes, B-GL-005-100/FP-002, Ottawa, 2008.
- 23 Hachey, Hlywa et Scholtz, *Military Personnel System Performance Measurement Framework: Strategy Map*.
- 24 *Ibid.*
- 25 *Ibid.*
- 26 *Ibid.*
- 27 *Ibid.*
- 28 Max Hlywa, Krystal Hachey et David Scholtz, *Military Personnel System Performance Measurement Framework: Development Process*.
- 29 Ministère de la Défense nationale, *Groupe de la Génération du personnel militaire*, récupéré en juillet 2024 à <https://www.canada.ca/fr/ministere-de-fense-nationale/services/avantages-militaires/education-formation/perfectionnement-professionnel/generation-personnel-militaire.html>.
- 30 Krystal Hachey et David Scholtz, *Military Personnel Generation: Performance Measurement Framework*, rapport scientifique DRDC-RDDC-2017-R036, Ottawa, Recherche et développement pour la défense Canada, 2017.
- 31 Ministère de la Défense nationale, *Master Implementation Plan: Military Personnel Generation*, document interne, 2015.
- 32 Hachey, Hlywa et Scholtz, *Military Personnel Generation: Performance Measurement Framework: Strategy Map*.
- 33 *Ibid.*
- 34 *Ibid.*
- 35 *Ibid.*
- 36 *Ibid.*
- 37 *Ibid.*
- 38 Max Hlywa, James Carter et David Scholtz, *Military Personnel System performance measurement framework - communication platform*, lettre scientifique DRDC-RDDC-2016-L374, Ottawa, Recherche et développement pour la défense Canada, 2016.
- 39 Donald Norman, *Psychology of Everyday Things*, New York, Basic Books, 1986.
- 40 Jakob Nielsen, « Enhancing the Explanatory Power of Usability Heuristics », *Proceedings of the SIGCHI '94 Conference on Human Factors in Computing Systems*, Boston, Mass., 24-28 avril 1994, Boston, Mass., Association for Computing Machinery, 1994, p. 152-158. Dans ce texte, l'auteur énumère une série d'approches en matière de facilité d'utilisation et de principes de conception connexes, familièrement appelés « les dix de Nielsen ». Le respect de ces principes augmente la facilité d'utilisation du produit.
- 41 B.J. Fogg, *Persuasive Technology: Using Computers to Change What We Think and Do*, San Francisco, Calif., Morgan Kaufmann, 2002. Dans cet ouvrage, l'auteur décrit comment diverses technologies peuvent être conçues pour mieux influencer leurs utilisateurs, par exemple en augmentant leur crédibilité perçue.
- 42 Edward Tufte, *Envisioning Information*, Cheshire, Conn., Graphics Press, 1990.
- 43 Max Hlywa et Larry Grandmaison, *Human Resource Metrics: Application to the Canadian Forces and the Department of National Defence*, note technique 2012-12, directeur général - Recherche et analyse (personnel militaire), Ottawa, Recherche et développement pour la défense Canada, 2012.
- 44 Hlywa et Grandmaison, *Human Resource Metrics*.
- 45 *Ibid.*
- 46 Robert S. Kaplan et David P. Norton, « The Balanced Scorecard - Measures That Drive Performance », *Harvard Business Review*, janvier-février 1992, p. 71-79.
- 47 Hlywa et Grandmaison, *Human Resource Metrics*.
- 48 Hlywa, Carter et Scholtz, *Military Personnel System Performance Measurement Framework: Communication Platform*.
- 49 Hlywa et Grandmaison, *Human Resource Metrics*.
- 50 *Ibid.*
- 51 *Ibid.*
- 52 Hlywa, Carter et Scholtz, *Military Personnel System Performance Measurement Framework: Communication Platform*.
- 53 Max Hlywa et David Scholtz, *Canadian Forces Morale and Welfare Services: Performance Measurement Framework*, lettre scientifique DRDC-RDDC-2018-L347, Ottawa, Recherche et développement pour la défense Canada, 2018.
- 54 John Harrison, « Connecting the Dots: Implementing an Integrated Management Environment. Part 1: Reconciling the PAA/MRRS, MAF and other Management Frameworks and Approaches », *Canadian Government Executive*, décembre 2004-janvier 2005.
- 55 Harrison, *Connecting the Dots: Implementing an Integrated Management Environment*.
- 56 *Ibid.*
- 57 Sue Funnell et Patricia Rogers, *Purposeful Program Theory: Effective Use of Theories of Change and Logic Models*, vol. 31, John Wiley & Sons, 2011.
- 58 Ministère de la Défense nationale, *Directive du CEMD/du SM pour la Reconstruction des FAC*, récupéré en juillet 2024 à <https://www.canada.ca/fr/ministere-de-fense-nationale/organisation/politiques-normes/directives-sm-cemd/directive-cemd-sm-pour-reconstitution-fac.html>.