



Les fondements théoriques des réformes de l'État

cahier de la pensée mili-Terre

Le Commissaire commandant Denis EYDOUX

publié le 24/07/2018

Défense & management

Le nombre et la variété des réformes administratives engagées depuis la fin des années 1980 renvoient nécessairement à la connaissance de leurs origines théoriques. L'étude de ces dernières laisse apparaître des instruments performants qui, malgré des fondements idéologiques parfois éloignés des traditions administratives françaises, méritent d'être identifiés et approfondis.

L'administration publique française, dont celle de la Défense, a fait l'objet de restructurations considérables depuis la fin des années 1980. Pour autant, les instruments théoriques, nombreux et variés, qui ont constitué le socle de ces réformes restent mal connus.

Trois sources théoriques seront évoquées successivement, ayant eu, a priori, les influences les plus profondes sur les réformes récentes dans le secteur public: l'école des choix publics a influencé la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), tandis que les démarches qualité et le lean management ont inspiré de nombreuses réformes ou expérimentations d'ordre organisationnel.

L'école des choix publics au service de la transparence et de la performance budgétaires

L'école des choix publics procède d'une idée simple mais qui était profondément novatrice quand elle fut formalisée^[1], à savoir l'application de l'analyse microéconomique aux organisations publiques, et en particulier les postulats suivants: les acteurs sont toujours mus par leur intérêt personnel; néanmoins, dans la sphère privée, ils créent de l'efficacité collective car leur «égoïsme» est filtré et orienté par un mode d'organisation performant de l'économie: le marché.

Appliquer cette grille de lecture à l'État revenait donc tout d'abord à affirmer que les acteurs publics, fonctionnaires et hommes politiques, recherchent leur intérêt personnel avant de servir un hypothétique intérêt général. Cette approche ne manquait pas d'être iconoclaste, tant le désintéressement des serviteurs de l'État était, jusqu'alors, considéré généralement comme un fait acquis. Des fonctionnaires de tradition colbertiste en France aux penseurs keynésiens, beaucoup estiment que l'État, acteur spécifique au sein de l'économie, possède en quelque sorte une dignité particulière, laquelle rejaille sur ses serviteurs.

La vision des économistes des choix publics impliquait également de s'interroger sur l'État en tant qu'institution capable de créer de l'efficacité à partir de l'égoïsme naturel de ses agents. Dans le secteur privé, en effet, l'efficacité de l'entreprise est, en théorie, assurée: sur le plan interne, tout d'abord, à travers le principe de propriété privée, indissociable de la motivation de l'entrepreneur[2]; d'un point de vue social également, étant stimulée par le marché, via le mécanisme des prix. Or d'emblée, le constat effectué par les auteurs est celui des insuffisances et de la défaillance des procédures étatiques. D'une part, ne possédant pas les moyens de production, les fonctionnaires ne sont pas incités à être productifs. D'autre part, la situation de monopole des services publics les protège par définition de tout risque de comparaison désavantageuse et de choix alternatif par les administrés. Enfin, les procédures de contrôle institutionnelles existent, mais elles sont plus faibles que celles du marché et se concentrent, par tradition, sur les aspects de régularité. De même, les citoyens, à travers le vote, sont volontiers découragés par la complexité et le juridisme de la sphère publique. De nombreuses études empiriques ne manqueront pas de vérifier ces constats et mettront en évidence, d'une part, au sein des bureaucraties, la recherche du prestige et la tendance à la paresse[3], d'autre part, au sein des gouvernements, des dépenses excessives et évoluant parallèlement au calendrier électoral[4].

En annonçant que l'objectif de leur réforme est d'améliorer la transparence et la performance de la gestion publique, les auteurs de la LOLF valident pleinement cette analyse. Néanmoins, les théoriciens des choix publics et ceux de la LOLF divergent sur les moyens à mettre en œuvre. Les premiers, affirmant la nécessité de privatiser les services publics, donneront naissance au nouveau management public (New public management), popularisé par le consultant américain David Osborne en 1992. Mis en œuvre au Royaume-Uni, en Australie ou en Nouvelle-Zélande, le nouveau management public ambitionne également de substituer les principes de la business administration à ceux de la bureaucratie traditionnelle, formalisés par Max Weber. Quant aux auteurs de la LOLF, ils estiment plus pertinent de commencer par rationaliser et optimiser les structures publiques existantes, en particulier le droit budgétaire et financier[5].

Parallèlement à cette réforme des finances publiques, d'autres restructurations profondes ont été mises en œuvre dans le domaine organisationnel, relevant cette fois de théories managériales: il en est ainsi notamment des démarches qualité.

Le management de la qualité et l'amélioration des administrations publiques

Mises en œuvre au sein du ministère de la Défense depuis une quinzaine d'années, les démarches qualité ont longtemps été perçues par le personnel comme autant de pensums, issus de cerveaux sans doute brillants mais éloignés de la réalité... Les tableaux de bord, indicateurs ou processus constituent autant de souvenirs mitigés pour beaucoup d'entre nous. Pourtant, loin d'être une mode ou une lubie de bureaucrate, le management

(ou gestion) de la qualité en tant que doctrine se fixe pour mission, fondamentale, d'améliorer le fonctionnement (efficacité et efficience) des organisations. Cet objectif ambitieux peut paraître surprenant car la notion de qualité, dans son sens courant, renvoie à un produit final, ce qui n'est plus désormais le principal objet du management de la qualité[6]. Celui-ci s'applique désormais davantage au processus de production et, par extension, à l'organisation en général. Ce glissement du champ d'étude, parallèlement à l'enrichissement de la notion, rend bien compte de la logique générale de la doctrine, fondée sur une approche systémique et statistique: en définitive, la qualité du produit final et, de façon générale, la satisfaction du client (qualité externe), dépendent nécessairement de celle de l'organisation (qualité interne)[7] et de celle de ses relations avec son environnement (qualité totale, cf. l'ISO 9004). Pour autant, c'est une approche spécifique de cette doctrine qui a influencé le management public, à savoir la démarche de certification issue de la norme ISO 9001, qu'il convient de détailler.

Bien qu'ayant pleinement pris acte de l'évolution du champ de la qualité, la norme ISO 9001 fonde d'abord sa démarche sur la définition technique de la qualité, à savoir la conformité à des normes. C'est cette conformité, pouvant être validée dans le cadre d'audits et d'une certification (l'ISO 9001), qui fonde a priori le bon fonctionnement d'une organisation. Néanmoins, le fond conceptuel sur lequel reposent ces normes est celui de la qualité en tant que doctrine. Celle-ci intègre certes la notion de conformité à des normes (la mesure de résultats par des indicateurs) mais la dépasse. En effet, née au Japon après la Seconde Guerre mondiale et longuement murie, elle énonce des pratiques telles que la priorité donnée au client, la concertation, l'approche systémique, etc. Plutôt que des normes techniques, la norme 9001 énonce donc des critères qualitatifs et souples[8], renvoyant à des obligations de moyens dans le domaine des bonnes pratiques de management[9].

La démarche qualité ayant une vocation et une posture très généralistes, voire impérialistes[10], beaucoup d'autres théories semblent en être des échos appauvris. Il en est ainsi du lean management, mais son aspect novateur, son rayonnement et son influence incitent à l'évoquer séparément.

Le lean management et son influence sur l'allègement des structures publiques

La réorganisation radicale de services de l'Armée française ou les raisonnements en termes de «cœurs de métier» sont autant de témoignages de l'influence du lean management au sein de la sphère publique[11]. Cette situation n'a rien d'étonnant tant il apparaît comme la doctrine dominante de l'époque et la principale référence des consultants en management[12]. Néanmoins, comme le taylorisme auquel il succède directement, il est l'objet d'interprétations et de déformations.

Le terme «lean» signifie «maigre», s'appliquant à la viande animale. Le lean management (traduction possible: management au plus juste) ambitionne donc de réduire la «graisse» des organisations. Cette vaste mission ne se décline pas uniquement en principes de production (privilégier la petite échelle ou le «zéro stock», etc), mais également en une philosophie du management qui s'intéresse à toute l'organisation. Par ailleurs, contrairement aux apparences, le concept de lean management est une traduction anglo-saxonne[13] d'un concept d'origine japonaise créé après la guerre, le toyotisme, ou TPS (Toyota Production System) ou Ohnoïsme, du nom de son fondateur, Taichi Ohno. Cette origine historique et les conditions de son apparition sont particulièrement éclairantes. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, le Japon doit composer avec une situation économique très défavorable, dont certains traits sont encore d'actualité. D'une part, une

pénurie de capitaux, d'autre part, une forte concurrence internationale, en raison notamment des grandes séries tayloriennes des États-Unis, enfin, une maturité accrue du consommateur^[14]. Cette situation contraignante incitera Taichi Ohno à innover radicalement plutôt qu'à jouer une course perdue d'avance contre ses adversaires tayloriens.

Tout d'abord, il renonce au pilier de l'économie d'entreprise que constituaient les séries de production longues et les économies d'échelle qui y étaient attachées. En privilégiant les séries courtes, il évite de trop emprunter et peut diversifier rapidement la production. Cependant, cette approche ne permet pas d'effectuer autant d'économies que celles rendues possibles par les séries longues du taylorisme. De ce fait, il s'efforce de réduire systématiquement les coûts et les gaspillages, ainsi que d'optimiser les ressources: le temps (les délais), les stocks, les matières premières, les flux d'information, etc. Enfin, troisième caractéristique majeure, cette approche est complétée et renforcée par certains traits traditionnels de la culture japonaise. Le sens du groupe se manifeste par la consultation. L'humilité et le dépouillement incitent à la simplicité des structures. La faiblesse des ressources naturelles incite à l'économie. Enfin, et surtout, le sens hiérarchique se traduit par un attachement absolu au service du client. Cette démarche sera, entre autres, à l'origine du remarquable développement économique du Japon après la Seconde Guerre mondiale.

Il reste que le lean management en lui-même n'est pas l'héritier sans nuance du toyotisme et de la culture japonaise. En tant qu'approche également rationnelle, systémique et incitant à des restructurations massives si nécessaire^[15], il a également été influencé par le monde occidental, dont les États-Unis. Appliqué à la sphère publique, le lean management a rejoint les analyses des choix publics à travers le nouveau management public, déjà évoqué, qui est une vision proprement anglo-saxonne du management public. Certaines restructurations récentes au sein du secteur public en France se sont enracinées dans cette approche. Toute réforme fondée sur la priorité donnée au client (ex.: La Poste), sur un allègement avancé des structures (réduites au «cœur de métier»), sur le fait de privilégier les missions plutôt que les statuts et les économies d'échelle s'est, partiellement ou en totalité, inspirée de démarches lean. Il est vrai que leurs méthodes plutôt radicales les ont souvent écartées en France^[16], attachée à une certaine pérennité des structures, au profit d'autres plus modérées, telle la qualité.

Les trois sources théoriques qui ont été évoquées semblent en définitive être celles qui ont eu le plus d'influence sur les réformes récentes de l'État. Ces théories ne manquent pas de constituer des sources d'inspiration renouvelées pour optimiser le fonctionnement de la sphère publique. Néanmoins, certaines spécificités juridiques ou locales de l'État restent autant de garde-fous contre des applications trop rigides, lesquelles oublieraient le sens et la finalité de la réforme: le service du citoyen à moindre coût.

Bibliographie:

- «Le Lean management», Dirk Bösenberg, Heinz Metzen, Les éditions d'organisation, 1992.
- «Objectif lean. Réussir l'entreprise au plus juste: enjeux techniques et culturels», John Drew, Blair Mac Callum, Stefan Roggenhofer, Editions d'organisation, 2004.
- «Du manuel qualité au manuel de management», Bernard Froman, AFNOR, 2007.

- Politiques et management public, volume n° 25, 2007. «Le public et le privé: la révision des missions débouche-t-elle sur la sous-traitance? De l'essence à l'existence», Sylvie Trosa.

- Politiques et management public, volume n° 26, 2008:

- «De la performance publique, concilier évaluation des politiques et budgets par programmes?», Frédéric Varone,
- «Gestion publique: qu'est-ce qui a changé depuis 25 ans?», René Demeestère et Gérard Orange,

- Politiques et management public, volume n° 27, 2010. «Une nouvelle façon de gérer l'État et l'administration: contrôle interne et audit public», Alain-Gérard Cohen.

[1] «The calculus of consent», 1962, James Buchanan et Gordon Tullock. L'école des choix publics (Public Choice Theory) s'enracine, entre autres, dans l'école économique autrichienne.

[2] S'il y a une séparation entre le propriétaire et le manager de l'entreprise, des procédures doivent être mises en œuvre pour contrôler l'efficacité du manager, cf. la théorie de l'agence.

[3] Niskanen, «Bureaucracy and representative government», 1971. Cet ouvrage évoque les dérives de la bureaucratie.

[4] Nordhaus, «The political business cycle», Review of economic studies, 1975.

[5] On peut considérer que la LOLF (2001), les stratégies ministérielles de réforme (2003), la révision générale des politiques publiques (2007) ou la création d'agences s'inscrivent de façon générale dans la mouvance du nouveau management public. Néanmoins, celui-ci est associé plus spécifiquement aux démarches «lean», étudiées en troisième partie.

[6] Cette préoccupation de conformité du produit à des normes techniques est l'objet courant des 18.500 autres normes. Ex.: outillage, sécurité alimentaire, etc.

[7] Ce raisonnement initial revient à l'ingénieur et statisticien américain Edwards Deming: il observe que les produits défectueux ont pour origine principalement des défauts d'organisation et non des fautes individuelles des ouvriers.

[8] Le déplacement du centre d'intérêt vers l'ensemble de l'organisation, dû à la doctrine, de même que le caractère souple et qualitatif des normes dans le cadre de l'approche ISO, n'aide certes pas à la bonne compréhension de la matière, ou plutôt des matières, les deux visions (doctrine et normes ISO) devant être distinguées.

[9] Pour mémoire, huit principes de management sont détaillés de façon saisissante au sein de la norme ISO 9000.

[10] Cela est vrai cependant de beaucoup d'autres théories du management, dont les intentions commerciales, autant que scientifiques, les conduisent à des attitudes «syncrétistes», tout en revendiquant une antériorité.

[11] Ainsi du service du commissariat des armées, dont les structures antérieures d'armées ont presque toutes été dissoutes au profit d'un ensemble simplifié et fondé sur les besoins de clients/administrés. Cette évolution s'apparente à une démarche de reengineering, constituante majeure du lean management.

[12] Le cabinet Mac Kinsey notamment.

[13] Cette traduction s'est finalement imposée, créée en 1986 par des chercheurs du Massachusetts institute of technology.

[14] La maturité du consommateur correspond à un stade où celui-ci est mieux formé, plus exigeant et a des goûts plus volatils.

[15] Le reengineering («réorganisation») vise à restructurer l'organisation plutôt qu'à l'améliorer, cet objectif relevant davantage de la qualité.

[16] Le rapport Picq, du conseiller-maître à la Cour des comptes Jean Picq, paru en 1995, en constitue une illustration. Subordonnant les structures organiques de l'État à ses missions, énumérées limitativement («Que doit faire l'Etat?», puis seulement, «Comment doit-il le faire?»), il ne lui a pas été donné de suite concrète.

Le Commissaire commandant Denis EYDOUX a été directeur administratif et financier du 2^{ème} régiment de dragons et du 1^{er}-2^{ème} régiment de chasseurs. Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris et breveté de l'École de guerre (promotion Charles de Gaulle), il est actuellement stagiaire au Cours supérieur du commissariat de l'armée de terre, en scolarité à l'ESCP-Europe, au sein du mastère spécialisé «Management stratégique des achats et de la supply chain».

Titre : le Commissaire commandant Denis EYDOUX

Auteur(s) : le Commissaire commandant Denis EYDOUX

Date de parution 11/07/2018
