

**Dossier** □

# La Méthodologie Systemique

*Présentation des outils systémiques à partir du récit d'un projet en Préfecture.*



La systémique : une démarche  
rustique en interaction  
constante avec le terrain.

*Par* □

**Henry Roux de Bézieux**

Ingénieur EPF-Z, DEA Formation des Adultes,  
Directeur FranceManagement Version 1.0

Version 1.0

© **Mai 2004**



## Licence d'utilisation de cette œuvre

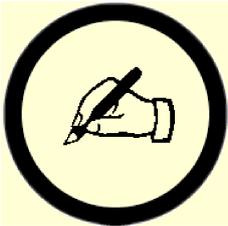
Cette œuvre, intitulée “La méthodologie systémique : Présentation des outils systémiques à partir du récit d'un projet en Préfecture” est protégé par copyright :

- © 2004, Henry Roux de Bézieux, déposé auprès de la Société des Gens de Lettre, Paris, France.

Le bénéficiaire de la présente licence est libre :

- de reproduire, de photocopier, de distribuer et d'utiliser cette œuvre sans devoir verser aucune rémunération à quiconque.

A condition de respecter les conditions suivantes :



• **Attribution :**

- La paternité de l'oeuvre doit être clairement reconnue à Henry Roux de Bézieux sur les pages de titre de l'œuvre ainsi qu'en bas de chacune des pages par les mentions “© 2004 Henry Roux de Bézieux” et “www.systemique.com”.



• **Non Exploitation Commerciale :**

- Aucune exploitation commerciale directe de cette œuvre ne peut être faite, par exemple en vendant les droits ou en y donnant accès contre rémunération.
- Si le bénéficiaire de ce contrat de licence utilise cette œuvre dans le cadre de services payants qu'il propose par ailleurs, il doit néanmoins veiller à ce que l'accès à l'œuvre elle-même soit libre de droits. Est seul toléré le remboursement à prix coûtant des frais de reproduction de l'œuvre (photocopie, ...).



• **Partage à Nouveau :**

- Lorsque ce document est redistribué, il doit l'être avec la même licence que celle-ci, qui y sera intégralement reproduite.
- Le bénéficiaire de cette licence est dans l'obligation de faire comprendre à tout tiers auquel il donne cette oeuvre qu'il sera lui-même tenu par la présente licence.
- Le bénéficiaire de cette licence ne peut offrir ou imposer des conditions sur cette oeuvre qui altèrent ou restreignent les termes de la présente licence ou l'exercice des droits qui y sont accordés envers quiconque.

L'auteur se réserve intégralement les droits de publication de l'œuvre originale.

Les droits du bénéficiaire de la présente licence sur cette œuvre sont non exclusifs et il ne dispose d'aucun recours ni contre l'auteur, ni contre tout autre utilisateur quel qu'en soit le motif. L'œuvre est mise à disposition en l'état sans garantie d'aucune sorte, y compris à l'égard de son contenu ou de son exactitude. L'auteur se réserve le droit de proposer l'œuvre à des conditions différentes de celles énoncées dans la présente licence ou de cesser sa diffusion, sans pour autant que cette possibilité ne vienne affecter les droits et devoirs énoncés dans la présente licence. Le présent contrat ne couvre pas les images incorporées dans cette œuvre.

Tout manquement à cette licence peut être signalé à Henry Roux de Bézieux, FranceManagement, 6 rue du Labech, 34110 Vic la Gardiole, France.

Cette licence est une adaptation française non officielle de la Creative Commons License, Attribution / Non Commercial / Share Alike version 1.0, disponible en anglais sur le site internet : <http://creativecommons.org/>



## Table des Matières

<b>Page</b>	
<b>4</b>	<b>Préambule</b>
<b>4</b>	<b>Introduction</b>
4	<ul style="list-style-type: none"><li>• Le point de départ dans le concret</li></ul>
	<b>Etape 1□: La Modélisation</b>
5	<ul style="list-style-type: none"><li>• La préparation de l'observation</li></ul>
6	<ul style="list-style-type: none"><li>• L'analyse des partenaires</li></ul>
7	<ul style="list-style-type: none"><li>• Les fonctions du système</li></ul>
8	<ul style="list-style-type: none"><li>• L'environnement du système</li></ul>
8	<ul style="list-style-type: none"><li>• L'histoire du système</li></ul>
9	<ul style="list-style-type: none"><li>• Une synthèse provisoire</li></ul>
10	<ul style="list-style-type: none"><li>• Les compétences et les règles</li></ul>
11	<ul style="list-style-type: none"><li>• Le positionnement des intervenants</li></ul>
12	<ul style="list-style-type: none"><li>• La dynamique du système</li></ul>
13	<ul style="list-style-type: none"><li>• Synthèse : les formulations alternatives</li></ul>
14	<ul style="list-style-type: none"><li>• La validation du modèle</li></ul>
<b>15</b>	<b>Etape 2□: La Scénarisation</b>
15	<ul style="list-style-type: none"><li>• Les axes d'intervention</li></ul>
16	<ul style="list-style-type: none"><li>• Le choix des objectifs</li></ul>
16	<ul style="list-style-type: none"><li>• Les principes d'intervention</li></ul>
17	<ul style="list-style-type: none"><li>• La construction du story board</li></ul>
17	<ul style="list-style-type: none"><li>• Le choix des indicateurs</li></ul>
<b>18</b>	<b>Etape 3□: L'Action</b>
18	<ul style="list-style-type: none"><li>• Le lancement de l'action</li></ul>
19	<ul style="list-style-type: none"><li>• Les projets menés par l'encadrement</li></ul>
20	<ul style="list-style-type: none"><li>• Les premiers résultats</li></ul>
21	<ul style="list-style-type: none"><li>• Le bilan provisoire</li></ul>
<b>22</b>	<b>Conclusion</b>



## Préambule

Février 2002. Belle journée hivernale. Le téléphone sonne. A l'autre bout, la voix d'une femme. Renseignements pris, la DRH d'une Préfecture du Nord de la France.

- Je vous contacte parce qu'on m'a parlé de l'opération que vous avez menée chez des collègues, commençait-elle...

- Oui, effectivement, j'y ai conduit un gros chantier, répondis-je prudemment.

- Nous avons ici, il me semble, une problématique assez similaire, poursuivit-elle.

- Ah bon ?

- Et j'aimerais étudier avec vous la possibilité de vous faire intervenir...

- En effet, fis-je en me déridant.

Nous passâmes une heure au téléphone ce jour là. Deux mois plus tard, je me retrouvai dans une grande ville du Nord pour le début de l'aventure.

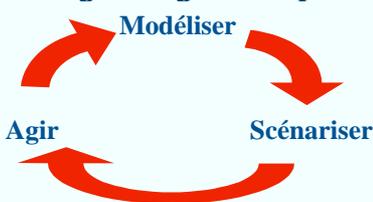


Joker ! La systémique s'impose pour simplifier les projets complexes.

d'entrée de jeu vers un geste volontariste : la planification.

A l'inverse, l'approche systémique s'applique en premier lieu aux situations confuses ; celles qui renvoient à de multiples perceptions contradictoires ; celles qui résistent à l'action et qu'on désespère de faire évoluer. En conséquence, on préférera les méthodologies de la qualité pour les problèmes clairs et bien identifiés. Et l'approche systémique pour les situations floues, confuses et ambiguës. Situations que les organisations doivent d'abord apprivoiser avant de réussir à trouver les bons modes d'action.

### Le Cycle Systémique



Et l'approche systémique pour les situations floues, confuses et ambiguës. Situations que les organisations doivent d'abord apprivoiser avant de réussir à trouver les bons modes d'action.

L'approche systémique s'appuie sur son propre cycle : Model-Scenarise-Act, c'est-à-dire modéliser, scénariser, agir. Sa particularité, c'est l'étape de modélisation qui permet de construire des points de repère pour naviguer la situation au mieux.

## Introduction

Présenter la méthodologie systémique de façon concise, c'est un défi. Faire un exposé synthétique de ses concepts, de ses théories, de ses outils ? Impossible. Ceux qui s'y sont essayé ne l'ont jamais réussi en moins de 200 pages.

Cet article prend donc le parti de présenter la systémique à travers le récit d'un chantier concret, mené en l'occurrence dans une Préfecture. Il s'agit de faire toucher du doigt en montrant les étapes de l'avant projet et du projet. De dresser une fresque vivante. Les éclairages théoriques ne feront qu'éclaircir brièvement ce récit, afin d'expliquer pourquoi on a procédé comme on l'a fait.

### Le point de départ dans le concret

Depuis les années 1980, la Qualité Totale a popularisé sa méthodologie connue sous le nom de "roue de Deming" ou PDCA : Plan-Do-Check-Action (Planifier, Développer, Contrôler, Améliorer).

La Qualité part donc d'une situation qu'on pense connaître et s'oriente

### La Roue de Deming





## Etape 1 : La modélisation

Impossible à la Préfecture d'appliquer ce cycle. Il n'y avait pas de client à l'horizon pour cela. Qu'importe ! Il y avait un client pour autre chose, en l'occurrence une formation aux techniques d'organisation dans l'administration.

- Bonjour...

Le stagiaire prend de justesse la main qui lui est tendue. Mardi matin, 9 heures. La salle de réunion de la Préfecture est petite, sombre et lugubre. Son nom "salle verte", doit faire référence à une couleur qui éloigne les mouches. Dix fonctionnaires sont là, chefs de bureau, chargés de missions et Directeurs de Préfecture. Ils ne savent pas à quoi s'attendre. Ils ne bougent pas, ils ne s'animent pas, il faudra la matinée pour les dérider.

Inutile de raconter cette formation par le menu. Elle dura trois jours ; fut basée sur l'étude des situations concrètes amenés par les stagiaires ; et permit de faire un embryon de modélisation. D'élaborer quelques hypothèses sur le "système Préfecture". De les tester auprès des stagiaires, de réunions avec la DRH et le Secrétaire Général de la Préfecture.

La modélisation sert à construire des points de repère qui permettront d'élaborer un avant-projet. Mais pourquoi donc modéliser ? Pour donner un sens plus vaste à la formation commencée ? Pour réagir à l'immobilisme ambiant ? Pour répondre à une curiosité partagée avec la DRH ? Pour relever un défi : concevoir un projet susceptible de prendre racine dans ce milieu particulier ?



La systémique aide à trouver de nombreux chemins vers le but.

### La préparation de l'observation

Première étape de la modélisation : cerner d'un peu plus près ce qu'on compte observer. Tracer, même vaguement, les contours du système à modéliser.

On procède de façon pragmatique. Puisque, dans ce cas précis, il n'était pas envisagé de faire débarquer une armée de consultants en Préfecture... Puisqu'on ne pouvait exploiter que la petite entourelle par le stage, on fit simple. On inclurait dans le système considéré les niveaux supérieurs de la hiérarchie (Chef de Bureau et au-dessus jusqu'au Préfet). On exclurait aussi bien les agents ("agents d'exécution" comme on les appelle là-bas) que les strates supérieures du Ministère basées à Paris.

#### 1.1. Tracer les frontières approximatives du système.

- > **Pourquoi ?** Pour tracer les contours de ce qui va être observé.
- > **Questions utiles :** Qu'est-ce qui est réputé être à l'intérieur du système ? Quels acteurs, quels processus, quels niveaux ?
- > **Conseil :** Réviser le tracé après coup si nécessaire.

Par contre, le système considéré inclurait tout ce qui était observable : les rapports entre les personnes, les processus organisationnels, les processus de soutien (budgétaires, RH, etc.), les compétences, la culture organisationnelle, etc.

Il y a de l'arbitraire dans cette façon de tracer les frontières du système. Inévitable puisqu'on ne sait pas encore ce qu'on cherche vraiment. Ne risque-t-on pas de passer à côté de quelque chose d'important. De séparer artificiellement l'œuf et la poule ? Pas vraiment. Comme on le verra plus tard, on pourra toujours rattraper des erreurs de tracé

ultérieurement.



## L'analyse des partenaires

Qui sont les acteurs du système, que veulent-ils, que pensent-ils ? Le savoir permettra d'éclairer les décisions ultérieures. On procède généralement en faisant la liste des personnes et des populations potentiellement affectées par un projet. On identifie les enjeux potentiels de chacun ainsi que présupposés qu'il est susceptible de projeter sur la situation ("frames of mind" en Anglais). Selon les cas, l'analyse est esquissée, comme ici (on ne regarda que 3 populations) ou poussée de façon plus méthodique.

**Première population de la Préfecture, les cadres :** Il sembla que ces directeurs et chefs de bureau étaient pour la plupart consciencieux mais complexés. Consciencieux, c'est-à-dire ayant à cœur de bien faire leur travail, de servir l'Etat et le Public, de s'investir et d'obtenir des résultats. Complexés parce qu'en butte au côté kafkaïens du système, parce que conscients de leur manque de savoir faire, parce que peu managés par leurs supérieurs. Deux aspirations particulières à cette population : disposer d'espaces de liberté et d'initiative (échapper au carcan) ; recevoir une communication honnête (échapper à la langue de bois).

**Deuxième population "le Corps Préfectoral" :** Quelques contacts avec haute hiérarchie permit de relever un faisceau d'enjeux et d'attitudes relativement ambigus :

- L'organisationnel et le management ne faisait pas partie de leur champ de vision. S'ils étaient à l'aise pour parler de stratégie, ils

### 1.2. Comprendre les enjeux des personnes affectées

> **Pourquoi ?** Pour savoir qui est susceptible de se mobiliser pour ou contre tout changement.

> **Questions utiles :** Qui est affecté de près ou de loin, volontairement ou involontairement ? Quels sont leurs enjeux ? Quels sont les œillères à travers lesquelles ils ont tendance à voir la situation ?

> **Conseil :** Utiliser cette analyse pour comprendre ce que les gens veulent vraiment et anticiper leurs réactions possibles.

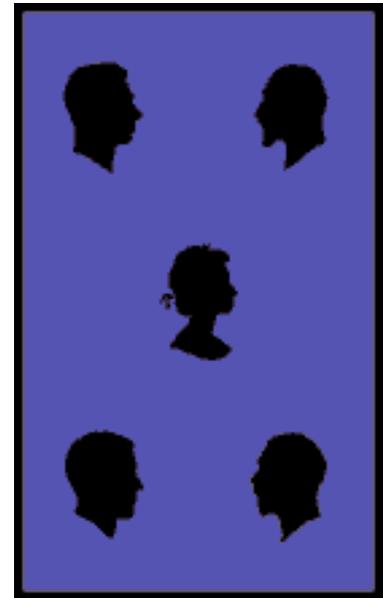
avaient l'habitude d'ignorer aussi bien les détails organisationnels que les sensibilités de leurs collaborateurs.

• Il sembla rapidement que leur conception du pouvoir tenait plus à la centralisation des prises de décisions qu'ils imposaient qu'au pilotage de la vision et des processus. Décideurs rapides et infatigables, hommes cultivés et ouverts, ils surprenaient toutefois tant ils avaient l'air enfermés dans le court terme.

• Bien que leur engagement au service de l'Etat paraisse incontestable, et qu'ils soient sincèrement soucieux d'en améliorer le fonctionnement, ce n'étaient pas des réformateurs. Pouvaient-ils envisager la réforme du système qui les avait portés au pinacle ?

**Troisième population, les représentants du personnel :** Puisqu'ils focalisaient sur leurs personnes les angoisses du corps préfectoral, il fallut s'y intéresser.

Quelques contacts laissèrent penser qu'il seraient neutre vis à vis de tout ce qui ne remettrait en cause ni les conditions de travail ni la rémunération ou autres avantages. Ils souhaitaient aussi que les formes de concertation avec le personnel soient respectées dans la conduite du projet. Ce diagnostic fut confirmé par la suite et il n'y eut jamais de souci de leur côté, bien au contraire.



Qui sont les partenaires ?  
Leurs enjeux ? Leurs  
œillères ?



## Les fonctions du système

### 1.3. Identifier les outputs du système.

> **Pourquoi ?** Pour comprendre ses fonctions, ce qu'il produit pour chaque catégorie d'acteur.

> **Questions utiles :** Qui sont les acteurs, les bénéficiaires et les propriétaires du système ? Que produit le système pour chacun d'entre eux ?

> **Conseil :** Juxtaposer les points de vue correspondant à chaque catégorie d'acteurs.

Il est rare qu'un système n'ait qu'une seule fonction. On peut généralement lui en attribuer plusieurs. Pour se faire une idée des fonctions remplies par le système "Hiérarchie de Préfecture" on chercha à compléter des phrases commençant par : "c'est un système pour \_\_\_\_\_".

• "**C'est un système pour gérer le quotidien**", fut la première hypothèse. C'est-à-dire faire en sorte que les choses marchent sensiblement bon an mal an comme elles avaient toujours marché. Que les permis de conduire soient délivrés, que les élections soient organisées, etc.

• "**c'est un système pour garantir la stabilité**" fut la deuxième hypothèse, en corollaire de la première. Mêmes équipes, mêmes budgets, ancienneté importante des

personnes, lenteur des évolutions... Tout le système d'encadrement semblait conçu pour perpétuer une grande stabilité.

• Troisième hypothèse, "**c'est un système pour produire du confort**". Horaires élastiques, congés généreux, faibles niveaux d'exigence, feed-back rares, tolérance élevée vis-à-vis des dysfonctionnements... Le confort des encadrants semblait maintes et maintes fois l'emporter sur toute préoccupation opérationnelle ou de service. Ce qui n'excluait ni le dévouement ni la conscience professionnelle, par ailleurs élevés.

• Quatrième hypothèse, "**c'est un système de valorisation du grade hiérarchique**". Respect élevé pour les chefs, formes de politesse ampoulées "*Madame la Directrice, Monsieur le Sous Préfet...*", communication indirecte et alambiquée...

• Cinquième hypothèse, "**c'est un système pour laminer toute forme d'individualité**". Ton feutré, presque déprimé qui semblait présider aux discussions. Visages allongés qui ne s'animaient qu'avec difficulté. Difficulté des participants à s'exprimer, à rentrer dans des controverses, à s'autoriser des initiatives et de l'originalité... Et même à blaguer, à s'esclaffer ou à dire un mot plus haut que l'autre en dehors du pré carré de leurs relations habituelles.

La gestion, la stabilité, le confort, le respect de la hiérarchie et l'impersonnalité ... Tout n'est pas dit en cinq mots, mais un coin du voile est levé. On verra plus loin comment utiliser ces informations.



Bien regarder le système pour comprendre ses finalités.



## L'environnement du système

On a vu que le système avait été défini d'une façon quelque peu arbitraire. Qu'importe puisqu'on regarde le système dans son environnement, qu'on le considère ouvert et réceptif aux influences.

Qu'observe-t-on donc dans l'environnement du système Préfecture vers la fin 2002 ? Voici les 4 facteurs les plus essentiels.

- **La LOLF, loi organique relative aux lois des Finances** qui introduit progressivement dans l'administration de nouvelles logiques : globalisation des budgets, contrôle de gestion, responsabilisation accrue des gestionnaires.
- **Une pression inédite sur les budgets**, qui ira d'ailleurs en se renforçant en 2003 et 2004 (déficit budgétaire, pression de l'Europe, etc.).
- **Un séisme démographique, baptisé "choc de 2006"** d'après l'année à compter de laquelle il y aura départ à la retraite massif des baby boomers. Dans le cas de la Préfecture, près de la moitié des personnels partiront entre 2006 et 2016.

### 1.4. Faire un tour d'horizon de ce qui se passe dans l'environnement du système.

➤ **Pourquoi ?** Pour identifier les influences qui pèsent sur le système.

➤ **Questions utiles :** Que se passe-t-il dans l'environnement économique de la situation ? People ? Légal ? Technologique ? Social ? Culturel ? Psychologique ? Institutionnel ? Tout à fait ailleurs ?

➤ **Conseil :** Balayer large pour identifier les interdépendances.

• **Une réforme de l'Etat vague.** Au delà des mesures à effet d'annonce comme la suppression des fiches d'état civil, il n'y a guère d'activité véritable sur ce thème en 2002. Au niveau local, on peine à dépenser l'argent du FRE, Fonds de Réforme de l'Etat institué par le gouvernement Jospin. Il n'y a guère d'appropriation du thème de réforme.

Avant de tirer les enseignements de ces 4 facteurs, il faut les croiser avec la perspective historique. Patience donc.

## L'histoire du système

Puisqu'on regarde, dans le cas de la Préfecture un système social, composé d'hommes et de femmes, celui-ci est nécessairement conditionné par son histoire. Les événements marquants de celle-ci influent sur la psychologie commune. Quels conditionnements ont-ils créés ?

Vue l'histoire bicentenaire de l'administration préfectorale, un sérieux tri historique s'impose. On se centrera sur les quatre éléments suivants :

• **"Le fait du Prince"**. Cette expression est utilisée par les fonctionnaires eux-mêmes. Elle décrit l'unilatéralisme et la suffisance qui semble caractériser les supérieurs hiérarchiques dans leurs rapports avec leurs subordonnés. Survivance de l'ancien régime ? Héritage d'un passé lointain ? Cette attitude s'exprime dans mille gestes quotidiens : attentes interminables dans les antichambres des personnages importants ; fauteuils trop bas dans lesquels on assied le manant ; attitudes condescendantes habillées dans des formules compassées...

• **La communication formelle.** Là encore, il s'agit vraisemblablement de la survivance d'un style très "19<sup>ème</sup> siècle". Il ne s'agit de formules alambiquées ("Monsieur le Préfet..."). Et surtout d'un style indirect qui interdit de dire ce qu'on pense de façon simple et factuelle. On se comporte comme si tous les sujets étaient piégés. Peut-être le sont-ils d'ailleurs. Dans cet univers en apparence feutré, les controverses ne peuvent émerger au grand jour et les



Comprendre le passé pour réussir l'avenir.



coup bas sont donnés dans l'ombre. A noter que les simples agents d'exécution échappent en partie à ce paradigme.

### 1.5. Comprendre ce que l'histoire du système induit dans le présent.

➤ **Pourquoi ?** Pour identifier les influences qui pèsent sur le système.

➤ **Questions utiles :** Quels sont les événements marquants dans l'histoire du système ? Qu'est-ce qui semble avoir été acquis, établi, entériné, provoqué, induit par ces événements ?

➤ **Conseil :** Regarder autant les prédispositions psychologiques que les structures.

#### • **Un malaise dans le face à face avec la société.**

Selon les sondages, les Français apprécient plutôt leurs fonctionnaires. Ils sont aussi nombreux à leur envier leurs avantages, leurs salaires, leur sécurité, etc. Au quotidien, le contact entre usagers et fonctionnaires de la Préfecture ne sont pas aussi roses. Files d'attente, énervements, crises de nerfs, récriminations, insultes... Ça ne rigole pas. Et pour ce qui est cadres, c'est dans la presse et au contact des entrepreneurs qu'ils se voient parfois taxés "d'immobilisme", de "ringardise". Chez ceux qui y sont exposés, ce feed-back est générateur de stress et de malaise.

#### • **Un historique d'échec des tentatives de réforme.**

Dans la Préfecture, on parle encore avec des trémolos dans la voix du passage il y a 15 ans d'un major du conseil et de sa logique productiviste. Action qui d'ailleurs, comme tant d'autres, ne déboucha pas sur rien de palpable. Cette

histoire et les autres ont laissées chez le middle management un profond scepticisme. Une quasi certitude que tout programme de réforme est voué à l'échec. Que les acteurs du changement ne font que de la figuration. Et si les strates élevées de la hiérarchie feignent d'y croire encore dans leurs discours, ils ne s'empressent pas à poser des actes concrets.

## Une synthèse provisoire

Voici déjà cinq étapes d'analyse parcourues. Et l'on ne débouche pas encore ? Faut-il vraiment tant d'analyses pour construire un avant-projet ?

Partie du flou, l'approche systémique passe par ces phases de recherche divergente pendant lesquelles la pensée semble gambader et s'éloigner de l'objectif. Elle aboutira prochainement à l'avant-projet, mais non sans avoir balisé la situation des points de repère qui faciliteront toutes les actions ultérieures. On regagnera donc par la suite le temps qu'on a perdu ici.

Qu'a-t-on appris au juste à ce jour ?

• **Que le système apparaît hiérarchique et impersonnel** ("respect de la hiérarchie" ; "un système qui lamine l'individualité" ; "une communication formelle"). La théorie des systèmes prévoit qu'un tel ensemble se comporte de façon rigide et hostile au changement (homéostatique). Ce qui conduit à une première piste d'action. Plutôt que de se casser les dents à vouloir réorienter un tel système, ne vaudrait-il pas mieux changer ses caractéristiques ? Le rendre plus *personnel*, plus ouvert à la *confrontation des points de vue*, plus *égalitaire*, et donc plus multipolaire<sup>1</sup> ? Ne serait-ce pas censé, puisque les systèmes multipolaires sont beaucoup plus simples à faire évoluer ?



Faire des synthèses pour accéder à l'arbre du savoir

<sup>1</sup> Voir à ce sujet Jamshid Gharajedaghi, *Systems Thinking, Managing Chaos and Complexity, A Platform for designing business architecture*, Butterworth Heineman, Boston, 1999.



• **Qu'il s'agit d'un système sous stress.** Un système sur lequel s'exercent de fortes pressions environnementales (LOLF, budgets, démographie, pression des usagers...) auxquelles il ne réussit pas à s'y adapter ("un système pour gérer le quotidien..." ; "Réforme de l'Etat vague" ; "historique d'échec des projets de changement").

On pense qu'il faudrait une pression déterminante pour faire changer ce type de système. C'est faux. Les recherches du systémicien Karl E. Weick<sup>2</sup> montrent qu'une pression durable sans perspective de solution aurait plutôt tendance à *raidir le système* (plutôt qu'à l'assouplir) ; à entraîner une *dégradation des capacités du système* ainsi qu'une *perte de son potentiel de créativité*.

Ce constat mène vers une seconde piste d'action : soulager la pression. Cette action paradoxale serait-elle susceptible de restaurer des capacités d'adaptation ?

Assez dit pour l'instant. La modélisation n'est pas finie. Il y a d'autres facteurs à prendre en compte.



## Les compétences et les règles

Lorsqu'on a affaire à des systèmes répétitifs (système de production, de distribution, etc.), on s'attachera à comprendre leurs principaux processus. Quel est le workflow ? A quoi ressemble-t-il ? On accède ainsi à une vision dynamique du système : quel est l'enchaînement des opérations dans le temps ?

Cette analyse est impossible à conduire dans le cas du système Préfecture : multitude des tâches, processus mal définis... On lui substitue une double analyse, celle des compétences et celle des règles. La première se focalise autour de deux questions :

### 1.6. Cartographier les processus et/ou les compétences et les règles

- > **Pourquoi ?** Pour comprendre comment le système produit ses outputs.
- > **Questions utiles :** Quels sont les processus déterminants, le workflow ? Quelles sont leurs étapes, etc. A défaut, quelles sont les compétences clefs (présentes, absentes) ? Quelles sont les règles clef de fonctionnement du système ?
- > **Conseil :** Se focaliser sur les processus pour les systèmes de production.

• **Quelles sont les compétences collectives avérées ?** Celles qui permettent au système de fonctionner.

• **Quelles sont les compétences collectives faibles ou manquantes ?** L'absence de celles-ci explique bien des crises de croissance.

Dans le cas de la Préfecture, les cadres ont les compétences requises pour leur catégorie socioprofessionnelle à l'exception de deux : les compétences organisationnelles et de management de projet.

En matière d'organisation, il n'ont jamais reçu de formation (ni initiale, ni continue). Il n'y jamais eu d'assurance qualité, de workflow, de reengineering, ou de projet organisationnel. Donc pas de vision processus. Le seul outil connu est la "fiche de poste" qui, bien étrangement, est considéré "moderne".

Ni savoirs ni compétences collectives en matière de management de projet non plus. Pas de discours sur les rôles, sur les priorités, sur le pilotage des équipes, sur la conception des projets, sur la gestion du risque, etc.

<sup>2</sup> Karl E. Weick, *Making Sense of the Organisation*, Blackwell Business, Oxford, 2001.  
© Henry Roux de Bézieux *La méthodologie systémique*

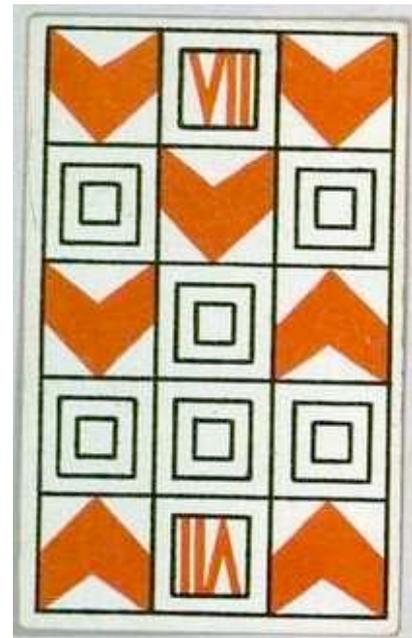


Ces compétences peuvent potentiellement devenir des bras de leviers pour l'évolution de l'organisation.

Par ailleurs, on procède à l'analyse des règles qui fait apparaître les "habitudes de fonctionnement" à l'intérieur du système. Ces règles, pour la plupart implicites n'ont généralement fait l'objet d'aucune discussion. C'est d'ailleurs ce qui les rend difficiles à transgresser. A la Préfecture, trois règles retiennent plus particulièrement l'attention :

- 1) "les nouveaux projets ne peuvent être impulsés que par les supérieurs hiérarchiques".
- 2) "Il ne saurait y avoir de controverse constructive au sujet de quoi que ce soit".
- 3) "La méta communication est interdite. C'est-à-dire qu'on a pas le droit de communiquer au sujet de la façon dont on communique."

En conditionnant le système, ces règles interdisent certains comportements qui pourraient contribuer à la performance collective ou au bien être des acteurs. On les aura en tête, lorsqu'on passera à l'action. Est-il possible de les relativiser ? D'ouvrir des espaces de dérogation ? D'en faire des sujets de discussion ?



Les règles structurent le système tout en lui imposant des limites.

## Le positionnement des intervenants

Comme l'affirme Luc Rouban, Directeur de Recherche au CNRS<sup>3</sup> "La réforme de l'Etat fait partie des thèmes les plus classiques et néanmoins les plus ambigus du débat politique contemporain." Cette ambiguïté s'explique par la multiplicité des regards portés sur l'Etat et des enjeux qui les sous-tendent. On retrouve la notion systémique selon laquelle un système social (l'Etat) n'existe pas *en soi*, dans le monde réel, mais dans l'esprit des observateurs sous formes de *cartes mentales*, c'est-à-dire de représentations.

### 1.7. Le positionnement des intervenants

- > **Pourquoi ?** Pour relativiser ses propres a priori, éviter les points aveugles.
- > **Questions utiles :** Quels sont les enjeux qu'on introduit soi-même dans le système ? Quels sont les points de résonance entre soi et le système ?
- > **Conseil :** Utiliser le feed-back qu'on reçoit au contact du système.

Dans cette logique, il n'existe donc pas plus de *système d'encadrement de la Préfecture* que de réforme de l'Etat, mais seulement des cartes mentales au sujet de l'une et de l'autre, susceptibles d'être fort variables d'une personne à l'autre.

Dans cette logique, les motivations, les a priori, les préjugés des intervenants et des donneurs d'ordre doivent aussi être présentés dans le modèle. On doit savoir énoncer d'où on parle.

S'il est impossible de parler ici à la place de la DRH de la Préfecture, le consultant peut, quand à lui passer aux aveux.

On ne sera pas surpris qu'il cherche par exemple, (comme tous ceux qui n'ont pas la sécurité de l'emploi ?) à assurer quelque pitance aux siens.

On apprendra qu'en dix-huit ans de bons et loyaux services, le seul client à l'avoir jamais grugé de sa rémunération légitime était justement l'un de ces hauts fonctionnaires qu'on penserait au dessus de tout soupçon. Episode ancien certes, mais pédagogique. En résulte-t-il une certaine méfiance ?

<sup>3</sup> Le discours néolibéral sur la transformation de l'Etat, dans Alternatives Economiques, Hors Série N° 6, 2004.



On comprendra qu'il préfère les ambiances souvent plus franches, plus carrées, plus directes du privé. Et quoi qu'habitué aux méandres byzantins de l'administration, il ne s'y complait pas nécessairement. Y a-t-il là des effets de résonance, comme pourrait le suggérer Mony Elkaïm<sup>4</sup> ?

Au delà de leurs implications dans la sphère privée, ces questions désignent certains des prismes à travers lesquels le système est considéré. Et donc les biais qui fatalement sont introduits dans tout diagnostic.

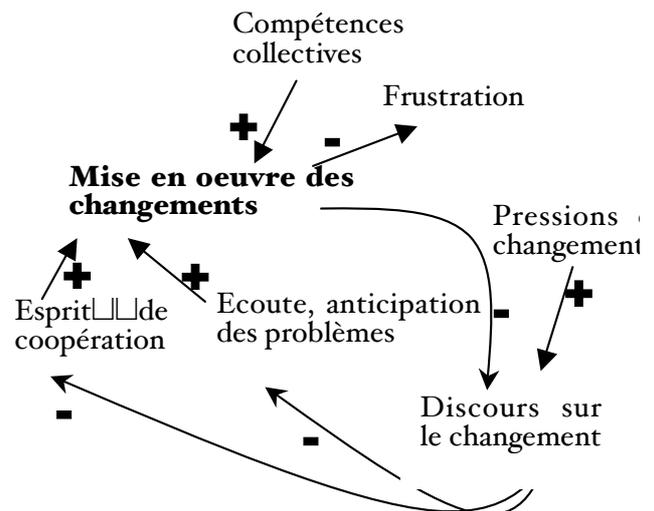


Le regard de l'observateur introduit nécessairement un biais.

## La dynamique du système

Un système ne reste stable que par rapport à une certaine échelle de temps... Ainsi l'administration française qui peut sembler si pérenne n'est qu'une invention récente, vieille de 2 à 300 ans au plus (et dont bien des pans n'ont que 50 ans). Qui sait ce qu'il en sera advenu dans un siècle ? L'Etat Français existera-t-il toujours ? Se sera-t-il fondu dans l'Europe ? La Préfecture étudiée sera-t-elle devenue Musée ? Un Conservatoire de Musique ?

Tout système a sa dynamique, aussi lente soit elle. Il évolue, que cela soit de façon constante, cyclique ou instable. La modification d'un paramètre entraîne l'évolution des autres... Pour représenter ces liens, la systémique



construit des "schémas de causalité" qui tentent d'expliquer et de prédire les relations possibles entre un ensemble de variables quantifiables.

Le schéma ci-contre représente de façon simplifiée les liens construits relatifs au système Préfecture. En plaçant la variable "Mise en œuvre des changements" en gras en haut à gauche, il lui donne une importance prépondérante.

En amont de celle-ci, trois autres variables, le niveau des compétences collectives, l'esprit de coopération, l'écoute et l'anticipation des problèmes. Les flèches accompagnées du signe "+" indiquent une corrélation positive (plus ces variables augmentent, plus il y aura un degré élevé de mise en œuvre des changements). En aval de la "mise en œuvre des changements", on trouve la variable (degré de-) "frustration". Le signe "-" indique que les deux variables sont corrélées en sens inverse. Moins il y a de changements mis en œuvre, plus il y a de frustrations. Vient ensuite la variable "Discours sur le changement". Moins il y a de mise en œuvre, plus il y a de discours...

### 1.8. Modéliser la dynamique du système

> **Pourquoi ?** Pour comprendre les évolutions probables du système.

> **Questions utiles :** Quelles sont les principales variables quantitatives du système ? Par quels liens de causalité sont-elles reliées ? S'agit-il d'un système stable ou instable ?

> **Conseil :** Construire plutôt des cartes partielles et simples, que des cartes très générales et complexes.

En "mettant la pression", ces discours sur le changement semblent provoquer une disparition de l'esprit critique, de l'anticipation des problèmes et de l'esprit de coopération.

<sup>4</sup> Sur le concept de résonance, voire l'excellent livre de Mony Elkaïm, *Si tu m'aimes, ne m'aimes pas*, Editions du Seuil, Paris, 2001.



On se dit “il faut”, “je dois”, et donc on se heurte à des obstacles. Et plus il y a d’obstacles, moins il devient possible de mettre le changement en œuvre... C’est un cercle vicieux.

Si l’on regarde ce schéma dans sa globalité, il se résume à deux idées simples : plus on parle du changement moins on le fait... Et moins on le fait, plus on est frustré et plus on en parle. La situation est analogique à celle du fumeur invétéré dont les bronches sont gagnées par des quintes de toux irrépessibles. Quotidiennement, il se dit “demain j’arrête”. Mais au matin du lendemain, il se sent affaibli et en manque. Donc il continue.

Dans la phase action, on tiendra compte de ce schéma par exemple en parlant très peu... En privilégiant l’action directe, l’esprit critique et la coopération qui seuls peuvent régler les problèmes.

## Synthèse □: Les formulations alternatives

On peut comparer la modélisation systémique à une analyse de marché : il s’agit de se faire une idée du terrain avant d’y mettre les pieds... Dans un cas comme celui de la Préfecture, cela se fait vite, et de façon informelle. Le modèle une fois construit peut se résumer par quelques questions incisives :

- “Comment améliorer l’efficacité organisationnelle de la Préfecture ?” (en rapport avec la dimension technique de la situation).
- “Comment créer un esprit de communication qui permettent mieux aux uns et aux autres de parler de façon simple et factuelle ?” (en rapport avec la dimension relationnelle de la situation).
- “Comment renforcer les individualités, l’esprit d’innovation, d’intrapreneurship à l’intérieur de l’encadrement ?” (en rapport avec la dimensions existentielle de la situation (existentielle = ce qui fait sens, etc.)).
- “Comment introduire des compétences d’organisation et de management de projet ?” (en rapport avec la dimension culturelle, en l’occurrence les savoir faire collectifs).

### 1.9. Formuler les niveaux de problèmes

➤ **Pourquoi ?** Pour synthétiser les différentes facettes de la situation.

➤ **Questions utiles :** Formuler le problème sous forme de 5 questions commençant par « comment » ayant trait aux dimensions technique, relationnelles, existentielles, culturelles, et vues de l’extérieur.

➤ **Conseil :** Juxtaposer les points de vue plutôt que de tenter de les réconcilier.



Superposer différentes formulations afin de mieux cerner la situation.

- “Comment créer une expérience modeste mais réussie de réforme de l’Etat à un échelon aussi local qu’anecdotique<sup>5</sup>” (en rapport avec une dimension plus politique et extérieure à la situation).

Autant que possible, les solutions à trouver devront répondre à ces cinq dimensions...

<sup>5</sup> On se souviendra que le slogan d’Apple était “changing the world, one person at a time”. C’était l’époque du lancement des premiers PC. Peut-on envisager de “changer l’Etat, une Préfecture à la fois ?”



## La validation du modèle

L'approche systémique simplifiée en suggérant de s'appuyer sur des points de repère plus en accord avec la nature "système" des organisations.

Pour les étayer, on les valide autant que possible. Idéalement, on croise le modèle avec l'historique du système ou avec les données résultant d'enquêtes internes. On le soumet à des groupes représentatifs, etc. Rien de tout cela n'étant possible à la Préfecture, il fallut se contenter des nombreuses discussions, tant avec les stagiaires qu'avec la DRH et le Secrétaire Général.

Qu'importe à vrai dire l'impossibilité de valider mieux que cela. "The proof of the pudding is in the eating", comme l'affirme le proverbe Anglais. C'est dans l'action qu'on fait la meilleure validation du modèle.



S'assurer que les cartes sont pertinentes et utiles.



## Étape 2 : La Scenarisation

Depuis une vingtaine d'année, les hommes de pub sont partout. Il n'y a là rien à redire, sauf lorsqu'ils veulent accréditer l'idée que tout n'est affaire *que* d'emballage et de coups de pub. A l'opposé, la scenarisation systémique va construire un avant-projet *susceptible de fédérer les acteurs, d'éliminer les résistances*, et donc de conduire au mouvement.

En procédant de la sorte, on cherche à identifier les portes d'entrée dans le système, ses pentes de moindre résistance, les points d'action qui auront le plus d'effet de levier. Cette quête conduira à choisir d'objectifs et des principes d'intervention, à construire de scénarios d'intervention, à identifier des indicateurs qui permettront de suivre les évolutions.

### Les axes d'intervention

On ne s'égarera pas ici dans une longue dissertation relative aux différentes formes de pouvoir. Ce qui apparut d'entrée de jeu dans le cas Préfecture, c'est que l'équipe d'intervenants était en position de faiblesse manifeste... Le très faible pouvoir hiérarchique détenu par la DRH, en rien comparable à celui de ses homologues du privé la rendait dépendante de ses supérieurs en tout, y compris pour la validation de budgets infimes. Le corps préfectoral avait par ailleurs prouvé sa capacité de nuisance. Il mettait immédiatement fin à tout projet qui lui déplaisait.

Il était donc essentiel de trouver la pente de moindre résistance. Exclu de trop faire travailler le "corps préfectoral", jugé pas assez motivé, trop distant, trop ambivalent. Exclues tous les thèmes plombés que sont les recrutements, la formation, la mobilité, les rémunérations, les statuts, etc. Exclue toute démarche d'ensemble (type "assurance qualité", "reengineering") qui serait immédiatement lisible et ne manquerait pas de focaliser contre elle les craintes de l'avenir. Exclue toute mise en avant d'intervenants externes qui ne ferait que conforter l'incapacité du système à générer ses propres adaptations.

A contrario, il sembla que la hiérarchie intermédiaire offrait un réservoir de bonne volonté. Qu'elle serait susceptible de se mobiliser

sur des projets concrets si on l'y autorisait. Qu'elle pourrait y trouver son compte en se dégageant un espace d'initiative, de liberté et de respiration.

C'est donc dans cette direction qu'il faudrait s'avancer. Qu'importe d'ailleurs le rapport de forces défavorable. Puisque, selon l'adage systémique "*les projets ne réussissent pas en mobilisant des forces décisives, mais en anticipant et neutralisant les forces contraires*".



Trouver la pente de moindre résistance.

#### 2.1. Choisir les points d'action

- **Pourquoi ?** Pour minimiser les résistances et générer un effet de levier.
- **Questions utiles :** Quelles types d'action exclure ? Sur quelles variables ? Sur quelles variables agir ? Lesquelles auront un effet de levier ?
- **Conseil :** S'appuyer si possible sur les schémas de causalité.



## Le choix des objectifs

Arrivé à ce stade du travail, la question essentielle est de savoir ce qu'on cherche et ce qu'on pense pouvoir obtenir ? Les cartes étant distribuées comme on l'a vu, quelle main est-il possible de jouer ?

Premier présupposé à la Préfecture : être discret. Aucun scénario de bouleversement ou de rupture ne paraît (à ce moment là) envisageable. Les objectifs seront donc modestes !

- **Mettre le système en mouvement** afin de le sortir, d'une façon même minime de son immobilisme antérieur. Et ce tant sur le plan de l'organisation que sur le plan des relations entre les différents niveaux d'encadrements.
- **Commencer à injecter dans le système quelques compétences collectives** en matière d'organisation, de gestion de projet et de communication.
- **Provoquer un début d'apprentissage collectif** par rapport à la conduite de projets de changement.
- **Régler au passage quelques problèmes organisationnels** afin de montrer la pertinence de l'approche et de disposer de quelques vitrines.



Quelle main est-il possible de jouer ?

### 2.2. Choisir les objectifs

- > **Pourquoi ?** Pour indiquer la direction.
- > **Questions utiles :** Quels objectifs viser ? Quels indicateurs observables de la réussite ? En quoi les objectifs répondent-ils aux multiples enjeux ? Qu'advient-il des objectifs lorsqu'on change l'échelle de temps ?
- > **Conseil :** S'assurer que les objectifs sont désirables du point de vue de tous.

L'idée n'est donc pas tant de provoquer des changements majeurs que de créer des ressources avec lesquelles on pourra construire d'autres projets plus tard.

Minimalistes au regard de ce qui se pratique ailleurs, ces objectifs sont ambitieux par rapport au contexte. Faire de l'organisation et du contrôle de gestion pour déboucher sur des changements de processus ou de priorités ? C'est inédit.

### 2.3. Choisir les principes d'intervention

- > **Pourquoi ?** Pour choisir la meilleure façon d'intervenir.
- > **Questions utiles :** Quels sont les aspects du modèle dont il faut tenir compte dans les modalités d'intervention ? Comment ?
- > **Conseil :** La modélisation sert aussi bien à savoir *quoi* faire, que *comment*.

## Les principes d'intervention

Est-ce que tout a déjà été dit sur les modalités d'intervention ? Pas de façon explicite. Mais toutes les informations relatives au choix de ces modalités ont été recueillies lors de la modélisation.

- **Point N°1 : Soulager le stress du système.** Eviter les pressions, les "il faut", "vous devez". On s'évertuera, bien au contraire à désamorcer le stress ambiant, notamment par l'humour.

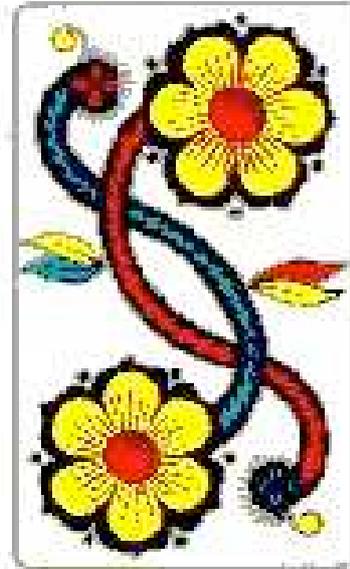
- **Point N°2 : Ne faire travailler que sur des projets incontestables.** Organisation du service X, contrôle de gestion du service Y... Le projet n'amènera à travailler que sur des projets dont l'utilité est évidente.



• **Point N°3 : Inverser les rôles.** Echec garanti si l'on se conforme au présupposé de l'encadrement : "que les réformes seront imposés de l'extérieur". Inverser les rôles, cela veut dire attribuer au consultant et à la DRH des rôles relativement "mous". Laisser libres les rôles plus dynamiques de chefs de file. Ne jamais pousser les opérationnels à la roue... Petit changement d'attitude, ce principe joua un rôle essentiel par la suite.

• **Point N°4 : Obtenir le soutien de la haute hiérarchie.** Indispensable, vu l'état des lieux. Mais impossible de s'appuyer trop sur eux. Dans les faits, ce n'est qu'au bout d'un an qu'elle a montré des signes de vraiment s'intéresser au projet.

• **Point N°5 : Ne faire le lancement officiel du projet qu'après son lancement effectif.** Puisque la culture de la Préfecture est celle des effets d'annonce (on dit ce que l'on fera peut-être...), on considéra essentiel de crédibiliser la démarche en ne communiquant qu'après les premières actions.



L'intervention : un système s'applique à un autre.

### La construction du story-board

Par quelle action commencer ? Faut-il aller voir les cadres un à un ? Les impliquer tous ensemble ? Les former, et si oui à quoi, et comment ?

#### 2.4. Construire le story-board

- > **Pourquoi ?** Pour planifier l'action.
- > **Questions utiles :** Par quelle action commencer ? Et après, que fera-t-on ? Dans quel but ? Comment ? Pourquoi ? Et après ?
- > **Conseil :** Construire plusieurs scénarios plausibles avant de choisir le meilleur.

Comment et à quel moment faut-il communiquer ? Et pourquoi ? Et que fera-t-on après ?

"Story board" veut dire en quelque sorte "petit scénario imagé". Comme au cinéma, on cherche à imaginer le film avant de le tourner. Puisqu'à la Préfecture, le déroulement de l'action a été conforme au story board, on ne décrira pas ce dernier.

### Le choix des indicateurs

Comment savoir si le projet prend le "bon" chemin ? Quels indicateurs suivre ? On opta pour les suivants :

#### 2.5. Choisir les indicateurs de suivi

- > **Pourquoi ?** Pour établir un benchmark.
- > **Questions utiles :** Qu'est-ce qui sera observable, mesurable et quantifiable pour établir la réussite ou l'échec du projet ?
- > **Conseil :** Ne pas s'arrêter aux réalités mesurables. Inclure l'observable et le quantifiable.

- Le nombre de projets qui serait lancé.
- Le taux d'aboutissement des projets.
- Le taux d'innovation (taux de projets ayant conduits à de réels changements mis en oeuvre).
- La capacité des cadres à réutiliser ce qu'ils avaient appris en conduisant ces projets.
- Le bouche à oreille qui entourerait la démarche. (En parlerait-on ? Les gens s'y intéresseraient-ils ?)
- Le nombre et la force des manifestations d'opposition à la démarche ? Les syndicats appelleraient-ils à la grève ? Les cadres se porteraient-ils pâles ?
- Le degré d'intérêt que la haute hiérarchie porterait à ces projets.

Il ne restait plus qu'à agir... Car c'était dans l'action qu'on percevait l'indicateur le plus essentiel : l'action serait-elle bien reçue ?



## Etape 3 : L'Action

- Mesdames, Messieurs, chers collègues, nous sommes tous réunis aujourd'hui pour parler de la nouvelle gestion publique, thème qui, comme vous le savez, nous tient à cœur. Depuis maintenant quelques années ...

Petit homme au regard vif, le Préfet était un orateur agréable. Il tenait dans sa main droite quelques fiches cartonnées autour desquelles il semblait improviser librement. L'assistance, composée d'une trentaine de Sous-Préfets, de Secrétaires Généraux et de Directeurs de Préfecture l'écoutait paisiblement. Dehors, le généreux soleil du mois de Juin 2003 réchauffait l'atmosphère.

- Il y a, à l'horizon de la Préfecture des enjeux majeurs auxquels nous devons nous préparer. Départs à la retraite et remplacement des générations. Défis de la modernisation de l'Etat...

On ne pouvait qu'admirer un tel professionnalisme. Cet homme n'avait entendu parler de toute l'affaire que par son secrétaire général. Il n'avait jamais fait mine de s'y intéresser mais il en parlait comme si c'était le bébé qu'il avait lui même langé.

- Vous verrez, poursuivit le Préfet avec un soupçon de malice dans les yeux, vous verrez en feuilletant le guide que vous avez entre les mains qu'on y parle d'échec. Une fois n'est pas coutume, il s'agit non seulement de tolérance de l'échec, mais pour ainsi dire d'encouragement. Est-il possible en effet de considérer que, si n'y a pas d'échec dans les projets que vous allez mener, cela veut dire que vous n'avez pas assez osé ?

Ce discours était suffisamment nouveau pour retenir l'attention de l'assistance. Quelques-uns se jetèrent des regards furtifs. Le Préfet, quand à lui disait cela comme s'il s'agissait de la plus extrême des évidences.



### Le lancement de l'action

Après l'avant projet, l'action elle-même. Elle n'avait à vrai dire pas démarré par cette grand'messe. Lancée environ 4 mois plus tôt lorsque le Secrétaire Général de la Préfecture en avait approuvé le budget, la démarche avait déjà franchi des étapes importantes : le recrutement des deux premiers volontaires pour lancer des projets. De façon informelle, on avait fait savoir "qu'il y aurait des budgets pour régler des problèmes concrets". Aux bonnes volontés de se faire connaître. On leur avait présenté les règles du jeu. On les avait aidé à monter leur avant projet. Tout était prêt pour qu'on puisse, dès la journée officielle de lancement partir sur du concret.

Après le discours du Préfet et celui du Secrétaire Général, la matinée fut consacrée à la présentation du dispositif et à une controverse. Une controverse<sup>6</sup> ? Un débat contradictoire et structuré autour de la question : "*Le but principal de la modernisation de l'état est d'améliorer l'image de l'administration !*". D'abord désarçonnés par cet exercice plutôt anglo-saxon, les participants se prirent rapidement au jeu. Et je t'envoie un argument pour. Et je te balance un argument contre... La preuve était faite que nos hauts fonctionnaires savent se déridier quand on leur en donne l'occasion.

<sup>6</sup> Sur l'importance des controverses dans les processus d'innovation, on lira par exemple Bruno Latour, *Petites leçons de sociologie des sciences*, Editions du Seuil, Paris, 1996.



L'après-midi fut pour l'essentiel consacré aux Grand Jurys. Il s'agissait de valider collectivement les projets de changement présentés par les deux volontaires (un Sous Préfet et un Directeur de Préfecture pour un projet de service et une réorganisation des processus). Esprit de controverse à nouveau puisque, comme dans tout grand oral, il s'agissait de mettre les candidats sur la sellette, de pointer si possible la faille. On ne pouvait rêver meilleure illustration du fameux principe "d'inversion des rôles" décrit ci-dessus. Puisque aucune pression n'avait été appliquée aux deux volontaires, ils se comportèrent de façon tout à fait naturelle et convaincante. Puisque aucune pression ne s'exerçait sur le groupe de faire quoi que ce soit, personne ne songea à résister.

### Les projets menés par l'encadrement

Les projets menés par l'encadrement ont tous été bâtis sur les mêmes principes autour de quatre ingrédients :

- Un cadre supérieur de la Préfecture qui ait envie de se lancer dans l'aventure.
- Un problème opérationnel réel, un souci, des enjeux tout à fait concrets.
- Un outil de la "nouvelle gestion publique" susceptible de régler le problème (contrôle de gestion, analyse organisationnelle, démarche qualité, gestion des RH, etc).

#### 3.1. Gérer le projet de façon "agile"

> **Pourquoi ?** Pour arriver plus vite à des résultats tangibles.

> **Comment :**

- Jouer la complémentarité entre les rôles (sponsors, chefs de projet, clients, utilisateurs, consultants...).
- Privilégier la tenue des délais et des coûts plutôt que celle de spécifications étroitement définies.
- Procéder par itérations courtes ayant chacune des livrables identifiés.
- Donner une grande autonomie à l'équipe projet.

> **Conseil :** La gestion de projet agile a été bien formalisée par des approches connues comme le dsdm (*Dynamic Systems Development Method*).

Affaires Générales. En lice pour Juin 2004 : deux autres projets qui devraient assurer la continuité du dispositif.



La controverse : un moteur de l'évolution.

- Une prestation convaincante devant le Grand Jury chargé de quizzier le candidat quand à ses intentions, les objectifs et moyens prévus, etc.

Une fois les projets validés, les chefs de projet ont eu accès à l'assistance d'un expert (3 cabinets de conseil différents) en rapport avec sa thématique. Cette assistance n'était pas obligatoire mais tous les chefs de projets y ont eu recours.

Les projets ont alors vécu leur vie au gré des formations - actions, réunions de travail, audits, etc. Un point d'avancement occasionnel était organisé avec la DRH et/ou le secrétaire général.

Entre Mai 2003 et Mai 2004, quatre projets virent ainsi le jour. Deux projets de réorganisation, l'un dans un service passeports et cartes nationales d'identité, l'autre en Sous Préfecture. Deux projets de contrôle de gestion touchèrent l'un le service du personnel, l'autre celui des



## Les premiers résultats

Un an après le lancement de l'action, on peut faire un premier bilan à partir des indicateurs établis plus haut.



Les indicateurs importants sont bien souvent qualitatifs.

**Premier indicateur : le nombre de projets lancés.** Quatre la première année, cela paraît peu. Mais c'est en ligne toutefois avec les attentes, ainsi qu'avec les budgets "consultants" et "formation" de la Préfecture.

**Deuxième indicateur : l'aboutissement des projets.** Bonne nouvelle puisque tous les groupes ont été jusqu'au bout de leur démarche. Ce résultat ne s'est pas fait sans mal. Comme tous les projets, ceux-ci ont eu leurs crises, leurs difficultés, leurs hésitations. Mais ils ont survécu et ce, quasiment sans soutien hiérarchique. C'est encourageant.

**Troisième indicateur, le taux d'innovation** (la proportion des projets ayant conduits à la mise en œuvre de changements). On s'aperçoit que les projets d'organisation ont été plus fertiles que les projets de contrôle de gestion. Il semblerait que les techniques d'organisation aient été perçues comme plus concrètes. Le contrôle de gestion, bien qu'essentiel dans le cadre de la "globalisation"<sup>7</sup>, se heurta à la difficulté de choisir des priorités.

Les résultats les plus spectaculaires (Cartes Nationales d'Identité, Sous Préfecture) ont été obtenus dans les deux services où l'implication de tous a été le mieux réussie. Le délai de délivrance des cartes d'identité est passé d'environ 100 à environ 15 jours. En Sous Préfecture, le service réorganisé s'est construit son propre programme de suivi du workflow. De l'inédit!

**Quatrième indicateur, la réutilisation de ce qui avait été appris.** Pour les chefs de projet, cet effet est flagrant. Ils n'abordent plus les situations de la même manière. Pour les autres personnes impliquées, la mesure est moins évidente. Qu'en est-il au juste ?

**Cinquième indicateur, le bouche à oreille.** Actif, celui-ci a porté sur les projets eux-mêmes et non sur la démarche de modernisation dans son ensemble. Plusieurs projets donnèrent par ailleurs lieu à des réunions inédites rassemblant par exemple tous les acteurs dans un même domaine. Ces actions furent chaque fois très bien perçues.

**Sixième indicateur : les manifestations d'opposition.** Pas de grèves, pas de questions pointues. On a respiré.

**Septième indicateur : le degré d'intérêt porté par la haute hiérarchie.** Ambigu, ambigu ! D'un côté les réserves initiales sont tombées. Les dirigeants se sont déplacés, ils ont renouvelés les budgets... On ne peut donc parler de désintérêt. Mais, comparés aux donneurs d'ordre du privé, ils restent distants : peu de conversations, de leadership, de présence.

### 3.2. Anticiper les résistances et les gérer préventivement

> **Pourquoi ?** Pour garder une longueur d'avance et gérer les crises avant qu'elles n'éclatent.

> **Comment :**

- En s'inspirant de la modélisation pour anticiper les oppositions.
- En concevant si possible les actions de telle façon à ce que les oppositions n'aient plus lieu d'être.
- En utilisant toute la palette des outils de management pour évacuer les résistances (participation, formation, communication, etc.).

> **Conseil :** C'est toujours plus facile et moins coûteux de traiter une résistance préventivement.

<sup>7</sup> Depuis 2004, le Préfet a la possibilité de créer des vases communicants entre postes budgétaires, ce qui n'était pas le cas auparavant.



## Le bilan provisoire



L'honneur et le mérite ne devraient pas s'établir sur le court terme.

La bouteille est-elle à moitié pleine ? A moitié vide ? Si l'on espérait une action spectaculaire, on sera forcément déçu. Pas de une dans les journaux. Du côté des satisfaits, on pointera :

- **La survie de la démarche** qui semble se pérenniser avec le lancement de deux nouveaux projets en Juin 2004. Les budgets de la démarche ont par ailleurs été sauvés. Du joli travail dans le cadre des restrictions imposées par Raffarin II.
- **De réels résultats organisationnels dans certains des services concernés.** Amélioration de la productivité, de la qualité, de la satisfaction des agents, de la gestion...
- **La démonstration que les fonctionnaires savent se mobiliser.** Que de bonne volonté, d'initiatives, de trésors d'énergie et de patience dans la conduite des projets. On ne peut qu'admirer.
- **La création d'un espace de tolérance et d'expérimentation.** Journées de bilan, évaluation des actions, pointage objectif des succès et des échecs... Les fonctionnaires s'accommodent bien de ce style. Ils en oublient leurs rigidités, leurs ronds de cuir, ils s'animent, ils pratiquent la controverse.

Temporairement, qu'on se rassure. On se prend à espérer.

Managés correctement pendant quelques années, ces gens là peuvent réinventer la France, pas de problème.

Du côté des réserves, on identifiera :

- **Un réel problème vis à vis du contrôle de gestion**, pas encore intégré comme il le faudrait même au sein de projet expérimentaux.

- **Un scepticisme tenace de la part de ceux qui n'ont pas encore été impliqués dans des projets.** Que font leurs collègues au juste ? A quoi bon ? Si radio couloir a répercuté les réussites engrangées, elle a aussi véhiculé beaucoup de doutes et de craintes.

- **L'attitude ambiguë de la haute hiérarchie.** Pas contres, pas pour. Pas impliqués au point d'acquérir des compétences mais laissant faire. Venant occasionnellement compter les points et serrer les mains... Cette attitude résulte en partie de la stratégie employée. Pour aller plus loin, il faudrait envisager de la faire évoluer.

- **La fragilité de l'action**, potentiellement remise en cause par le moindre changement de politique ou de dirigeant.

Pour une année de travail avec des petits moyens dans un environnement peu porteur, c'est pas mal. Au regard de l'histoire, c'est modeste.

### 3.3. Utiliser créativement le paramètre temps

➤ **Pourquoi ?** Pour déployer ses efforts au bon moment, à bon escient.

➤ **Comment :**

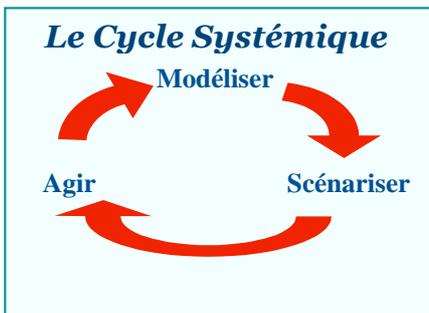
- En jouant les cartes qui sont adaptées à la situation présente.
- En sachant attendre de nouveaux développements avant de poursuivre.
- En laissant chaque situation conduire à la suivante.

➤ **Conseil :** "Laisser du temps au temps", comme l'affirmait François Mitterrand.



## Conclusion

“S’il fallait résumer le développement durable en une seule maxime” affirmait un ami, ce serait la suivante : “ne te demandes pas seulement si ta solution est bonne aujourd’hui. Demandes toi ce qu’on en pensera dans un siècle”. Une maxime similaire pourrait résumer l’approche systémique : “Ne te demandes pas si ton action paraît efficace aujourd’hui. Demandes-toi si son utilité sera manifeste dans dix ans”.



On a vu comment l’approche systémique permet de partir d’une situation floue pour construire un avant projet et concevoir un changement susceptible d’être accepté par le système et d’y produire les effets escomptés. Pour cela, une vingtaine d’approches complémentaires ont été utilisées. Il y aurait pu en avoir d’autres. A-t-on à chaque moment choisi les bonnes ?

Contrairement à tant d’approches *Made in USA*, l’approche systémique ne se présente pas comme un produit préemballé. Certes, elle comporte une démarche, des principes, des outils... Mais en invitant à la création de nouveaux points de repère, elle ne cherche pas, comme l’assurance

qualité à stabiliser des situations ou à les rendre plus prévisibles. Elle vise à ouvrir tant les esprits à de nouvelles possibilités, à faciliter la création d’avants projets pertinents, à faciliter l’avancée des travaux.

Puisque le cycle systémique boucle sur lui-même, chaque action peut être capitalisée par de nouvelles modélisations. Cherchera-t-on en Préfecture à élargir le modèle ? A y impliquer d’autres instances locales ou parisiennes ? Rejoindra-t-on Luc Rouban du Cevipof lorsqu’il conclut que “le point aveugle de la réforme est toujours constitué par ... l’Etat lui-même. Aucun réformateur ne s’est aventuré, jusqu’à présent, à remettre en cause la hiérarchie sociale de la fonction publique, et notamment les grands corps et la toute-puissance de Bercy.<sup>8</sup> ?

Ici le récit doit s’interrompre. Il ne s’agit pas d’écrire une feuille de route pour la réforme de l’Etat, juste de partager la méthodologie systémique en prenant appui sur cette expérience.

Et puisque la systémique n’en est qu’à son enfance... Puisqu’il y a, dans les entreprises comme dans l’administration, tant de problèmes importants qui restent sans solutions satisfaisantes pendant des années... Puisqu’il y a une telle proportion de projets qui échouent, faute de méthodologie appropriée... On ne peut qu’espérer que ceux qui s’intéressent à l’aventure systémique trouvent leur propre façon d’y contribuer.



La systémique : une discipline émergente au 21<sup>ème</sup> siècle ?

<sup>8</sup> Dans Alternatives économiques, *Le discours néolibéral sur la transformation de l’Etat*, Hors Série N°61, 3<sup>ème</sup> Trimestre 2004.