



# La lettre d'Innovence

N° 23 du 18 mars 2003

[www.innovence.fr](http://www.innovence.fr)

## Management public et Etat moderne

Par Serge Alécian \*

**A** partir des années 1990, la mondialisation bat son plein, entraîne le développement de quelques régions du monde, favorise la croissance dans certains pays, et permet de répandre rapidement les évolutions technologiques sur l'ensemble de la planète. Dans le même temps cependant, elle accroît les inégalités, augmente le nombre d'exclus, et pose des problèmes environnementaux graves, qui font que ses limites semblent pour le moment atteintes. La vague de libéralisme économique, qui a largement dominé le monde durant les années 1975-2000, se trouve remise en question, car, malgré ses avantages, le marché ne peut pas tout résoudre, et il y a toujours besoin d'un Etat régulateur important.

En effet, si le marché se révèle être le système connu le plus efficace, en raison de la concurrence et de l'émulation qu'il génère, en raison également des outils de mesure de l'efficacité qu'il produit en permanence, et en raison de la recherche permanente d'une efficacité accrue, il n'en demeure pas moins qu'il ne peut faire face à lui seul à certains problèmes vitaux pour les sociétés humaines modernes. Ainsi, il prépare mal le long terme (santé, éducation, recherche), dans la mesure où les entreprises sont quasiment condamnées

à toujours privilégier le court terme sur le long terme ; il ne peut résoudre non plus les aspects sociaux, car, là encore, chaque entreprise prise individuellement ne peut se charger trop lourdement par rapport à ses concurrents ; et enfin les infrastructures de base ne peuvent sérieusement être édifiées que par l'Etat ou la puissance publique. En conséquence de quoi, et après une période d'incertitude et de doute, le besoin de régulation, de service public, et d'instances centrales qui prennent la décision pour la collectivité, se font à nouveau cruellement sentir.

Au-delà d'un Etat régulateur et d'un Etat animateur, apparaît aujourd'hui un besoin fort d'un **Etat integrateur et efficace**, capable de valoriser le travail du marché et d'assurer la cohésion sociale, sans laquelle aucune société humaine ne peut longtemps survivre. Il y a donc toujours besoin de développer la subsidiarité, l'autonomie, la régulation, mais il y a également et surtout besoin d'un Etat stratège capable de fixer les grandes orientations, de montrer le cap aux efforts individuels, de gérer les contradictions inévitables au sein des sociétés humaines, de faire les arbitrages requis et d'assurer la sécurité des personnes et des biens. Toutes ces activités, (malgré certaines tentatives) ne peuvent être purement et

simplement confiées à l'initiative privée, qui poursuit des objectifs sans rapport avec elles, et qui ne peut, par nature, qu'avoir une vision parcellaire des problèmes. Or, plus que tout, les sociétés modernes manquent d'une vision globale, synthétique, stratégique, bref intégratrice des réalités collectives. Il ne s'agit donc pas de rejeter le passé et les évolutions récentes, mais de prendre conscience que les pays modernes ne peuvent s'en remettre simplement à une mondialisation sans régulation (ou du moins dans laquelle la mondialisation n'est assurée de fait que par le plus fort) mais d'une société dans laquelle **il faut disposer d'un Etat et régulateur, et animateur, et stratège**, bref d'un Etat intégrateur.

Dans ces conditions, l'Etat moderne qui commence à émerger lentement à partir de l'ordonnance Rocard (1989), mais également des ordonnances Juppé (1995) et Jospin (1997), a besoin d'un autre mode de fonctionnement, ou du moins d'évoluer encore dans son mode de fonctionnement pour disposer d'un management adapté à sa réalité, à ses missions, à ses contraintes, à sa culture.

Parler d'un Etat intégrateur signifie un Etat disposant de :

- **un management centré sur les résultats.** Mais des résultats correspondant à ceux de l'Etat et non pas à ceux des entreprises, c'est à dire des résultats orientés vers le maintien de l'ordre, la préservation et la prise en compte de l'intérêt général, la prise en considération du long terme, du social, du collectif, et non vers de simples objectifs à court terme ;
- **un management responsabilisant** qui signifie naturellement subsidiarité, décentralisation, autonomie, délégation, mais qui ne peut être synonyme de

délégation. Ceci suppose un Etat capable d'avoir une vision stratégique et synthétique, tout en veillant à ce que la mise en œuvre de ses décisions soit faite au niveau le plus proche du citoyen et de l'usager. Un management qui sache penser et trancher globalement et agir localement ;

- **un management en mouvement** qui sache non seulement assurer la gestion du quotidien, mais également mener les évolutions indispensables, ce qui signifie apprendre à conduire le changement, mettre en œuvre de la transversalité, faire de la gestion de projets.

Il faut un management attentif au service du citoyen, tout en veillant à préserver l'intérêt général ; comprenant que les règlements et les procédures sont indispensables, mais sachant rendre intelligente leur application. Le management public ne saurait donc s'affranchir simplement des contraintes qui lui incombent naturellement, mais doit réussir à être efficace et efficient tout en les respectant. Il faut également un management qui tienne compte de la culture du service public à laquelle les fonctionnaires sont attachés, qui repose notamment sur le sens du travail bien fait, de la belle ouvrage, de l'honneur (au sens sociologique du terme) et attentive à l'intérêt général. Toutes valeurs tout aussi importantes que la recherche de l'atteinte d'objectifs à court terme, et, de surcroît, souvent compatibles avec elle.

Ce nouveau management, qui pourra réellement porter le nom de management public est en train d'émerger, mais il met du temps, car jusqu'à présent, le changement dans l'administration a dépendu plus de la bonne volonté de chacun que d'une

ardente obligation. En effet, deux difficultés majeures pèsent sur la conduite du changement dans l'administration : d'une part, on aime peu y procéder par contrainte (notamment à l'égard des hauts fonctionnaires, sans lesquels aucun changement ne peut être mis en œuvre) et d'autre part, il s'avère que beaucoup de fonctions publiques n'ont pas réellement un patron capable de jouer le rôle d'impulseur et d'intégrateur. Ainsi, il n'existe pas un Directeur Général dans les ministères, mais de multiples Directeurs ayant chacun leur domaine d'intervention, et généralement jaloux de leurs prérogatives. Certes, le ministre et son cabinet ont un rôle d'impulsion politique et gèrent les dossiers stratégiques, mais se gardent généralement d'intervenir dans le fonctionnement de l'administration. C'est pourquoi, finalement, jusqu'à présent, la mise en œuvre des évolutions a souvent été faite de façon disparate, selon la conviction et l'envie de tel ou tel haut fonctionnaire, sauf lorsqu'une contrainte externe a imposé des changements radicaux et rapides (comme les premières lois de décentralisation pour le ministère de l'Équipement, ou la

professionnalisation de l'armée pour le ministère de la Défense). Et dans tous ces cas, la fonction publique a montré qu'elle savait évoluer vite et bien.

Si cela a pu suffire jusqu'à ce jour, les contraintes politiques, économiques et financières semblent désormais rendre indispensable une évolution plus rapide. Il y a de fortes chances que celle-ci ait lieu, dans la mesure où différents grands chantiers actuellement en cours, et notamment la décentralisation, l'obligation de la qualité de service, les effets tardifs des 35 heures, mais aussi les effets à venir de la Loi Organique des Lois de Finances, vont certainement obliger l'administration à évoluer rapidement. D'autant que la pyramide des âges va (avec le baby boom qui va en résulter) très prochainement faire sentir ses effets et offrir une opportunité rare pour gérer les transformations. Il convient de se préparer au plus vite si on veut la saisir, car la chance ne sourit qu'aux esprits préparés.

(\*)Serge Alécian est consultant, Directeur d'Innovence .

#### Actuellement chez Innovence :

- Formation des fonctionnaires du Ministère de l'Économie des Finances et de l'Industrie aux démarches qualité.
- Formation des élus des élus mutualistes à mieux comprendre la mondialisation, l'économie la protection sociale et la bancassurance.
- Séminaires pour des dirigeants et cadres sur :
  - o Le dirigeant et sa santé
  - o La gestion du stress.