



**DIVISION B**

**GROUPE B4**

**MEMOIRE DE STRATEGIE**

**"Réinventer l'Etat "**



**Ingénieur principal des études et techniques de l'armement CARDAMONE Jean-Christophe**

## **0- INTRODUCTION**

### **1- LE CONSTAT INITIAL : LA DEFICIENCE DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT DE L'ETAT**

**1-1 Un " Etat mammouth "**

**1-2 Les Français disposent des ressources nécessaires au changement**

### **2- LA RESISTANCE AU CHANGEMENT**

**2-1 Le frein structurel des organisations " représentatives "**

**2-2 Les politiques et leurs échecs permanents à réussir des réformes**

**2-3 Le poids de la bureaucratie**

### **3- COMMENT LUTTER CONTRE CETTE RESISTANCE AU CHANGEMENT?**

**3-1 Apprendre à écouter**

**3-2 Apprendre à changer et changer pour apprendre**

**3-3 Apprendre à raisonner autrement**

a) Oublier les solutions toutes faites

b) Revoir nos méthodes de résolution des problèmes

c) Investir dans le changement

### **4- UNE METHODE POUR " REINVENTER L'ETAT "**

**4-1 Une première étape : repenser les missions de l'Etat**

a) Nécessité d'un diagnostic avant toute action

b) Etat régulateur, Etat opérateur

**4-2 Une deuxième étape : abandonner des missions de l'Etat**

4-3 Une troisième étape : mettre en place de stratégies d'adaptation afin de restructurer l'organisation de l'Etat

- a) L'adaptation discontinue
- b) L'adaptation mixte
- c) L'adaptation continue (méthode kaizen)

## **5- SE DONNER LES MOYENS DE DIRIGER L'ETAT**

**5-1 Simplifier les structures**

**5-2 Mieux choisir les dirigeants en qualité et en nombre**

**5-3 Mettre en place des capacités de pilotage de l'Etat**

**5-4 Renforcer la délégation des responsabilités**

**5-5 Mettre en place une politique de gestion de l'information**

- a) L'Etat doit être capable de mieux éclairer le débat public
- b) L'Etat doit créer les conditions pour anticiper les tendances futures, véritable défi face à la mondialisation

## **CONCLUSION**

### **0- INTRODUCTION**

Al Gore avait promis au cours de la première année du mandat de Bill Clinton de " réinventer l'Etat ". Créé dans le contexte américain, ce slogan s'applique également à la France. Le temps qui s'est écoulé depuis la mise en place des structures actuelles ; la taille, le poids et le coût des services publics conduisent d'évidence à la nécessité de repenser l'Etat. Cependant une telle initiative n'a pas suscité un enthousiasme démesuré ni aux Etats-Unis, ni en France à l'issue des travaux commandés par le Premier Ministre à Jean Picq en novembre 1993.

Et pour cause, ces changements présentés comme révolutionnaires auraient été accomplis dans toute institution autre que l'Etat sans autre annonce qu'une note sur un panneau d'affichage. Ce genre de décision semble normal dans des structures non étatiques et ne vaut aux intéressés ni compliments élogieux, ni primes exceptionnelles.

Le principe de disposer d'un Etat performant n'est pas abandonné pour autant dans l'esprit des citoyens. Il existe aujourd'hui une très grande demande d'Etat à la fois diffuse et complexe. Elle n'exprime pas un désir que l'Etat intervienne plus ou moins mais l'attente qu'il fasse correctement ce qu'il doit faire. Les Français reprochent à l'Etat d'être devenu opaque, lointain, rigide, à

la traîne et de ne plus être toujours impartial. Il ne fournit plus les repères dont les citoyens ont besoin pour faire face aux mutations économiques et sociales profondes qu'ils affrontent.

Partant de ce constat que nous retracerons dans une première partie, nous nous intéresserons aux facteurs de résistance au changement dans un deuxième temps. Ainsi, il paraît inacceptable que des gouvernants responsables puissent déclarer qu'ils sont incapables d'effectuer le moindre changement à cause des rigidités, des cloisonnements et du conservatisme des sociétés ou des organisations qu'ils dirigent. Or c'est bien au sommet de l'Etat et de son administration que l'on découvre la raison de ces rigidités et de ces cloisonnements. Quant à la société, elle change et s'adapte tant bien que mal, ce sont les organismes de tutelle de l'Etat qui la paralysent.

Pour s'affranchir de cette paralysie, nous aborderons différents moyens de lutte dans une troisième partie.

Les conditions d'adaptation ayant été présentées, une méthode est ensuite proposée pour " réinventer l'Etat ". Elle repose essentiellement sur le besoin de repenser voire d'abandonner certaines des missions dévolues à l'Etat, sur fond de stratégies d'adaptation permettant de restructurer le dit Etat.

Avant de conclure, un éclairage sera donné sur les moyens à mettre en place pour mieux diriger l'Etat.

1- LE constat initial : LA DEFICIENCE DE L'organisation et DU fonctionnement de l'Etat

### 1-1 Un " Etat mammouth "

Alors que le monde et la société ont profondément changé, l'Etat vit sur des structures fixées pour l'essentiel dans les années 60. Alors que les affaires publiques sont de plus en plus compliquées pour cause de mondialisation, l'Etat dispose de moins en moins de la capacité de prévoir. Alors que les entreprises ont mis tout en oeuvre pour améliorer la qualité du service rendu, l'Etat a peu pris en compte cette dimension dans ses relations avec les citoyens. Ainsi l'Etat tel qu'il est aujourd'hui peut apparaître comme un frein à la modernisation du pays.

L'Etat n'est pas une organisation comme les autres. Il est dépositaire de la souveraineté, instrument du pouvoir politique, porte-parole de l'intérêt général. Il est le gardien du bien commun, défenseur et promoteur de nos intérêts collectifs, chargé d'entretenir et de développer tout ce qui rassemble nos énergies et favorise notre vie commune. L'Etat est une " organisation que se donne une communauté rassemblée par l'histoire pour prendre des décisions et assurer sa survie "

Depuis deux décennies, l'Etat s'est progressivement identifié à l'Etat-providence, répondant à toutes les demandes, véritable fuite en avant. L'action politique devient alors urgente et souvent précipitée. Les événements

semblent dominer un Etat de moins en moins capable de donner aux citoyens le sentiment qu'il assure la cohésion de la communauté nationale. La politique du "YAKAFOKON " contribue à créer un consensus conservateur autour de la vision traditionnelle de l'Etat qui prône l'aménagement, la répartition et l'arbitrage. Cela peut apparaître comme un raisonnement d'un autre âge.

Ainsi l'Etat est devenu une machine complexe sans rôle, ni contours fixes dès lors que ses structures peuvent évoluer au gré des idées politiques du moment. L'Etat qui devrait être maître chez lui, n'est plus le grand ordonnateur d'un monde devenu libre et mobile.

Les décideurs semblent avoir perdu leur sang froid, c'est ce que Hervé Syriex appelle le management panique : on intervient sur tout à tout moment et à tout escient, on recentralise, on restreint les initiatives et on rétablit les contrôles. Nos décideurs sont ainsi " suroccupés " et n'ont pas la moindre disponibilité pour travailler à transformer les systèmes dont ils ont la charge. Sans s'en rendre compte, la confiance des personnels en particulier les cadres se perd et ce faisant on prive la France d'une capacité d'innovation et de développement.

## 1-2 Les Français disposent des ressources nécessaires au changement

La France souffre de l'inadaptation de son système centralisé dans un monde en mouvement qui exige pour sa part la mobilisation des énergies sur le terrain, des responsabilités plus claires, des évaluations et des sanctions plus faciles et rapides. Les décentralisations successives, qui n'ont pas été préparées avec une véritable analyse et un diagnostic en profondeur, ne feront qu'aggraver le mal. Nous sommes bien loin de la vision majestueuse de l'Etat à la française qui permet d'imposer un règlement et de le voir réellement s'appliquer.

De plus la société industrielle à laquelle nous avons eu du mal à nous adapter est en train de disparaître. Elle reposait sur le modèle de la rationalisation des activités qui permettait de mettre en oeuvre le mouvement perpétuel de la croissance : production de masse, consommation de masse.

Ce type de société a éclaté sous la pression des changements rapides dans le monde et de notre société (ouverture des frontières, la mondialisation des échanges, la montée du chômage et de l'exclusion, l'urbanisation accélérée ou la désertification de certaines zones rurales). Face à ce monde globalisé en perpétuel mouvement, l'innovation compte avant tout.

Or pour innover dans des ensembles complexes, l'invention technique ne suffit plus. Il faut rétablir ou renforcer les liens entre tous les maillons de la chaîne des rapports humains, de la connaissance scientifique à la découverte technique, à son développement et à sa mise en oeuvre.

Comment peut-on alors croire que la bureaucratie réglementaire fondée sur la planification et le contrôle reste adéquate? Il y a urgence à changer nos

modes de gestion et de gouvernement. Nous devons libérer les initiatives et les capacités d'innovation au lieu de les freiner pour mieux répartir la pénurie.

Beaucoup d'étrangers reconnaissent aux Français une capacité instinctive d'adaptation aux exigences de notre époque. Alors que nous manque-t-il ? C'est la capacité de coopérer et de mieux travailler ensemble. La France dispose de ressources intellectuelles mais ne sait pas les mobiliser pour une coopération efficace. Ou plutôt nos structures sont demeurées telles qu'elles découragent toute envie de coopérer en dehors du système. Le système fonctionne sur la primauté de la hiérarchie, de la règle et des contrôles qui les font respecter mais en paralysent l'application. Nos dirigeants politiques et de l'administration, garants de ce système, s'épuisent à le faire fonctionner. Ils sont le plus souvent pleins de bonne volonté mais ils raisonnent souvent mal. Aussi sont-ils incapables de s'apercevoir qu'ils sont eux-mêmes responsables de l'impuissance dont ils se plaignent.

De fait, l'environnement extérieur risque d'imposer à l'Etat une situation de rupture qui va échapper aux contrôles des dirigeants de l'Etat. Ainsi quand une crise survient, la menace qu'elle fait peser sur les structures de l'Etat démobilise toutes les parties prenantes qui réservent ou retirent leur soutien, tandis que les luttes pour le contrôle des ressources s'intensifient. Les délais de mise en oeuvre du changement se raccourcissent et cela d'autant plus rapidement que la résistance au changement s'organise.

## 2- LA RESISTANCE AU CHANGEMENT

La résistance au changement peut prendre différentes formes comme les organisations " représentatives ", les échecs politiques ou le poids de la bureaucratie.

### 2-1 Le frein structurel des organisations " représentatives "

Les organisations " représentatives " (les syndicats et les partis politiques) ne représentent que des minorités actives qui elles-mêmes représentent de façon floue la réalité sociale. Leur prétention au monopole de la représentation sur tous les sujets ne fait qu'aggraver le problème. Elles bloquent la communication, incitent à des surenchères idéologiques dans un face-à-face stérile qui en définitive les affaiblit. Tous les gouvernements ont organisé des simulacres de rencontre appelés dialogue social. Dans notre société paralysée par des cloisonnements hiérarchiques et catégoriels, le dialogue social a épuisé toutes ses vertus. Ce système en apparence participatif et démocratique, est en fait bureaucratique et oppressif car il entrave la communication et transforme le " parler vrai " en langue de bois.

### 2-2 Les politiques et leurs échecs permanents à réussir des réformes

La notion de stratégie s'oppose à celle de commandement et de planification. Par essence, le planificateur n'a pas d'ennemi, il peut tout ordonner rationnellement et parvenir à ses objectifs en choisissant les bons moyens. Mais les moyens, surtout quand ils sont humains, ne se plient pas aussi

facilement aux objectifs et bloquent souvent la belle ordonnance rationnelle. Au contraire le stratège sait lui qu'il doit tenir compte du fait que l'ennemi peut réagir à ses actions. Il choisit donc ses objectifs en fonction de ses moyens. Ainsi quand le commandant ne voit que son plan, le stratège s'appuie sur la réalité du terrain.

La notion de stratégie qui fonctionne bien dans le monde des affaires est complètement déformée en politique. Le politique pense encore que les organes de commande sont suffisants pour mettre en oeuvre des réformes. Les moyens sont recherchés dans l'enthousiasme du mouvement, dans l'effort de communication et de persuasion et aussi dans la commande hiérarchique des organes de l'Etat. Beaucoup de réformateurs politiques ont renoncé parce qu'ils pensaient ne pas avoir tous les éléments nécessaires à la mise en oeuvre des réformes. Ils se sont donc souvent posés en tant que planificateurs qui n'avaient pas les moyens de leurs objectifs plutôt qu'en stratèges qui acceptent d'analyser les possibilités de transformation réelle à l'intérieur d'un système. " La réforme est devenue le canada dry de l'action politique ". Or cette société que l'on entend réformer bouge toute seule. Jamais elle n'a changé aussi vite dans ses modes d'activité, dans ses modèles économiques et dans ses moeurs. Un constat : nos dirigeants tant politiques qu'administratifs ne semblent pas en tenir compte, on dirait même qu'ils sont incapables de le comprendre tant ils sont prisonniers de leur raisonnement technocratique traditionnel.

### 2-3 Le poids de la bureaucratie

On cherche souvent à s'abriter derrière la résistance de la bureaucratie. Il paraît clair que personne n'apprécie de changer à coups de diktats venus d'en haut. De plus de telles tentatives font que " la montagne accouche souvent d'une souris ". Et pourtant des hommes souvent compétents s'investissent pour faire avancer les choses et cependant ils ne progressent pas très vite. C'est sûrement une question de méthode. Quant au degré de résistance au changement, il va dépendre de ce que les gens en attendent en bien ou en mal et de l'influence de la culture de l'organisation étatique sur leur manière d'agir.

Il n'est pas rare d'entendre des dirigeants déclarer que la société est responsable de l'impossibilité d'effectuer des réformes pourtant indispensables et de l'échec de celles qu'ils ont réussi à leur imposer. Les dirigeants avancent que eux savent : ils ont les bonnes solutions mais ils ne peuvent pas les appliquer parce que la société est trop rigide et que les citoyens sont réticents à tout changement. Pour Crozier, l'origine de ce décalage est dû au système de formation des élites en France par le biais des grandes écoles (cas unique au monde). Pour lui, ce système est contre-productif. Il est responsable du maintien du mode de raisonnement dominant qui paralyse le changement en France. La logique enseignée à ces élites repose sur la recherche de la solution préférentiellement à la construction du problème. La faiblesse de cet esprit généraliste est de rendre difficile l'ancrage sur un métier que l'on n'a pas été préparé à apprendre. Or seul le métier permet d'avoir une expérience humaine véritable. Cette incapacité de contact

et de compréhension sera renforcée par l'accès trop rapide à des postes de direction dans lesquels ils seront le plus souvent coupés de la réalité opérationnelle. Ainsi le milieu de décideurs français peut se ramener à une élite repliée sur elle-même qui préfère le jeu des solutions à celui des problèmes.

### 3- COMMENT LUTTER CONTRE CETTE RESISTANCE AU CHANGEMENT?

Quelle méthode pourrait-on retenir ? Il faut arrêter de se contenter de chercher à résoudre des problèmes ponctuels avec autant d'effet " qu'un clystère sur une jambe de bois ". Il faut tout remettre à plat. On ne parviendra à des résultats que lorsque l'on se décidera à changer radicalement la façon dont le gouvernement et les services publics sont organisés et financés. Mais le changement ne décrète pas il se gère. Les responsables de changement ne peuvent pas appliquer aveuglement une recette standard. Pour réussir le changement, il faut emprunter une voie adaptée à chaque situation.

Toutes transformations réussies passent par des phases d'apprentissage que nous allons décliner : apprendre à écouter, apprendre à changer et changer pour apprendre, apprendre à raisonner autrement.

#### 3-1 Apprendre à écouter

Depuis 15 ans les Français descendent dans la rue pour dire que personne ne les comprend, que les gouvernements ne les écoutent pas, que personne ne veut prendre en compte leurs difficultés. Ces manifestations n'ont rien à voir avec des grèves revendicatives.

Pour nos dirigeants et responsables de l'administration, un amalgame est souvent fait entre besoin d'écoute et la nécessité de faire des sondages. Or l'écoute qui permet la communication d'abord, la compréhension et la réflexion ensuite, n'a rien à voir avec un sondage d'opinion qui peut être utile mais dont les limites sont étroites. Un sondage reste superficiel et n'interroge pas les personnes obligatoirement sur ce qu'ils ont à coeur. De plus on les amène à toujours demander plus et ceci abouti souvent sur des demandes générales non réalisables. Ensuite la non prise en compte des résultats des sondages se traduit par une impression supplémentaire de ne pas être écouté voire considéré.

L'écoute est irremplaçable car elle permet de découvrir la réalité du fonctionnement d'une structure humaine. Il faudrait redonner de l'importance à ce qui est au lieu de se préoccuper des objectifs des institutions de l'Etat. Ce qui compte le plus pour comprendre le fonctionnement de nos institutions, ce ne sont pas les besoins abstraits des individus mais les comportements concrets des personnes soumises à un fonctionnement complexe. Avant de changer, de proposer des objectifs, il leur faudrait connaître ce fonctionnement pour éventuellement le dominer. L'écoute des personnes est inséparable de l'analyse que l'on fera des réponses obtenues. Un engagement de restitution rapide des résultats obtenus aux interrogés est particulièrement utile pour

rassurer tout le monde. Cela va permettre de valider les résultats, de pouvoir s'en servir pour convaincre les autorités de leur fiabilité et pour compléter l'analyse des faits mais aussi commencer à proposer une stratégie de changement. L'écoute devient donc un procédé interactif qui va permettre aux exécutants de parler aux dirigeants et à ceux-ci de leur parler à leur tour. Sans écoute préalable on parle souvent en l'air. Un climat de confiance mutuelle devrait pouvoir ainsi s'instaurer. S'il ne résout pas tous les problèmes mais il contribue à ce qu'ils soient vécus de façon plus constructive.

Hormis l'écoute, le dialogue gouvernants-citoyens pourrait se rétablir par la fin des monopoles de représentation. En effet le problème est beaucoup plus large que celui des syndicats. La démocratie limitée à la représentation est insuffisante car elle donne trop d'importance, du moins en France, au problème de l'accès aux représentants.

Nous devons donc passer de la " démocratie d'accès " à la " démocratie de délibération " .

Le système français est fondé sur la " démocratie d'accès " : l'importance est d'avoir accès à celui qui décide. La " démocratie d'accès " impose le recours à la chaîne hiérarchique pour obtenir les arbitrages indispensables. Elle est de fait trop lourde et lente pour permettre une communication efficace entre la base et le sommet. Ainsi les décisions sont prises à l'issue de débats souvent confus si bien qu'en finale personne ne voit comment et pourquoi les décisions se prennent.

La " démocratie de la délibération " peut au contraire avoir des fondations plus larges. En France, elle se confond avec le modèle de délibération parlementaire. Si le parlementarisme traditionnel est essentiel à l'équilibre démocratique d'un pays développé et s'il entretient un esprit de délibération indispensable, il n'est pas réellement un outil de délibération efficace. En effet, force est de constater que l'on ne délibère qu'en petit groupe. La force du congrès américain et de tous les parlements sont les commissions. Elles sont puissantes, disposent de temps, de moyens et de prestige et peuvent en accomplissant ou en faisant accomplir des travaux préparatoires aux décisions, renouveler profondément la connaissance des problèmes.

Il faut donc chercher à instaurer plus de délibération dans nos ensembles bureaucratiques et démocratiques parce qu'ils sont confus et fondés sur le vote d'une part, l'accès d'autre part. Ils continuent de fait à perpétuer des traditions monarchiques.

### 3-2 Apprendre à changer et changer pour apprendre

Il faut pour nos dirigeants de l'administration sortir de la fausse alternative qui consiste à soit subir le changement, soit à l'imposer. Il s'agit aujourd'hui de créer des structures étatiques " apprenantes " et capables de gérer de façon efficace des processus de changement. Quand quelque chose ne fonctionne pas, le plus souvent l'organisme et le directeur associé incriminent l'Etat au

sens large, un autre service ou en interne le service informatique mais en aucun cas une erreur personnelle d'appréciation.

Il faut que les dirigeants intègrent dans leur raisonnement qu'une part des problèmes est liée à leur manière de gérer le changement. Ils doivent identifier d'autres leviers sortants des poncifs habituels pour trouver des solutions. Si les décideurs peuvent avoir des faiblesses car ce sont des hommes, a contrario ils ne doivent pas se sentir responsable de tous les maux de leurs organismes. C'est pourquoi cette capacité à se remettre en question doit être généralisée à l'ensemble des organisations, afin que celles-ci puissent apprendre de ses erreurs passées. Cela devrait passer par une certaine pérennité dans le poste des dirigeants de l'administration. Au lieu de faire bouger uniquement les hommes pour donner l'impression que les choses bougent, il faudrait faire bouger les structures avec des hommes dont la continuité au commandement permettrait de développer une relation de confiance avec les fonctionnaires permanents de la structure. En corollaire, l'excès de confiance souvent inhérent aux structures hiérarchiques de l'Etat risque de conduire à l'aveuglement (le chef a toujours raison) et ainsi conduire à la disparition de tout esprit critique (les individus ne sont plus alors réceptifs au changement).

Changer et apprendre sont intimement liées. Il faut que les institutions apprennent à gérer de façon plus efficace un processus de changement, c'est la notion d'apprendre à changer. Mais dans le même temps, ceux qui entreprennent cette action doivent accepter de changer leur démarche, voire leur façon de raisonner, c'est la notion de changer pour apprendre.

Aujourd'hui l'administration fonctionne en boucle ouverte, les objectifs n'étant pas fixés il n'y a aucune possibilité de mesurer le décalage entre le résultat des actions engagées (dans la mesure où des indicateurs ont été mis en place !!) et les objectifs. Le changement demandé à l'administration ne consiste pas uniquement à fermer les boucles, c'est à dire envisager une action correctrice sans pour autant remettre en cause les choix politiques. Il faut aller beaucoup plus loin et fonctionner en double boucle c'est à dire avoir une administration mais surtout un politique " apprenant " qui est capable de remettre en question les normes, lois et orientations stratégiques et politiques qui guident les actes de l'administration.

### 3-3 Apprendre à raisonner autrement

#### a) Oublier les solutions toutes faites

Un mécanisme intellectuel très répandu dans la vie publique française consiste à se précipiter sur la solution sans s'être préoccupé au préalable du problème d'origine. En réalité, la solution que l'on préconise devient souvent elle-même un problème. Ainsi l'objectif de 80% de reçus au baccalauréat est le prototype même de la solution brillante pour le ministre de l'époque mais en fait impossible à réaliser depuis 15 ans. Tous les mots à la mode (contrôle de gestion, évaluation, décentralisation,...) exprimant des orientations très vagues, apparaissent au premier abord comme des solutions aux problèmes du

moment. Souvent on aboutit à un échec qui n'est pas analysé correctement et dont on ne tire pas les leçons. Il est si tentant de raisonner à l'envers et d'adapter le problème à la solution définie au préalable au risque d'oublier le problème réel.

De nombreux problèmes rencontrent des blocages dans leur résolution du fait de manque de réflexion de fond. Les aspects humains sont souvent délaissés, les connaître supposerait de réaliser des études en amont ce qui est inconcevable pour des décideurs qui ne s'attaquent aux problèmes que lorsqu'il y a urgence. Or le travail d'analyse, de réflexion et de préparation devrait se faire indépendamment de la bureaucratie qui a tendance à étouffer les problèmes ou qui a recours à des solutions sur catalogue. Paradoxalement cette urgence est souvent fabriquée, c'est parce que le travail en amont n'a pas été fait que les crises éclatent et qu'il faut alors trouver de toute urgence des solutions. Dans l'urgence, le décideur (considéré en France comme le surhomme qui sait tout faire et doit avoir réponse à tout, faute de quoi il sera jugé incapable) commence à s'affoler, à perdre sa crédibilité. Il se réfugie alors vers des modes de raisonnement et d'organisation comme la centralisation du pouvoir de décision, l'ordre hiérarchique, l'arbitrage et la répartition de la pénurie.

#### b) Revoir nos méthodes de résolution des problèmes

Que demande-t-on à un dirigeant dans un monde en mouvement comme le nôtre? Ce n'est pas d'apporter la solution la plus rationnelle à des problèmes bien définis mais d'être capable de diagnostiquer à temps ceux qui vont affecter la marche des affaires dont il a la charge en même temps que les opportunités de développement que ses solutions peuvent offrir. C'est peut-être innover en construisant des problèmes qui ne se posent pas encore.

Le dirigeant pose les problèmes, les hommes de terrain, les décideurs doivent les résoudre. Mais que se passe-t-il quand le dirigeant est à trop haut niveau pour voir les problèmes? La façon dont le dirigeant va comprendre la réalité dépend avant tout des problèmes que lui font remonter les hommes de terrain. Réduire l'écart entre le décideur et les personnes sur le terrain devient nécessaire. Apprendre à résoudre des problèmes rationnellement ne constitue pas dans ces situations complexes de ce changement, une bonne préparation aux responsabilités de dirigeant. Ce n'est pas inutile mais insuffisant. Il faut compenser cette formation par d'autres apprentissages comme le " blanchiment sous le harnais " qui permettent de mieux appréhender la réalité opérationnelle.

#### c) Investir dans le changement

Il faut sortir du modèle simpliste de la séparation des gens qui pensent et de ceux qui exécutent. On ne vit plus aujourd'hui dans un monde d'obéissance et de respect du pouvoir.

Il n'y a qu'une seule voie pour le changement : le développement des hommes. Investir dans le changement c'est créer les conditions pour que les

opérationnels découvrent qu'il serait bénéfique non seulement pour l'intérêt de leurs opérations mais aussi pour eux-mêmes de se comporter autrement. Tout cela implique à la fois qu'on leur fasse confiance et qu'on crée de la confiance. Ce renversement n'a pas pour objectif de limiter fortement le rôle de l'Etat mais de lui donner un rôle différent : non pas celui de s'épuiser à commander une société désobéissante mais celui plus exaltant de l'aider à se transformer.

Un des grands leviers qui peut être utilisé en matière de changement est l'intervention directe. Cela consiste en un ensemble d'actions convergentes, coordonnées mais pas du tout cohérente au sens hiérarchique du terme (faire appel à des individus intuitu personae qui ne représenteraient pas des intérêts corporatistes). En fait pour qu'un changement se produise au sein d'une organisation, nous avons besoin en même temps d'une situation favorable (une situation de crise peut-être une bonne opportunité), d'une prise de conscience des difficultés et des blocages par les acteurs eux-mêmes et d'une personne (" l'homme-problème ") qui à un moment donné sache mettre en lumière les vrais problèmes. Cet " homme-problème " a pour mission d'aider les gens du sommet et ceux de la base à comprendre ce qui se passe. Cet " homme-problème " est celui qui ne va pas apporter la connaissance, comme le feraient les " hommes-solution " qui répondent plus vite que leurs ombres, mais aider à faire émerger cette connaissance. Le choix de collaborer étroitement avec l'institution est essentiel pour la réussite de l'intervention. Pour que cela soit possible, la restitution des résultats des analyses est une étape cruciale.

Une administration publique peut se transformer de l'intérieur et en douceur si elle découvre en son sein des dirigeants visionnaires et courageux qui restent suffisamment longtemps, qui sont proches du terrain et qui savent se faire aider par des gens de l'extérieur pour découvrir les leviers de changements appropriés. Attention cependant aux cabinets de consultants qui vendent des grilles d'analyses toutes faites. Un modèle d'intervention généralisable est proposé par Michel Croizier.

#### 4- UNE METHODE POUR " REINVENTER L'ETAT "

Considérant que la résistance au changement est surmonté, il s'agit à présent de mettre en oeuvre une méthode pour " réinventer l'Etat ". Elle consiste à repenser dans un premier temps les missions de l'Etat pour ensuite en abandonner éventuellement une partie. Quant à l'organisation de l'Etat, elle pourra être restructurée par l'utilisation de stratégies d'adaptation.

##### 4-1 Une première étape : repenser les missions de l'Etat

###### a) Nécessité d'un diagnostic avant toute action

Il faut chercher dans un premier temps à repenser les missions de l'Etat sous peine de poursuivre les actions habituelles des décideurs politiques et de l'administration, à savoir des opérations à court terme dites de replâtrage qui ne mène nul part, suivi le plus souvent de réductions d'effectifs.

La réduction d'effectifs mainte fois appliquée dans l'industrie a souvent les effets recherchés mais souvent plusieurs vagues de licenciement n'ont rien résolu. En effet dans de nombreux cas, les réductions d'effectifs reproduisent une pratique dont les chirurgiens soulignent depuis plusieurs siècles le caractère dangereux : l'amputation comme préalable au diagnostic. Le résultat est toujours le même, on fait des dégâts. La réduction des dépenses sous forme de licenciement n'amène pas directement au paradis de la réduction des coûts.

Il faut dans un premier temps identifier les activités productives qu'il convient de renforcer, de promouvoir et de développer. Chaque service, chaque stratégie, chaque programme, chaque activité doit répondre aux questions suivantes : Quelle est notre mission? Est-ce encore la bonne? Si nous ne le faisons pas déjà, entreprendrions-nous de la faire aujourd'hui? La réponse n'est presque jamais : " oui, tout va bien, il n'y a rien à changer ". En effet, le plus souvent la réponse est la suivante : " oui, nous l'entreprendrions sûrement mais en changeant certaines choses car entre temps nous avons beaucoup appris ".

#### b) Etat régulateur, Etat opérateur

Il est utile de rappeler les grands domaines de la responsabilité de l'Etat dans sa version actuelle : la sécurité, la justice, la défense des intérêts de la France dans le monde, l'économie, la recherche, l'éducation et la formation, la culture, l'harmonie du territoire, la cohésion de notre communauté nationale.

Par essence, la justice, la sécurité, la défense et la diplomatie doivent rester dans le giron de l'Etat. L'Etat doit édicter des normes et contrôler leur application ; il est ici dans son rôle de régulateur.

Il n'appartient pas à l'Etat d'être un opérateur. Il ne doit pas faire ce que d'autres peuvent faire mieux que lui. Si pour les activités de biens et de service, les entreprises sont meilleures que l'Etat, le débat reste ouvert pour des domaines comme la protection sociale, l'éducation, l'équipement et l'environnement.

L'Etat doit cependant pouvoir intervenir dans des domaines de la libre initiative. Ni Airbus, ni le Grand Louvre n'existerait si l'Etat n'était pas intervenu car le marché est ou était défaillant lors des choix (investissements coûteux, projets à rentabilité lointaine, prise en compte de critères non marchands).

De même, il faut délimiter les responsabilités des différentes collectivités publiques. Il s'agit de mieux maîtriser la construction européenne et tirer les conséquences de la décentralisation pour offrir aux citoyens tous les avantages que l'on peut en attendre.

Poursuivre des activités dans lesquelles on ne se lancerait pas aujourd'hui constitue un gâchis. Certains pensent qu'il faudrait abandonner près de la moitié de nos services publics. En réalité, il faudrait de mieux définir le champ d'intervention publique avant tout changement sur le mode de fonctionnement.

#### 4-2 Une deuxième étape : abandonner des missions de l'Etat

Il existe toujours les cas de services qui se révèlent improductifs voire contreproductifs sans que l'on sache ce qui ne tourne pas rond, ni comment redresser la barre. Dans une telle situation, en général on prescrit la réforme. Or réformer un système qui fonctionne mal sans connaître précisément les causes du dysfonctionnement ne peut que faire empirer la situation. La meilleure chose à faire est de le supprimer purement et simplement. Cela ne peut pas se faire brusquement mais il faut mener des expériences contrôlées.

En remettant l'ensemble du système à plat, on établira une liste au sommet de laquelle figureront les activités à renforcer, elle se terminera par celles à abandonner.

Il ne s'agit plus de se préoccuper uniquement de réduire les dépenses. L'objectif essentiel consiste à réaliser des progrès fantastiques en termes de performances, de qualité et de service. En fait les économies de coût seront " la cerise sur le gâteau ". Mais le résultat essentiel est le changement de mentalité que cela doit entraîner. Nous avons l'habitude de classer les activités en fonction des bonnes intentions qu'elles affichaient. Désormais, il faudra les juger sur leurs résultats.

#### 4-3 Une troisième étape : mettre en place de stratégies d'adaptation afin de restructurer l'organisation de l'Etat

Une fois que le champ d'action de l'Etat sera revu, il faudra mettre en oeuvre les changements à opérer. L'Etat présente deux cas de figures : d'une manière générale, des organismes fermés fortement résistants aux changements qui vont nécessiter la mise en place de stratégie d'adaptation discontinues et quelques organismes susceptibles de s'ouvrir au changement qui va nécessiter une stratégie d'adaptation mixte.

##### a) L'adaptation discontinue

Dans les organismes fermés au changement, il faut appliquer une méthode radicale pour vaincre la culture de résistance dominante et ainsi créer un environnement plus favorable pour ceux qui sont prêts à se mobiliser. Cette méthode consiste à s'attaquer aux résistances aux plus hauts niveaux de la hiérarchie. Les réfractaires devront prendre position ouvertement. Dans la négative, ils devront être mis à pied. Une fois ces poches de résistance vaincues, il faut mettre en place un groupe chargé de piloter le changement, cette équipe devra être pluridisciplinaire pour affiner le projet de modernisation de la structure et de le mener à bien. Tous les personnels restants seront invités à s'associer à cet effort de changement, un effort sans précédent de communication devra être fait. Pour être efficace, il faut mettre dès le départ une phase de suivi en impliquant les individus jusqu'au plus bas de l'échelle pour transformer en profondeur les valeurs, les compétences et les comportements. Sans cela, les décisions du " cerveau " (la direction) ne seraient pas synchronisées avec les mouvements des " jambes " (les actions de chaque fonctionnaire de base).

## b) L'adaptation mixte

Si des organisations contiennent des personnes acquises au changement, l'adaptation consiste à mener des expérimentations avec les individus volontaires pour un changement et de rallier au fur et à mesure l'ensemble du personnel. Les hommes de terrain seront souvent bloqués par les opposants au changement, c'est à la hiérarchie à mettre en place le traitement de ces opposants. A chaque poche de résistance vaincue, il faut élargir l'expérimentation sur le terrain ainsi récupéré.

## c) L'adaptation continue (méthode kaizen)

Cette étape pourra s'envisager dans les structures étatiques une fois les adaptations précédentes réussies. En effet, si tout a bien fonctionné nous sommes dans la situation où tous les fonctionnaires sont devenus des acteurs du changement. A ce moment là, ils doivent expérimenter et innover sans cesse afin de répondre aux forces de changements et de résistance qui vont continuer à évoluer de façon inattendue car le monde continue à bouger. La capacité d'amélioration permanente, mesurée par rapport aux objectifs que les structures déclinées en cascade se verront fixées et auront acceptées, est un bon critère d'évaluation du degré d'enracinement dans l'état des changements réalisés.

Le benchmarking s'avère aussi indispensable. Cela consiste à se comparer à une fréquence à définir avec les concurrents ou les secteurs d'activité voisines.

L'amélioration en continue et le benchmarking sont tous deux largement inconnus des services publics. Les mettre en place obligerait des modifications radicales des politiques et des habitudes ; on peut s'attendre à une obstruction des fonctionnaires, syndicats et des élus. Il faudrait en effet que chaque administration et même chaque antenne locale se fixe des objectifs de performance, de qualité et de coût. Il faudrait définir les résultats que l'administration en question est censée produire. En outre, l'amélioration continue et le benchmarking supposent des incitations vigoureuses. Ainsi un fonctionnaire responsable d'un service qui s'avérerait incapable d'égaliser les performances des meilleurs se verrait pénaliser en termes de salaire ou plus logiquement d'éligibilité à l'avancement. Ceux qui n'obtiendraient aucun résultat finiraient par rétrograder ou se faire licencier.

Si de tels changements peuvent paraître radicaux pour les élus et les fonctionnaires, il n'y aurait pas encore lieu de parler de " réinvention de l'Etat ". Il ne faut pas se contenter d'améliorations même spectaculaires de ce que l'on fait déjà. Le vrai progrès consisterait à tout repenser en partant de zéro.

## 5- se donner les moyens de diriger l'ETAT

On a pu observer des modifications importantes de la structure d'un organisme biologique ou social quant il change de taille. Aussi quant il triple sa

taille une restructuration complète s'impose. Il en sera de même pour toute organisation étatique dès lors qu'elle a plus de 30 ans. Les stratégies et les règles initiales se trouvent dépassées automatiquement. Si l'organisation en question reste figée dans ses pratiques anciennes, elle devient ingouvernable, ingérable et incontrôlable. Il s'agit dans ce cas de se donner les moyens de diriger l'Etat correctement. Plusieurs voies sont présentées ci-après : la simplification des structures, un meilleur choix des dirigeants, la mise en place de capacités de pilotage de l'Etat, le renforcement de la délégation des responsabilités.

### 5-1 Simplifier les structures

Au cours des quarante dernières années, la France a eu successivement une administration forte face à un pouvoir politique faible puis d'une administration affaiblie face à un pouvoir politique fort. Cette affaiblissement est lié aux nombreuses nominations politiques et au pouvoir accru des cabinets ministériels. L'Etat a besoin à la fois de ministres politiques proches des citoyens et de grands commis de l'Etat sûrs de leur compétence et capables de dire non pour aider les ministres à prendre les bonnes décisions. Il s'agit de reconnaître que la politique est un métier et que l'administration en est un autre. " l'administration n'est pas l'Etat mais elle en est l'instrument essentiel ". " Conscience technique de l'Etat et organe d'exécution des décisions politiques, l'administration doit être le serviteur autonome du gouvernement " .

Pourtant aujourd'hui l'organisation de l'Etat ne tient pas compte de cette distinction. Cela tient à quatre raisons : l'instabilité notoire des structures gouvernementales et des principaux responsables de l'administration, la densité du calendrier électoral, la confusion apporté par les cabinets qui sont devenus un écran ni politique ni administratif entre la politique et l'administration, la centralisation (l'administration centrale de l'Etat représente environ 5% des effectifs totaux).

Or il est reconnu que les agents de l'Etat sont le plus souvent compétents techniquement. Les raisons de ce décalage entre cette compétence et la relative pauvreté des résultats quand il s'agit de proposer des politiques, de fixer des objectifs, de communiquer, de contrôler les mesures mises en oeuvre, d'évaluer les politiques conduites, d'en déduire des modifications, d'adapter l'appareil administratif à la diversité ou au changement, de moderniser ses instruments de gestion, ne peuvent s'expliquer que par un défaut d'organisation.

Il faut bien constater que l'Etat central multiplie les lieux de décisions, éparpille les responsabilités, exacerbe les querelles de compétence, accroît la nécessité des arbitrages, décourage les bonnes volontés. Faute d'être fixés sur leur objectifs, libres d'employer leurs moyens comme il l'entendent, sûr d'un délai qui leur permettent d'agir et au courant des critères sur lesquels leur action sera jugée, les responsables de l'administration sont rarement en situation d'être véritablement responsables. Les affaires publiques sont compliquées par essence. Aussi la meilleure réponse à de telles questions passent par la simplicité des structures et des procédures. La mise en place

d'une organisation simple dans laquelle chacun sache ce qu'il doit faire et ne pas faire est une première condition de l'efficacité de l'Etat, nous verrons au § 5-4 que la clarification de ses responsabilités en est une seconde condition.

### 5-2 Mieux choisir les dirigeants en qualité et en nombre

L'Etat doit se donner les moyens de diriger par une révision du nombre des acteurs et des moyens de gestion associés (contrôle, évaluation, délégation, motivation des fonctionnaires).

Toute organisation, et l'Etat n'y coupe pas, doit pouvoir prévoir, prendre des décisions, s'efforcer de les appliquer, en évaluer les effets et les corriger au besoin. L'aspect prévision sera évoqué § 5-3, il faut que le gouvernement décide sans en revenir systématiquement comme on peut le constater à des arbitrages au niveau de Matignon (environ 25 réunions interministérielles par jour). Pourquoi chercher à obtenir un compromis en haut lieu alors qu'en nommant au niveau idoine, un chef de projet (ministre ou une personne qualifiée) chargé de l'instruction du dossier, celui-ci aura autant de chance d'obtenir le même résultat.

L'augmentation du nombre de dossiers à traiter n'est pas uniquement liée à la complexité des problèmes à résoudre mais peut-être surtout au nombre de ministères. Un découpage fin de l'Etat multiplie les prés carrés. Réduire le nombre de ministres (un objectif de 15 est proposé par Jean Picq) devrait permettre de faciliter le travail en équipe car chacun ayant élargi son domaine de compétence sera moins enclin à aller chasser sur le territoire du voisin. Tout ceci devrait permettre de réduire de facto les dépenses publiques.

La mise en place de telles structures de changement de l'Etat nécessite de disposer de dirigeants ou hauts fonctionnaires possédant des qualités de leader. Jack Denfeld Wood a établi le profil type d'un leader pouvant mettre en oeuvre des réformes et ainsi " réinventer l'Etat ". L'Etat doit pouvoir se mettre en situation de trouver en son sein de tels hommes mais cela ne doit être une règle d'or, le recours au secteur privé peut s'avérer très utile.

### 5-3 Mettre en place des capacités de pilotage de l'Etat

Contrôler l'activité des services, évaluer les effets des actions entreprises sont deux des devoirs de tout responsable. Il faut donc chercher à améliorer le contrôle de l'administration. Ceci ne pourra se faire correctement si l'on ne restaure pas une administration responsable au service de l'Etat.

Il manque souvent des capacités de pilotage de nos institutions. Le système fonctionnant en boucle ouverte le but d'un certain nombre service devant fournir des aides (chômage par exemple) est de dépenser le plus possible pour prouver qu'on existe et qu'on est utile, mais la boucle n'est jamais fermée et donc analysée. Rien ou peu ne remonte du terrain. La communication se fait essentiellement dans le sens vertical (haut vers bas) et peu de chose se font en transversal (l'archétype : Education nationale : le mammoth).

De même, l'Etat doit légiférer avec mesure en faisant que la loi si elle doit être ignorée de personne, chacun de nous puisse la connaître et la comprendre.

Dans toute organisation, il faut un centre qui définisse les politiques puis qui évalue les résultats et ensuite des unités opérationnelles qui les mettent en oeuvre. L'Etat s'est écarté de cette règle de bon sens qui permet aux hommes de terrain de traiter des problèmes et d'être jugés sur leurs résultats. La déconcentration est à l'ordre du jour depuis près de trente ans et pourtant tout reste à faire. Cette inertie extraordinaire démontre que le changement ne peut venir que d'une transformation profonde de l'organisation et des mentalités des individus qui passe par une délégation des responsabilités (révision de l'administration territoriale de l'Etat, utiliser la structure d'établissements publics).

#### 5-4 Renforcer la délégation des responsabilités

Cette transformation profonde va s'appuyer sur de nombreux fonctionnaires qu'il faudra mobiliser. Il est faux de dire que les fonctionnaires travaillent sans contrainte à l'abri d'un statut protecteur (ce point est exact), rigide et uniforme. Le côté rigide et uniforme vient surtout de la manière dont est appliqué le statut général des fonctionnaires. En effet l'Etat est une des dernières entreprises qui n'a pas compris que son efficacité dépendait de sa capacité à déconcentrer la responsabilité de mobiliser des hommes. L'Etat devrait donner de vrais pouvoirs de gestion aux responsables de l'administration tant sur le plan des personnels que sur le plan budgétaire.

En effet, l'Etat dispose, une fois éliminé ou mis dans des placards dorés les réfractaires au changement, d'un encadrement intermédiaire performant. C'est de lui que viendront les orientations et des décisions qui une fois cumulées se transformeront en une stratégie à adopter par les dirigeants de l'Etat.

Une stratégie, une orientation politique doit donc se construire à partir de données des échelons intermédiaires et non pas une vue d'une réunion d'un conseil de hauts fonctionnaires ou ministre. Il faut apprendre des événements (apprentissage à partir de la " double boucle "). Aujourd'hui faute d'un observatoire performant, l'Etat ne dispose plus de stratégie émergente et reste au niveau de stratégies planifiées proche de l'idéologie et décorrelées des réalités des citoyens.

#### 5-5 Mettre en place une politique de gestion de l'information

a) L'Etat doit être capable de mieux éclairer le débat public

L'Etat ne peut se limiter à gérer des crises. " Quand c'est urgent c'est déjà trop tard ", " gouverner, c'est prévoir ". Il faut que l'Etat retrouve des capacités d'analyse prospective. Pourquoi ne pas rendre au commissariat général au plan un rôle aussi important que celui qu'il a eu entre 1950 et 1960. La rédaction de " livres blancs " doit être organisée de manière plus régulière afin qu'ils ne soient pas écrits sous la pression de faits majeurs et permettre un débat au moins au niveau du parlement.

Une fois que les actions de prévision sont engagées, il faut aussi prévoir d'organiser le débat public. Tout comme les entreprises qui éditent un bilan de leurs actions sur une année, le gouvernement devrait de façon plus formel éditer un bilan de la France tout en le resituant dans les grandes orientations prises. Si des réorientations sont à faire, des débats contradictoires doivent être organisés au niveau local mais surtout au niveau du parlement.

b) L'Etat doit créer les conditions pour anticiper les tendances futures, véritable défi face à la mondialisation

L'Etat doit se mettre dans la configuration d'arriver à décider d'un changement de cap avant qu'il ne soit trop tard. Les dirigeants doivent résister à la tentation de prendre les explications traditionnelles du succès pour des indicateurs fiables pour les conditions à venir.

La bonne gestion du changement passe par la volonté d'anticiper l'avenir. La suffisance de ceux qui ont de brillantes réussites à leur actif favorise l'engourdissement de l'esprit critique et l'enracinement des partis pris. Il n'est pas étonnant de constater que la plupart des dirigeants attendent le déclenchement du signal d'alarme avant d'envisager sérieusement de prendre un chemin différent.

Le modèle militaire de collecte et de traitement de l'information ne suffit plus à préparer les décisions de l'Etat. Une bonne gestion de l'intelligence économique suppose une large diffusion de l'information. Sur ce plan, tout reste à faire.

## CONCLUSION

Il faut bien constater que la théorie " imposer sans compter, dépenser sans compter " utilisée par de nombreux pays industrialisés ne fonctionne plus. Elle n'a d'ailleurs plus non plus de la faveur des électeurs. Ainsi l'Etat-providence a échoué, il s'est révélé incapable de prendre en charge la collectivité et la société. Partout les électeurs se rebellent contre la gabegie, la bureaucratie et le poids insupportables des impôts. Et pourtant l'Etat-providence est loin d'avoir régressé, il connaît au contraire une véritable croissance accélérée. Le public n'accepterait ni que l'on ampute la protection sociale, ni que l'on la maintienne en l'état.

Il faut donc déceler quelles interventions de l'Etat au sein de la collectivité et de la société jouent effectivement un rôle utile. Quelles sont les missions dont l'administration au niveau de l'Etat, de la région, du département et de la commune s'acquitte dans de bonnes conditions? D'autres pourraient ils accomplir mieux que l'Etat les tâches utiles qu'il ne peut effectuer de façon satisfaisante?

Cet Etat-mastodonte que ce siècle a enfanté est en faillite, moralement et financièrement. Il n'a pas tenu ses promesses. Un état minimaliste ne saurait pour autant lui succéder.

Nous avons besoin d'un Etat efficace. Personne ne se pose la question de savoir ce que les fonctions normales de l'Etat pourraient ou devrait être, ni à quels résultats il devrait s'engager.

Cela ne servirait pas à grand chose de parvenir à un accord unanime de personnalités hautement respectables sur les moyens d'opérer un changement des structures étatiques dans la mesure où les élus et les fonctionnaires concernés ne l'accepteraient pas. Les groupes de pression et les multiples intérêts en jeu ne manqueraient pas d'organiser une levée de bouclier en règle contre une réforme aussi subversive.

En repensant l'Etat comme nous le proposons, nous n'aboutirions certes pas à cette nouvelle théorie politique. Mais nous réunirions les informations pratiques nécessaires. D'ores et déjà il apparait que la nouvelle théorie politique qui nous fait défaut devra reposer sur l'analyse de ce qui fonctionne plutôt que sur des promesses et des déclarations de bonnes intentions. La réflexion indispensable ne nous donnera pas les réponses souhaitées mais elle peut au moins nous obliger à poser les bonnes questions.

Vouloir le changement c'est faire preuve d'un inaltérable optimisme. Les réformes sont possibles, elles sont même attendues par les Français. Elles doivent être entreprises sans tarder si notre pays veut aborder le prochain siècle avec sérénité. Les responsables politiques, les hauts fonctionnaires semblent en majorité dans l'incapacité de comprendre que ce sont eux qui paralysent le système en raisonnant de manière abstraite en ne tenant pas compte de ce que vivent et pensent leur concitoyens. En même temps les changements ne se feront pas sans eux ni contre eux car une révolution serait le pire remède. Ce mouvement de changement doit donc commencer par une formation beaucoup plus pluraliste de nos dirigeants.

Bien entendu aucun plan d'action visant à repenser l'Etat, quelle que soit la qualité de la réflexion qui l'a inspiré ne sera jamais exécuté tel qu'il figure sur le papier. Mais ce type de plan peut servir de point de repère permettant d'évaluer quelles concessions pourraient se révéler acceptables. Cela nous éviterait peut être d'être obligés de sacrifier des secteurs valables qui ont besoin d'être renforcés pour pouvoir maintenir ceux qui sont obsolètes. Cela ne permettrait sûrement pas de supprimer tous les services improductifs mais au moins de maintenir ce qui méritent de l'être.

Pour introduire le changement dans l'Etat, il est préférable de préparer et d'entretenir un processus d'adaptation permanente. " La persévérance est sinon plus importante que la clairvoyance dans les décisions ". Les réformes nécessaires pour améliorer l'efficacité de l'Etat au service des Français, renforcer les chances de la nation dans la compétition mondiale et rendre à des fonctionnaires souvent désorientés le goût et la fierté de servir ne seront

appliquées avec la continuité requise que si elles résultent de choix délibérés en commun.

Mme Georgina Dufoix disait : " responsable mais pas coupable ". Certes on peut ne pas être coupable au sens de la loi mais être coupable au second degré en n'ayant rien fait pour changer le système alors que l'on est nommé comme responsable d'un système ou d'une structure. On est alors coupable devant tous les citoyens et l'Histoire s'en souviendra.

## BIBLIOGRAPHIE

-

1- Paul Strebel

Break points : how managers exploit radical business change

Part II - Harvard Business Scholl press, 1992

2- Journal des Echos de janvier à mai 1997

L'Art du Management

3- Peter F Drucker

Managing in a time of great change, 1995

4- Michel Croizier

Le mal des élites

5- Jean Picq

Il faut aimer l'Etat

6- Jean Picq et al.

L'Etat en France - Servir une nation ouverte sur le monde

## NOTES

-

NOTE 0 : Démocratie d'accès - Démocratie de la délibération

a) Une écoute en profondeur pourrait faire émerger les problèmes

Pour comprendre la valeur ajoutée de l'écoute, il faut rappeler la procédure de prise de décision très française : une autorité propose un projet de solution fondé sur une appréciation conventionnelle du problème. Elle consulte tout d'abord les représentants des différents intérêts catégoriels souvent en conflit entre eux. Comme ils ont une vision figée de leurs mandants, le débat ne développe pas et l'on obtient un statu quo. L'autorité va donc jouer un rôle d'arbitre et de représentant de l'intérêt général contre les intérêts particuliers, pour finalement imposer une solution abstraite. Elle n'a pas été en mesure d'écouter la réalité.

Le modèle français de l'Etat-arbitre va très loin. Seul l'Etat est gardien de l'intérêt commun ce qui exclut le plus souvent la possibilité d'un accord entre des intérêts particuliers. L'écoute en profondeur devrait permettre de faire apparaître les relations réelles qui existent entre les partenaires impliqués dans un problème particulier et donc de permettre d'instaurer un débat complètement différent et de rendre possible les échanges.

Le fonctionnement traditionnel de prise de décision fait que les participants au tour de table ne sont pas responsables pour trouver un terrain d'entente entre eux. Ils vont donc pousser leurs arguments et leurs revendications le plus loin possible afin d'être en bonne position pour l'arbitrage qui devra ensuite être rendu. En effet devant l'inflation des demandes et des conflits, l'arbitrage de l'Etat est devenu indispensable. En fait, la fonction crée ce qu'elle va devoir satisfaire.

#### b) Une telle écoute ne supprime pas les conflits

L'écoute en profondeur n'implique pas un consensus mou. De plus il semble qu'en France nous ne mesurons toujours pas que le consensus n'est pas acquis d'avance, il se construit, il nécessite un investissement minimum. Ainsi l'écoute fait disparaître oppositions et problèmes réels ; elle permet des échanges et des négociations et faire émerger des opportunités. L'écoute doit se faire au niveau des unités élémentaires qui sont concernés par le problème. Il faut que le niveau soit celui où les résultats de l'action commune seront mesurables. En favorisant l'autonomie de petites unités opérationnelles, cela permet de faire prendre conscience aux personnes du résultat de leur activité commune.

#### c) Les effets pervers de la démocratie d'accès

Le système français est fondé sur ce que l'on peut appeler la " démocratie d'accès " : l'importance est d'avoir accès à celui qui décide. C'est souvent un membre du corps intermédiaire de l'exécutif : maire, député, conseil régional. Les décisions sont prises à l'issue de débats souvent confus et empreint d'une véritable langue de bois, si bien qu'en final personne ne voit comment et pourquoi les décisions se prennent. En final tout le monde est partout et personne ne sait qui est responsable de quoi. Un tel système se caractérise par sa confusion et son irresponsabilité. Il entraîne malheureusement un retour à l'interventionnisme de l'Etat traditionnel (arbitrage de Paris avec ses longs circuits bureaucratiques) aux dépens des pouvoirs décentralisés. Ce n'est pas la décentralisation qui est coupable mais que le nouveau système mis en place l'ait été sans une réflexion préalable suffisante sur les rapports du pouvoir entre les différents niveaux de délégation.

Tocqueville a démontré qu'une administration omniprésente qui s'occupe de tout et qui sait toujours mieux que le citoyen ce qui lui convient, étouffe ses initiatives, diminue son intérêt pour le bien public et engendre constamment par son agitation brouillonne des problèmes que finalement elle aura à résoudre. Ne pouvant tout contrôler, elle s'acharne à développer ses règlements, ajoutant la méfiance au contrôle et forçant tout le monde à l'irrégularité.

-

-

#### d) Le problème de l'intérêt général

La démocratie d'accès impose le recours à la chaîne hiérarchique pour obtenir les arbitrages indispensables. Elle est de fait trop lourde et lente pour permettre une communication efficace entre la base et le sommet. La démocratie de la délibération

peut au contraire avoir des assises plus larges. En France, elle est confondue avec le modèle de délibération parlementaire.

Le parlementarisme traditionnel est essentiel à l'équilibre démocratique d'un pays développé. Mais s'il entretient un esprit de délibération indispensable, il n'est pas réellement un outil de délibération efficace. En effet on ne délibère qu'en petit groupe. Les commissions sont la force du congrès américain et de tous les parlements. Elles sont puissantes, disposent de temps, de moyens et de prestige. Elles peuvent en accomplissant ou en faisant accomplir des travaux préparatoires aux décisions, renouveler profondément la connaissance des problèmes.

Comment donc parvenir à instaurer plus de délibération dans nos ensembles bureaucratiques et démocratiques qui parce qu'ils sont confus et fondés sur le vote d'une part, l'accès d'autre part ?

Les changements structurels indispensables ne sont possibles que si on opère au préalable un changement de raisonnement qui dépend d'un renouvellement de l'expérience pratique.

Pour surmonter ces contradictions, il faut reposer le problème de l'intérêt général. Instinctivement en France on pense toujours que l'intérêt général est au-dessus de l'intérêt particulier voire séparément de ceux-ci. Les politiques décident en dernier ressort mais sont orientés et guidés par des fonctionnaires qui ont le monopole de la préparation de leurs décisions et qui tentent d'imposer leur conception de l'intérêt général. Notre système nous incite à croire que le consensus atteint par une délibération ne conduit pas à l'intérêt général. Ce modèle est devenu impuissant devant la complexité croissante des problèmes, leurs médiatisations, l'intervention de tous les groupes catégoriels d'une part et la fragmentation d'administrations de plus en plus cloisonnée d'autre part. Les bureaucraties se limitent à préparer des décisions en analysant un problème par une succession d'arbitrages.

Pour progresser, il ne faut pas que le politique décrète ce qui doit être réalisé. Il doit accepter d'investir dans le développement de la connaissance des systèmes humains réels que l'on doit commander au nom de l'intérêt général mais aussi dans la formation de leurs futurs responsables à un raisonnement dépassant la logique verticale de la commande bureaucratique.

## NOTE 1 : L'apprentissage en double boucle

L'apprentissage habituel dans une organisation est en simple boucle. Cela consiste à corriger les programmes de commande en fonction des résultats obtenus. Ainsi, on est capable de voir les erreurs et de les éviter mais sans remettre en cause la logique du système, sans changer de raisonnement.

L'apprentissage en double boucle permet de voir que le processus qui a donné lieu à l'erreur est fautif lui-même et qu'il faut changer la logique. Pour schématiser, dans un cas on ne peut qu'essayer d'améliorer le fonctionnement du programme, dans l'autre on se donne les moyens de changer le programme lui-même.

## NOTE 2 : Solutions sur catalogue

Il faut citer le cas des consultants en management qui vendent surtout des méthodes séduisantes, à la mode et originale avant de chercher ensuite le problème auquel elle peut s'appliquer. Le caractère universelle d'une solution est plus rentable qu'une solution prisonnière du problème pour lequel elle a été formulée. Pour être rentable une solution doit être exportée et donc répétée.

Les décideurs français semblent particulièrement vulnérables aux muses de ces consultants ou conseillers dans les cabinets ministériels. Pour eux adopter une solution à la mode leur paraît moins risqué que de s'engager dans une recherche de problème plus ou moins incertaine.

Il n'est cependant pas scandaleux de disposer de répertoire de solutions. Ceci est acceptable quand le changement se fait à la marge. Mais il existe des ruptures et des transformations profondes de systèmes d'activité humaines qui rendent indispensables des approches différentes.

## NOTE 3 : Revoir comment résoudre les problèmes

La réalité des faits montre bien que dans la majorité des cas les dirigeants passent plus de la moitié de leur temps à résoudre des problèmes humains qui ne se prêtent pas au modèle de la solution par décision rationnelle. Le monde a changé de telle sorte que la part de l'exploration, du diagnostique et du choix du problème devient beaucoup plus importante que celle de leur solution.

Le système français permet de promouvoir très jeune des élites forgées à la française. Ils n'ont ainsi pas eu la chance de connaître l'échec et de puiser leur expérience sur le terrain. Le système des élites n'est pas à bannir, il suffit de l'assortir d'une formation sur le terrain longue dans des positions secondaires. Ce mode de formation permet de comprendre beaucoup mieux les réactions des subordonnés tout en cherchant à obtenir un consensus en final.

## NOTE 4 : Un modèle d'intervention généralisable

" Le modèle proposé ne se résume pas une simple écoute à partir de laquelle des gens savants analyseraient, expliqueraient et donneraient le bon mode opératoire aux dirigeants. Nous nous servons de l'écoute dans une perspective interactive et nous raisonnons sur la façon dont le rapport s'établit entre les opérationnels et les managers. Le modèle fonctionne sur deux boucles successives de transformation.

La première boucle dite de confiance est le résultat d'une écoute bien préparée, bien réalisée et bien restituée en gardant à l'esprit la réalité des divers pouvoirs et le respect dû à chacun. Cette boucle instaure un consensus minimum.

Sur la base de ce climat favorable, une deuxième boucle dite de compréhension et d'action plus élevée se développe. Il faut chercher à débrouiller les sentiments exprimés lors de l'écoute sous l'angle de rapports humains, de conflits, de

coopération on les appellera les facteurs de régulation. Il faut ensuite aider les responsables à mettre en place une action permettant de changer ces régulations en tenant compte à la fois des contraintes liées aux rapports humains et des capacités d'actions des managers. Cette approche est beaucoup plus subjective, il est important de restaurer du subjectif dans les activités humaines. Il est absurde de laisser croire que le management est une science mécanique, c'est ce que les exécutants appellent la technocratie. "

## NOTE 5 : Les responsabilités de l'Etat

### 1 LES RESPONSABILITES DE SOUVERAINETE

L'Etat doit seul assurer la sécurité de l'ordre public, rendre la justice, défendre le pays contre des menaces extérieures, promouvoir ses intérêts dans le monde et ce sont là les premières raisons d'être de l'Etat.

#### 1-1 Rendre la justice

Aujourd'hui on peut observer un système judiciaire en crise. En effet les demandes sont croissantes et insatisfaites (délais de jugements). Tout ceci peut entraîner les citoyens vers des formes d'arbitrage privé ou vers la violence. A cela vient s'ajouter une véritable crise morale des juges. Alors pour pallier à ces maux, des projets de réforme sans suite se sont succédé depuis 10 ans. De même, si le budget de la justice a augmenté de 75% en 10 ans, les mauvaises conditions matérielles persistent.

Il s'agirait de réaffirmer la place de la justice dans l'Etat en donnant une part budgétaire plus importante à ce ministère. Il faut ouvrir ce monde fermé des magistrats sur la société, qui elle est en changement perpétuel. Les pistes suivantes pourraient être étudiées : échange de fonctionnaires, passage dans le secteur privé, possibilité que des personnes de la société civile officient pour certaines tâches, développement de la prévention du contentieux en multipliant le nombre de médiateurs à un niveau local afin de créer un filtre préalable à l'instruction par un juge, simplification les procédures.

#### 1-2 Assurer la sécurité

La paix publique conditionne la qualité de la vie et l'ensemble des activités économiques et sociales. L'Etat doit s'acquitter de cette tâche sous peine de voir les phénomènes d'autodéfense resurgir. Il faut bien constater qu'aujourd'hui l'Etat n'a pas su renouveler ses réponses à la montée de la délinquance. La sécurité est le plus souvent inégalement assurée sur fond de désarroi des forces de sécurité qui sont pris par un sentiment d'impuissance face à une loi qui souvent s'avère inapplicable. Dans un premier temps il s'agirait de tirer un meilleur parti des moyens disponibles (gendarmerie, police,..)en précisant leur mission et en organisant leur collaboration.

#### 1-3 Promouvoir les intérêts de la France dans le monde

La France est dorénavant très largement ouverte sur le monde. Il n'y a quasiment plus de domaine de l'action de l'Etat qui n'ait un aspect international. Il faut donc rapidement adapter notre outil pour promouvoir nos intérêts dans le monde. Notre outil est réparti de façon incohérente dans différents ministères. Leurs domaines de compétence ne sont non seulement pas coordonnés mais se recouvrent le plus souvent. Pour à la fois renforcer la cohérence de l'action extérieure de l'Etat, unifier la politique de coopération et d'aide au développement, mieux défendre les intérêts économiques de la France, promouvoir en fin l'image de la France à l'étranger, il va falloir faire le ménage dans nos institutions. Il faut dans un premier temps séparer les fonctions de régulateur et d'opérateur. Le rôle d'opérateur (tenu par Bercy par exemple pour la gestion des crédits de l'aide au développement) peut être utilement fait par une agence déléguée. Cette dernière devra suivre de façon plus précise les actions de coopération avec des contrats d'objectifs bien définis fini les aides à fonds perdues. A noter que les pays ou organismes receveurs devront avoir eux aussi des contrats objectifs et des résultats concrets. En terme d'image, la France doit parler d'une seule voix, en fonction de la cible. C'est pourquoi il faut définir au sein de l'Etat une structure qui aura la maîtrise d'ouvrage (on peut imaginer un service des affaires étrangères) qu'elle pourra éventuellement déléguer. Le rapport coût-efficacité de nos actions à l'extérieur n'en sera qu'amélioré. Concernant les intérêts économiques de la France, il faudrait développer au niveau du Premier Ministre une structure permettant de gérer tout ce qui touche à l'intelligence économique qui n'est pas qu'un phénomène de mode.

## 2 LES RESPONSABILITES PARTAGEES

Dans la plupart des grands domaines de la vie économique et sociale, les responsabilités de l'Etat encadrent ou complètent celles d'autres acteurs publics (collectivités locales, Union Européenne) ou privés (citoyens, associations, entreprises). Ce sont des domaines de responsabilités partagées : l'éducation et la formation, la culture et les médias, la recherche scientifique et technique, l'harmonie du territoire, la cohésion sociale, le développement de l'économie. L'Etat se trouve parfois régulateur (développement économique), parfois opérateur (formation des jeunes). Parmi ces différents domaines deux exemples seront abordés ci-après.

### 2-1 L'éducation et la formation

L'éducation des hommes est l'une des plus hautes ambitions qu'une nation puisse se donner car elle a une importance décisive pour son avenir. Même si l'éducation nationale a fait de gros efforts de déconcentration, le chemin à parcourir est encore long. Il s'agit dans tout la chaîne de l'enseignement (primaire au supérieur) de donner de l'autonomie et des responsabilités aux établissements (appliquer le principe de subsidiarité) afin de ne laisser qu'un rôle de régulateur à l'administration centrale. Cette dernière devrait se limiter à fournir des objectifs généraux d'éducation aux établissements. L'opérateur, que va devenir l'établissement, devra avoir des objectifs de résultats et non pas de moyens (ou de méthodes).

La délégation n'est pas synonyme comme certains l'imaginent de désintéressement, bien au contraire cela impose d'évaluer encore plus souvent la tenue des objectifs fixés. La délégation amène à rendre compte sur les résultats et non pas sur les moyens ou les méthodes qui peuvent être sensiblement différents du fait des

différences de milieu (ville, campagne, zone avec forte immigration). Il ne faut pas confondre égalité des chances avec égalité des méthodes à appliquer (approche trop cartésienne de l'éducation à la française).

## 2-2 La cohésion sociale

La cohésion sociale est gravement menacée. Les principaux éléments du modèle de société que soutenait l'Etat-providence sont remis en cause. La persistance du chômage fait douter d'un retour rapide au plein emploi. Les évolutions démographiques et économiques entraînent les difficultés des régimes sociaux. Les situations de précarité ou d'exclusion économique et sociale révèlent les limites d'une sécurité sociale pourtant généralisée et d'un système de protection sociale pourtant considérablement amélioré.

Une fois de plus le problème repose sur le manque de responsabilités correctement définies. En effet, en matière sociale peut-être plus qu'ailleurs il doit y avoir en dernier ressort un responsable unique sous peine de mesurer une certaine inefficacité des aides ou interventions publiques. Il faut redonner à l'administration centrale du secteur sociale une capacité d'analyse, de prévision et de coordination. Elle pourra ainsi donner des orientations construites sur la base des données du terrain. Quant à la mise en oeuvre des orientations, elle se fera de façon délocalisée : département ou région.

La cohésion sociale passe aussi par tout ce qui touche à la santé. L'Etat intervient à différents niveaux dans le domaine de la santé (assurance-maladie, secteur hospitalier, santé publique,...). Pour autant il ne dispose pas de tous les moyens de gérer au sens comptable les dépenses de santé (assurance -maladie avec les caisses nationales et leur différent régime). Cette situation impensable dans une entreprise ou même dans la gestion de nos propres revenus est pourtant vécue au quotidien par l'Etat. Il faut donc que l'Etat devienne rapidement responsable de toutes les décisions ayant une incidence sur les dépenses de santé.

Enfin concernant le travail et l'emploi, on trouve pléthore d'organismes publics à intervenir sur le marché du travail. Il faut rationaliser ces organismes en s'appuyant sur une étude du rapport coût (de l'organisme public)/efficacité (emplois trouvés et durables) et confier la gestion du marché du travail aux partenaires sociaux qui donneront des objectifs de résultats aux organismes publics restants.

## NOTE 6 : La France et l'Europe

Il ne faut pas craindre l'Union Européenne quelles que soient l'importance et l'étendue de ses compétences. En effet, les Etats demeurent toujours les principaux dépositaires de la souveraineté. Dans ce contexte, deux orientations s'imposent pour tirer parti de la construction européenne.

Dans un premier temps, il nous faut savoir quelle Europe nous voulons. Pour cela il faut dresser un bilan exhaustif du partage des compétences entre la France et l'Union Européenne afin de mieux définir ensuite une stratégie européenne pour

éviter d'être pris de court par les propositions de la Commission. Le parlement devrait en débattre lors de l'établissement de cette stratégie et ensuite la suivre en continu.

Le train de Europe est définitivement parti. Il faut donc s'adapter aux procédures communautaires c'est à dire participer à leurs élaborations. Il faut que notre administration intègre et s'investisse dans la connaissance du droit communautaire. Le lobby à la méthode anglo-saxonne ne présente aucun caractère mafieux, il faut donc que la France coordonne son travail d'influence. De même, pour que le parlement français puisse mieux définir la stratégie européenne de la France, il doit être associé au quotidien aux négociations européennes. Cela devrait permettre de renforcer la construction d'une Europe de façon plus démocratique qu'aujourd'hui.

## NOTE 7 : La France et la décentralisation

Il s'agit aujourd'hui de tirer les conséquences de la décentralisation. Les résultats sont mitigés essentiellement à cause des principaux ratés suivants : dotations budgétaires insuffisamment évaluées, cofinancements difficiles à monter.

Il faut donc clarifier les compétences des collectivités locales pour tirer parti de la décentralisation. En particulier pour une opération nécessitant des cofinancements, il faudra qu'un seul maître d'ouvrage soit désigné, la responsabilité d'opérations lourdes (lycée, routes) ne se partagent pas sous peine que le projet dérape techniquement ou financièrement. Il faudrait profiter aussi du réseau de ses collectivités locales pour expérimenter, en fonction des sites, de nouvelles orientations que l'Etat souhaite prendre. Cette approche a pour objectif d'éviter le vote d'une loi suivi de nombreux amendements pour cause de manque de vision de ce qui se passe sur le terrain.

## NOTE 8 : Donner au gouvernement les moyens de diriger l'état

### a) Sur le plan du contrôle

Dans un premier temps, il faudrait coordonner les travaux des différents organismes de contrôle. L'objectif est de pouvoir communiquer au parlement et aux citoyens le bilan annuel de ce contrôle de l'Etat. La Cour des Comptes et le Conseil économique et social fournissent déjà des rapports de qualité. Mais ils restent " lettre morte " car il faudrait, en plus du contrôle, relancer l'évaluation des politiques publiques. Cela impose l'introduction à tous les niveaux de l'administration d'indicateurs de résultats à ne pas confondre avec des indicateurs de moyens qui sont souvent dévoyés de leur objectif (un exemple : les besoins en carburant dans les armées). Une évaluation ne se décrète pas, elle est incluse dans la mise en place d'une politique ou d'une action.

### b) Sur le plan d'une administration rénovée

- Une diminution des cabinets ministériels au profit de directeurs centraux plus puissants devrait être recherchée

Dans le meilleur des mondes, l'administration devrait être dépolitisée. Une voie pourrait consister à réduire les cabinets ministériels à leur plus simple expression car ils introduisent souvent une perte en ligne dans la prise de décision, ils démotivent les directeurs centraux qui doivent être les vrais conseillers techniques du ministre. ainsi les réunions de cabinet serait remplacée par des réunion de comité de direction présidé par le ministre avec une participation intuitive personnelle de ses directeurs centraux. Cette structure se rapproche de celle d'une réunion de direction telle que pratiquée dans le monde industrielle.

De plus en accélérant les carrières, les cabinets participent de près à la politisation de l'administration. Il faut que la France puisse arriver à disposer d'un creuset de vrais patrons pour son administration. Pour cela le système élitiste des grandes écoles est tout à fait insuffisant car il ne permet de sélectionner des personnes ayant un sens des réalités, une aptitude au commandement, l'imagination, le courage. Ces qualités ne se révèlent uniquement dans la vie professionnelle au contact des hommes et dans des situations difficiles. Comme le font les grands groupes privés, il faut que l'Etat organise la gestion de ses futurs cadres dirigeants issus de l'interne (et pas uniquement sur le rang d'entrée dans une grande école 25 ans auparavant) mais aussi venant du secteur privé cela en réduisant l'écart entre la rémunération des cadres supérieurs du privé de ceux de la fonction publique.

- L'introduction dans l'Etat de la gestion prévisionnelle des effectifs

Si l'Etat doit faire de la prévision pour la France, il devrait surtout se préoccuper de sa propre gestion prévisionnelle. A ce sujet le poste budgétaire lié aux effectifs en activité est important. L'Etat doit donc apprendre à gérer de façon prévisionnelle ses effectifs. Ceux-ci sont le plus souvent de façon imprécise connus mais personne ne cherche à en savoir plus. Il semble en effet que tout le monde soit payé en fin de mois ce qui signifie au moins que des fichiers existent mais ne permettent pas de faire de la gestion prévisionnelle à moyen et long terme. Dans une entreprise, les effectifs sont connus au jour près. Pour l'Etat on pourrait se satisfaire dans un premier temps d'une information par trimestre puis à terme mensuellement. Ce paramètre est vital pour gérer le budget de l'Etat qui dépend à hauteur de 40% des dépenses de ses personnels (4 millions de fonctionnaires ou assimilés, soit 15% de la population active).

- Une reconnaissance de la place des citoyens au coeur de l'administration

Il semble que l'administration s'occupe plus de ses agents que des usagers. La France a un vrai retard dans la connaissance des besoins du public et de la définition d'indicateurs de qualité de service. La qualité du service doit redevenir un critère essentiel de la gestion publique. Là aussi il faudrait développer, comme dans les secteurs privés, des moyens de mesure du coût et de la qualité des services de l'Etat ainsi que les attentes et la satisfaction des usagers. Ainsi on pourrait fixer des contrats objectifs précis et chiffrés à tous les niveaux de l'administration.

c) Sur le plan de la délégation de responsabilité

Rendre plus simple et plus efficace l'administration territoriale de l'état.

L'administration est trop éloignée du citoyen mais à la fois l'Etat ne dispose pas des moyens au sein de ses services territoriaux de moyens d'expertise, de planification et d'évaluation. Il faudrait donc rendre plus simple et plus efficace l'administration territoriale de l'Etat en ne cherchant pas à avoir une administration uniforme en tout point pour tenir compte de la diversité de notre pays et de ses problèmes.

- Faire des établissements publics un outil de la modernisation de l'état et créer de nouvelles agences

L'Etat a créé depuis un siècle des établissements publics essentiellement pour leur permettre d'échapper aux rigidités de la gestion étatique, un comble ! Une telle approche n'est véritablement utile si l'Etat fixe formellement des missions à ces établissements. De plus dans un souci de gestion des deniers publics, il faudrait relier la fourniture des subventions à la réalisation des objectifs clairs et acceptés par les deux partis (contractualisation interne), cette étape n'a jamais été franchie.

Il serait bon de s'inspirer de l'expérience des agences au Royaume-Uni, procédé de benchmarking communément utilisé dans le monde industriel. En moins de 5 ans, près de 75% des fonctionnaires de l'Etat travaillent désormais dans des agences. La logique de responsabilité et d'autonomie a été poussée très loin : des objectifs chiffrés de délais et de qualité de service, de coût et de productivité sont donnés au directeur d'agence. Celui-ci est ensuite libre de s'organiser et peut recruter, promouvoir, transformer des emplois selon des règles considérablement assouplies. Il doit même répondre directement aux parlementaires. Une mise en concurrence des services de l'agence avec la sous-traitance dans le secteur privé est fréquemment effectuée.

L'Etat pourrait examiner la transformation de toutes administrations qui assurent une fonction de prestations de services n'impliquant pas une appréciation discrétionnaire mais obéissant à des critères objectifs. Cela permettrait de rendre plus transparente les conditions d'octroi d'aides de l'Etat.

- L'octroi de vrais pouvoirs de gestion aux responsables de l'administration

Le bon sens impose que si l'Etat veut se déconcentrer, il devrait dans le même temps donner aux responsables nouvellement désignés les pouvoirs de gestion. On est vraiment responsable que si l'on dispose des pouvoirs que requiert sa mission. Mais il faut aller encore plus loin dans la mobilisation pour remplir une tâche ainsi déléguée à un responsable localement. Il faut que chaque individu soit investi d'une mission avec des moyens suffisants et dont il devra répondre (technique du management par objectifs négociés).

d) Sur le plan législatif

L'Etat ne pourra pas améliorer son fonctionnement si les 8000 lois, 80000 décrets et les 20000 règlements communautaires ne font pas l'objet d'une opération de nettoyage. Mais cette opération doit s'appuyer sur une méthodologie. Celle-ci devrait veiller en continue à ce que le recueil des textes officiels ne conserve en son sein

que des textes utilisables et utilisés. Il suffirait d'utiliser des procédures analogues à celle utilisée dans des entreprises qui ont été obligés de mettre en place des moyens de mise à jour des normes et de leur évolution. De même, les normes suivent une procédure d'examen probatoire souvent lente pour certains mais qui permet une fois en place d'éviter des problèmes dans leurs applications. Beaucoup de textes de lois ne sont pas applicables faute d'avoir été déverminés, essayés, soumis à l'appréciation des citoyens pour une période probatoire. A quand le journal officiel sur Internet avec des projets de loi à lire en avant-première ?

#### e) Sur le plan de la gestion budgétaire

Plus que la maîtrise de la dépense publique, une réduction s'impose. Pour cela deux voies :

##### - développer la responsabilité budgétaire

Comme pour le reste de l'Etat, il faut améliorer la prévision et la programmation des dépenses. Sans faire fi du principe de l'annualité budgétaire, il faut avoir une vision pluriannuelle des dépenses pour mesurer par exemple le poids d'une mesure politique. Rares sont les engagements financiers qui ne durent qu'une année ou le temps d'un mandat politique. Il va de la responsabilité du politique de faire mesurer par son administration les risques qu'il fait prendre aux contribuables au travers du budget de l'Etat et surtout de l'afficher publiquement lors des débats parlementaires. Il faudrait mettre dans tous les ministères une programmation glissante de trois ans qui permette de veiller à ce qu'un report de charge ne soit pas trop lourd pour l'avenir. Il faut encourager les fonctionnaires à faire des économies (liberté en matière de frais de fonctionnement et de personnels). Ainsi les économies générées pourraient alimenter un " compte-crédit ". Celui-ci pourrait permettre : d'utiliser des reliquats plus tard, de disposer d'une capacité à investir à moyen ou long terme, de bénéficier d'un avancement de carrière. Ce n'est plus le montant en absolu du budget géré qui fera la notation mais la capacité à gérer un portefeuille de possibilités de réduction des dépenses qui sera récompensée.

##### - moderniser le cadre et les services financiers de l'Etat

-

#### NOTE 9 : Profil du dirigeant modèle

- il doit être un homme d'action et non pas un théoricien. Il devra gérer des crises qu'il aura le plus souvent pas générées lui-même contrairement à des figures hors du commun comme de Napoléon , De Gaulle,.....;

- il doit être crédible en restant digne de confiance et en tenant leur engagement ;

- il doit avoir une forte personnalité pour imposer son autorité naturelle et non sa domination ;

- il doit être courageux en prenant des risques ;

- il doit être visionnaire en anticipant l'avenir avec clairvoyance ;
- il doit avoir un message simple ;
- il doit être un battant et tenace en consacrant toute son énergie à la réalisation de l'objectif ;
- il doit être un orateur accompli car il doit communiquer pour convaincre ;
- il doit être charismatique ;
- il doit se trouver là au bon moment ;

Un bon décideur est celui qui décide peu car sinon il se contente de réagir aux événements. De Gaulle l'avait bien compris : " pour appliquer une force limitée à un bon endroit, le seul moyen est de se préparer longtemps ". Un décideur doit se constituer une réserve de puissance qu'il ne gaspille pas en décidant à tout moment. En se laissant prendre dans la mécanique de l'action, on perd de vue les contraintes, on se met des oeillères et on reste obnubilé par l'objectif.