

COLLECTION SERVICE PUBLIC

dirigée par Geneviève Jouvenel

Christian GUYON et coll.

Réussir le changement dans le service public

Deuxième édition

© Éditions d'Organisation, 1998, 2003
ISBN : 2-7081-2903-1

Éditions

d'Organisation

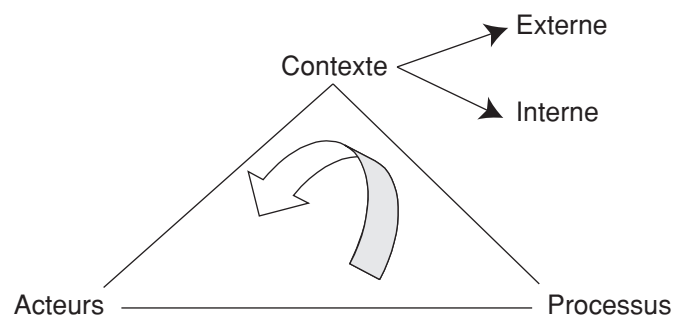
Deuxième partie

Bases de méthodologie de conduite du changement

Dans cette deuxième partie, nous suivrons notre porteur de changement, alors qu'il a décidé de se lancer. Comment doit-il procéder pour mettre le maximum de chances de son côté ?

Introduction à la deuxième partie : le modèle général du changement

Le schéma qui suit est inspiré de recherches portant sur le contexte du changement¹. Il présente les composantes majeures de tout changement.



On y distingue d'une part un cadre triangulaire qui représente les trois composantes du diagnostic et d'autre part, la dynamique qui se déploie à l'intérieur de ce cadre. Les trois composantes du diagnostic à mener, dès le début de l'intention de changement, sont :

1. Voir notamment : *Management humain et contexte de changement*, de I. Brouwers et alii, Ed. De Boeck Université, 1997.

Les trois
composantes
du diagnostic
de change-
ment sont le
contexte, les
processus, les
acteurs

- le contexte du changement, qui concerne aussi bien « l'externe », c'est-à-dire l'environnement social, économique, commercial et politique dans lequel l'organisation opère, que « l'interne », à savoir la structure et la culture organisationnelle ;
- les processus, qui sont les séquences d'activités (accueillir, traiter un dossier, etc.) qui aboutissent à une catégorie de prestations de services à un certain public ou à la collectivité. Il faut les connaître avant d'entreprendre un changement les concernant ;
- les acteurs, qui sont l'une des pièces essentielles de cette observation préalable. Nous privilégierons l'approche sociologique pour les décrire. C'est celle qui s'est révélée la plus féconde dans la conduite du changement, même si dans le prochain chapitre, nous y ajouterons quelques considérations psychologiques.

Nous approfondirons ces trois points dans le premier chapitre de cette partie. Quant à la mise en mouvement, elle se développe avec deux caractéristiques :

- une dynamique tourbillonnaire, comme l'ont montré les historiens et sociologues de l'innovation ;
- un affrontement de la complexité qui exige un mode de gestion différent de la gestion habituelle par objectifs.

Nous détaillerons ces deux éléments dans le second chapitre de cette partie. Ce qui nous permettra d'aboutir en synthèse à la méthode que nous proposons.

Les composantes du diagnostic préalable

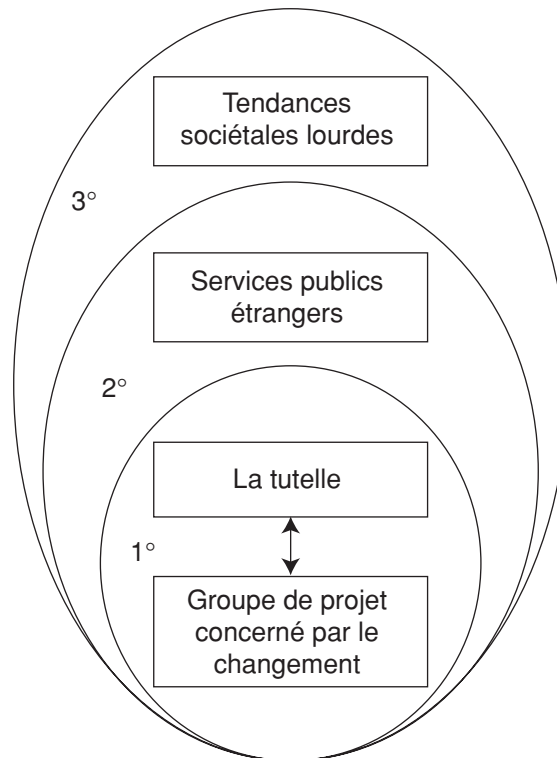
Avant de s'engager dans un changement, il faut mettre à jour ses trois composantes : le contexte, les processus et les acteurs.

LE CONTEXTE DU CHANGEMENT

L'analyse du contexte est une composante généralement négligée dans les projets de changement, or, elle s'avère décisive (le lecteur le constatera dans les nombreux exemples proposés). Nous distinguerons d'abord le contexte externe du contexte interne, puis nous fournirons des clés méthodologiques pour en identifier les caractéristiques.

Le contexte externe au projet

Il est possible de distinguer dans l'analyse du contexte externe un ordre de priorité représenté dans le schéma ci-après.



En premier lieu, il faut étudier comment le changement envisagé se situe par rapport aux préoccupations de la tutelle¹. C'est particulièrement important lors d'alternances politiques qui bouleversent l'ordre des priorités.

1. Pour un dirigeant de service public, le terme de tutelle aura le sens habituel de l'autorité centrale supervisant son action ; pour un chef de service, responsable d'un projet de changement, sa « tutelle » sera constituée de la chaîne hiérarchique à laquelle il rend compte.

Zoom sur un cas réel

Le contexte favorable de la réforme de Bercy¹

Contrairement à ce qu'on aurait pu penser, l'échec de la réforme de Bercy en 2000 n'est pas dû à un contexte défavorable. C'est même tout le contraire puisque les éléments suivants le caractérisaient :

- discours ambiant sur la « nécessaire réforme de l'État » ;
- degré d'urgence faible permettant de se donner du temps ;
- perspectives démographiques particulièrement propices : pour le seul ministère des Finances, 105 688 personnes, soit 57 % des effectifs, partent à la retraite entre 2000 et 2013 ;
- volonté politique affichée au plus haut niveau (Dominique Strauss-Kahn et Christian Sautter) ;
- contexte syndical favorable puisque le Syndicat National Unifié des Impôts (SNUI), majoritaire à la Direction Générale des Impôts (DGI) appréciait peu FO, dominant à la Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP). Le premier voyait plutôt d'un bon œil les éventuels transferts d'activités de la DGCP vers la DGI, qui auraient permis de faire supporter les réductions de personnel au syndicat concurrent.

Si la réforme échoue au printemps 2000, c'est en raison de **quatre erreurs de conduite du changement** :

- délai trop restreint assigné au départ : quatre ans alors que toutes les réussites en ce domaine à l'étranger avaient demandé dix ans ;
- champ d'étude trop limité : seul l'axe fiscal était retenu alors que la comptabilité publique assume également d'autres missions vis-à-vis des collectivités locales ;
- solution conçue loin des préoccupations du terrain ;
- accompagnement social négligé malgré les perspectives de forte réduction d'effectifs.

NB : le groupe de projet chargé d'initier le changement s'intitulait Mission 2003 ; c'est par rapport à lui qu'est analysé ci-dessus le contexte.

1. Cf. « Réforme de Bercy : récit et leçons d'un échec », par LP et D.S., revue *Sociétal*, N° 34, 4^e trimestre 2001.

Une bonne connaissance préalable du comportement de la tutelle peut permettre de négocier dès le départ des marges de manœuvre suffisantes pour mettre toutes les chances de son côté.

Zoom sur un cas réel

La négociation de Christian Blanc avec la tutelle

Tout d'abord, le nouveau PDG, avant même d'accepter son poste à Air France, négocie vraiment avec sa tutelle pour **éviter l'interventionnisme** systématique de l'État-actionnaire et le contournement syndical. Cela en échange de l'interdiction de tout licenciement sec. Cette position d'« homme libre » lui permettra d'oser la rupture, avec crédibilité, si ultérieurement la négociation n'aboutit pas.

Après la connaissance aussi précise que possible de la tutelle – nous y reviendrons plus loin avec l'analyse des jeux d'acteurs –, il est souhaitable d'ouvrir les yeux sur les expériences comparables de changement dans des services publics identiques situés ailleurs en France ou à l'étranger. Pour reprendre le titre d'un excellent ouvrage : « Comment font les autres ? »¹.

Le regard sur des expériences de changement ailleurs fournit au-delà des constats une aide méthodologique

Dans la réforme de Bercy, citée ci-dessus, c'est d'ailleurs une comparaison avec nos principaux partenaires européens (rapport Lépine) qui fut à l'origine du projet. En effet, on avait constaté que les écarts de productivité entre la France et l'Espagne, par exemple, allaient du simple au double en faveur de cette dernière. Ce regard sur ce qui se fait ailleurs peut fournir au-delà des constats une aide méthodologique, comme le montre l'exemple canadien.

1. Cf. S. Trosa : *Moderniser l'administration : comment font les autres ?*, Éditions d'Organisation, 1995.

Zoom sur un cas réel

L'examen des programmes publics canadiens

Pour réduire les déficits des budgets fédéraux (10 % du PIB), chaque ministère canadien a été invité à évaluer la pertinence de ses dépenses à l'aide de six questions :

- cette activité sert-elle l'intérêt public ?
- le gouvernement a-t-il un rôle légitime et nécessaire dans ce secteur d'activité ?
- cette action du gouvernement fédéral doit-elle être transférée aux provinces ?
- quels programmes pourraient être transférés au secteur privé ou « bénévole » ?
- si un programme est maintenu, comment en accroître l'efficacité ?
- peut-on se permettre de financer l'ensemble des programmes ou des activités qui sont maintenus étant donné les restrictions financières et, si la réponse est négative, quels programmes ou activités conviendrait-il d'abandonner ?

Dernier niveau d'analyse du contexte externe selon notre schéma : les tendances sociétales lourdes qu'on peut rattacher au projet de changement envisagé. Elles peuvent aussi bien être sociales, économiques ou de politique internationale.

Zoom sur un cas réel

Le changement de la donne militaire dû à la chute du mur de Berlin

La chute du mur de Berlin le 9 novembre 1989 oblige à repenser l'avenir des missions militaires. D'une situation où l'ennemi prioritaire est relativement statique avec des modes d'action connus, on passe à des situations incertaines : alliances de circonstances lors de la guerre en Irak pouvant se substituer temporairement aux alliances classiques, interventions en Yougoslavie ou en Somalie où le combat d'infanterie qu'on croyait dépassé à l'ère nucléaire est remis en avant, et où il ne s'agit plus de faire la guerre mais de s'interposer pour éviter des conflits, voire de mener des actions humanitaires. Ces évolutions de fond obligent à repenser les missions de l'armée française.

Si nécessaire, l'étude de ce dernier aspect peut recourir aux analyses prospectives ou stratégiques, dont les méthodes sont connues¹.

Le contexte interne au projet

Le contexte interne concerne principalement l'équipe-projet du porteur de changement et les activités techniques concernées. En dehors des tendances lourdes des métiers concernés, dont l'analyse peut s'appuyer sur les ouvrages déjà cités, un domaine d'importance souvent négligé est celui de la culture organisationnelle.

La culture d'entreprise, une « vision du monde », largement partagée par le personnel

Par culture d'entreprise, nous entendons une « vision du monde », largement partagée par le personnel. Ce sont en quelque sorte « **les lunettes** » avec lesquelles les problèmes sont identifiés (ou négligés) et les décisions prises. À titre d'exemple, il a été démontré que les entreprises où les cercles de qualité réussissaient avaient en commun des traits culturels favorables, comme le sens

1. Cf. M. Godet : *Manuel de prospective stratégique*, Dunod, 1997. Voir également l'ouvrage du collectif HEC : *Strategor : stratégie, structure, décision, identité*, Dunod, 2002.

de la rigueur et une orientation favorable au travail en groupe. Ces grandes caractéristiques coexistent avec des **sous-cultures**, comme les projets professionnels qui seront décrits dans la section du même chapitre, relative aux acteurs.

En ce qui concerne le changement, l'identification des traits culturels nous paraît importante sur deux plans que nous avons mis en valeur dès la fin de la première partie :

- le plan des **valeurs** réellement soutenues par les salariés ;
- le plan du **langage** admissible dans l'organisation concernée.

En effet, on constate souvent un écart sensible entre les **valeurs déclarées et les valeurs vécues**. C'est ainsi qu'un nouveau directeur, pétri de management, avait écrit dans le journal interne, qu'il souhaitait développer un management participatif. L'une de ses premières décisions fut d'imposer à ses collaborateurs un séminaire de formation sur un thème qu'ils n'avaient pas retenu, lors d'une réflexion collective précédente ...

Zoom sur un cas réel

La mission implicite de l'ANPE

Un autre exemple montrant l'aspect implicite des valeurs réellement soutenues par le personnel est fourni par l'ANPE dans les années 80. Alors que **l'objectif officiel** de cet organisme était d'avoir un taux de pénétration élevé du marché du travail, la réalisation était bien en deçà. Pourquoi ? Parce que le rôle réel d'une agence consistait à créer un territoire pour le chômage, à **œuvrer pour la paix sociale** en normalisant, quadrillant et canalisant la population au chômage. Ce qui se voyait dans l'emploi du temps du personnel de terrain qui passait 90 % de son temps à l'accueil et à l'entretien avec les chômeurs, contre seulement 10 % avec les entreprises.

En matière de langage, une imprudence courante consiste à **emprunter des termes au secteur privé** en espérant forcer les salariés à changer. C'est ainsi que le terme « client » fait florès dans les services publics. Sauf cas particulier, ce n'est pas un facteur favorable au véritable changement, selon nous, pour les raisons expliquées plus haut. Nous avons vu également les connotations négatives d'un terme comme contrôle de gestion. Il ne faut pas hésiter à le débaptiser pour éviter les préjugés.

Ces éléments de contexte étant précisés, comment les identifier simplement ?

Une méthode pour identifier les éléments du contexte

Devant l'ampleur des possibilités d'étude du contexte, le porteur de changement peut légitimement reculer. Lorsqu'il n'a pas les moyens budgétaires de recourir à des experts, il peut cependant recueillir par lui-même, ou avec l'aide de son équipe, des renseignements précieux. Pour cela, il peut procéder de deux manières différentes :

- en utilisant la documentation accessible ;
- en procédant à des entretiens individuels.

La première méthode est la plus facile à pratiquer. Nous donnons ci-dessous une grille pratique pour guider cette approche¹.

Grille d'analyse culturelle

Thèmes Sources	Évaluation Récompense	Changements antérieurs	Langage	Valeurs
– Journal interne – Communication externe (pub, etc.) – Tracts syndicaux – Plans précédents – Projets de changement antérieurs – Relevé d'incidents – Manuel de procédure				

Nous avons classé les **thèmes** par ordre de difficulté d'investigation croissante :

- d'abord l'évaluation réelle (et non affichée) de la performance des individus et de la récompense ou de la sanction qui s'ensuivent. En s'intéressant de façon informelle (près de la machine à café, dans la salle de sport du personnel, lors d'une sortie

1. Le lecteur désireux d'approfondir pourra consulter les ouvrages de M. Thévenet :
 – *Audit de la culture d'entreprise*, Éditions d'Organisation, 1986.
 – *Culture et comportements*, Vuibert, 1992.
 – *La culture d'entreprise*, Que sais-je ?, PUF, 1994.
 Et ceux de P. d'Iribarne, dont : *Cultures et mondialisation*, Seuil, 1998.

organisée par les œuvres sociales, etc.) à la réalité des dispositifs de GRH (entretien d'évaluation, négociation d'objectifs) et au parcours des salariés et des cadres promus dans l'organisation, on identifie les valeurs réellement soutenues par l'institution.

- autre sources particulièrement instructives : la comparaison des objectifs généraux ou des projets de changement adoptés quelques années auparavant et des réalisations obtenues dans l'organisation concernée. Lorsqu'un objectif est réitéré et que son degré de réalisation est faible, un trait culturel important est souvent l'explication de cette impuissance.
- le langage et en particulier les mots tabous sont également révélateurs. Les termes de gestion sont souvent concernés parce qu'ils sont souvent associés à la gestion privée et donc suspectés d'emploi contre le service public ou les salariés. Nous avons mentionné plus haut la précaution prise au ministère de la Défense quant à l'appellation du service de contrôle de gestion.
- les valeurs vécues par les salariés sont sans doute les éléments les plus difficiles à mettre à jour directement que nous avons mentionnés, il est évident que l'importance officielle et réelle du changement est fondamentale à identifier **avant** de lancer une opération de changement d'envergure.

Identifier l'importance officielle et réelle du changement avant de lancer une opération de changement

En ce qui concerne les **sources**, il est particulièrement intéressant de s'attarder d'abord sur les tracts syndicaux. C'est ainsi que dans une mission de contrôle de gestion, nous avons relevé ceci : « la mise en fonction de tableaux de bord n'a qu'un but, contrôler le travail effectué par chaque agent, instaurer l'individualisme et l'esprit de compétition. Demain, cela servira à récompenser par le salaire au mérite les plus productifs... ». Cette lecture nous a permis d'élaborer un argumentaire visant à parer aux craintes révélées par ce texte.

Pour tenter de révéler les valeurs qui ne seraient pas apparues lors de l'analyse des trois thèmes précédents, il faut faire œuvre d'ethnologue, en privilégiant l'étonnement, les attitudes ou faits paradoxaux. Une bonne piste réside ainsi dans les incidents, les

conflits récents survenus dans l'organisation. Deux dimensions de cette analyse culturelle dominant :

- les catégories de représentation du monde : le noble et le vil, le loyal et le déloyal, l'ami et l'ennemi, le pur et l'impur ;
- les domaines d'application managériale : légitimité des dirigeants, respect dans la relation hiérarchique, modalités de la résolution de problème et de la prise de décision.

Pour montrer l'importance de cette exploration culturelle, nous présenterons quelques exemples.

Zoom sur un cas réel

L'impossibilité culturelle de généraliser un résultat satisfaisant

Nous sommes intervenu dans un hypermarché (600 salariés) pour effectuer un audit de la communication. Le directeur des ressources humaines, satisfait de notre intervention, nous a demandé d'étudier le lien entre le style de leadership des chefs de rayon et leur efficacité économique. Nous avons démontré avec des chiffres incontestables (classement du rayon parmi les 60 hypermarchés de l'enseigne) que les meilleurs résultats étaient obtenus avec un management « à l'écoute » des collaborateurs¹. Pourtant, la formation et le coaching des chefs de rayon en difficulté, majoritaires dans l'effectif, que nous proposons, n'a jamais pu se réaliser. Pourquoi ? Le directeur de l'hypermarché, monté à la force du poignet, avait toujours utilisé un style de leadership autoritaire et la norme implicite de réussite pour l'encadrement était celle-là. Il n'a jamais apporté de soutien à notre démarche, alors même que nous avons cherché à l'impliquer dès le début de nos interventions.

1. Nous reprenons ici l'expression heureuse de l'ouvrage de Michel Crozier : *L'entreprise à l'écoute*, InterÉditions, 1989.

Zoom sur un cas réel

Les dangers insoupçonnés de l'emploi du terme « indicateur »

Un contrôleur de gestion fut recruté dans une mairie en difficulté financière. Afin d'expliquer sa mission, il réunit des personnels de base et employa le terme d'indicateur, qu'il croyait banal. Chaque fois qu'il l'utilisait, il constatait des départs dans l'assistance. Étonné de ce comportement, il demanda autour de lui la raison de ces défections. On lui expliqua que le maire précédent, féru de mesure de performance, avait développé un système d'indicateurs dont il se servait en fait pour récompenser « à la tête du client ». Ce terme banal de contrôle de gestion était devenu synonyme de partialité. Le nouveau contrôleur de gestion se dépêcha de l'abandonner...

La deuxième méthode de collecte de données culturelles se fonde sur les entretiens individuels, qu'il est possible de pratiquer seul ou avec l'aide d'intervenants extérieurs, lorsque la crédibilité de l'écoute est en jeu.

Zoom sur un cas réel

L'importance du contexte pour une prise de fonction

Un jeune cadre avait réussi ses premières années d'exercice de responsabilité dans un service accueillant les usagers. Il avait en particulier mis en place un tableau de bord qualité, qui était utilisé et commenté par la soixantaine d'hôtesse qu'il dirigeait. Promu à la tête d'un service d'instruction des dossiers (l'activité « noble » du service public concerné), il aurait pu vouloir répéter la même expérience (approche-outil et non approche-problème). Au lieu de cela, il commença par écouter individuellement chacun des cadres de son service en leur demandant de décrire leur activité de l'année écoulée (thème le moins directif possible, pour favoriser l'expression la plus large). Il se rendit vite compte qu'ils n'insistaient que sur leurs échecs, que le moral était au plus bas, du fait du comportement méprisant de son prédécesseur vis-à-vis de ses collaborateurs. Il leur demanda alors de préparer une présentation des actions qu'ils avaient réussies

3 - Les composantes du diagnostic préalable

(« il y en avait forcément une, au moins ! ») pour un nouveau rendez-vous individuel. Cette seconde entrevue lui permit de mettre en valeur ses collaborateurs, en aidant éventuellement à l'amélioration de la présentation. Il leur proposa ensuite d'effectuer cette dernière, en groupe, devant leurs pairs et lui-même. C'est ainsi qu'il put influencer sur la représentation mentale de ses collaborateurs qui se percevaient avant comme des « losers ».

La mention de cette dernière source d'information fait le lien entre l'analyse du contexte et celle des acteurs que nous verrons plus loin dans ce chapitre. Autrement dit, dans l'approche que nous venons de voir dans cette section, il y a une dimension « macro » ; elle est fournie notamment par tous les écrits qui parlent du domaine étudié ou de l'organisation en général. Il y a également une approche « micro », constituée par l'interrogation des acteurs. Ce double éclairage permet, soit de croiser les renseignements obtenus afin de les valider, soit de compenser la faiblesse d'une source (par exemple, une documentation insuffisante) par l'approfondissement de l'autre (augmentation du nombre d'entretiens, par exemple).

EN RÉSUMÉ

Il faut insister sur l'importance de l'analyse du contexte, domaine souvent négligé par des responsables à la vision simpliste, qui pensent qu'une bonne solution peut s'appliquer de la même manière partout. Cet examen doit porter aussi bien sur le contexte externe que sur le contexte interne. Le premier concerne au premier chef les rapports avec la tutelle, puis les évolutions dans des services publics comparables, français ou étrangers et enfin, les tendances lourdes du secteur concerné ; on rejoint ici des analyses prospectives du type de celles pratiquées dans le privé. Le second renvoie surtout à la culture organisationnelle existant dans l'équipe projet, cellule active au

sein d'une organisation. Il faut en particulier se méfier des « mots qui fâchent ».

Pour détecter les points clés du contexte externe et interne, une grille d'analyse peut être employée. Elle croise les sources utilisables (journal interne, etc.) et les thèmes révélateurs de valeurs culturelles : critères réels de promotion, échecs vécus lors de changements antérieurs, etc.

Avant d'aborder l'analyse des acteurs et pour en limiter l'étendue, nous passerons par la description des processus.

LES PROCESSUS

Nous commencerons par rappeler les principes de l'analyse par processus, avant de fournir des cas réels d'illustration puis d'approfondir l'étude avec la notion de zone d'incertitude.

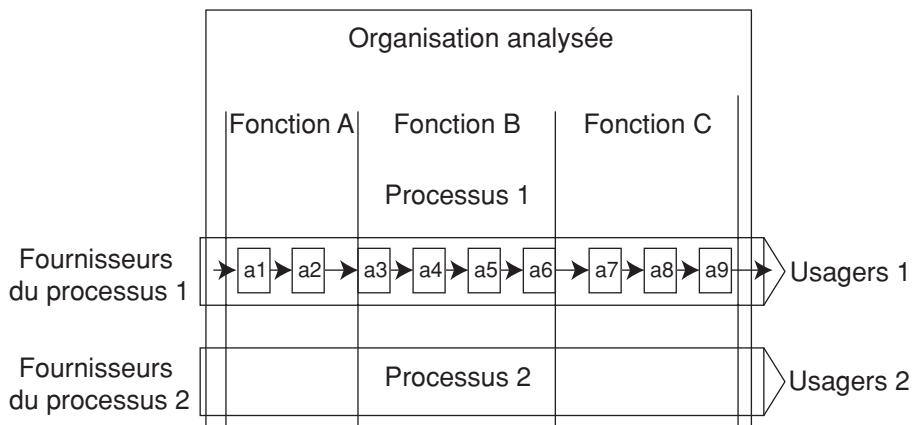
Les principes d'analyse

L'analyse des processus est **plus qu'une simple technique** d'analyse des opérations d'une organisation, car elle remet en lumière la raison d'être de celle-ci, à savoir les prestations qu'elle apporte à ses usagers ou à la collectivité. D'où l'intérêt qu'il y a à la faire effectuer de la manière la plus participative possible, par les salariés eux-mêmes. Après une demi-journée de formation, ils sont capables d'y contribuer en n'utilisant que des rectangles et des flèches, comme ci-après.

Un processus est caractérisé par une prestation homogène dont bénéficie l'utilisateur

Un processus est caractérisé par une **prestation homogène** dont bénéficie l'utilisateur individuellement ou collectivement. Il peut s'agir par exemple dans un port, de la fourniture d'un bassin en

bon état de fonctionnement. Ce qui impliquera la réalisation de nombreuses **activités** : dragage, accueil, électricité, plomberie, sécurité, carénage, etc. Activités qui seront elles-mêmes réalisées par des services (ou **fonctions**) différents : capitainerie, entretien, gardiennage, etc. D'où le schéma général suivant :



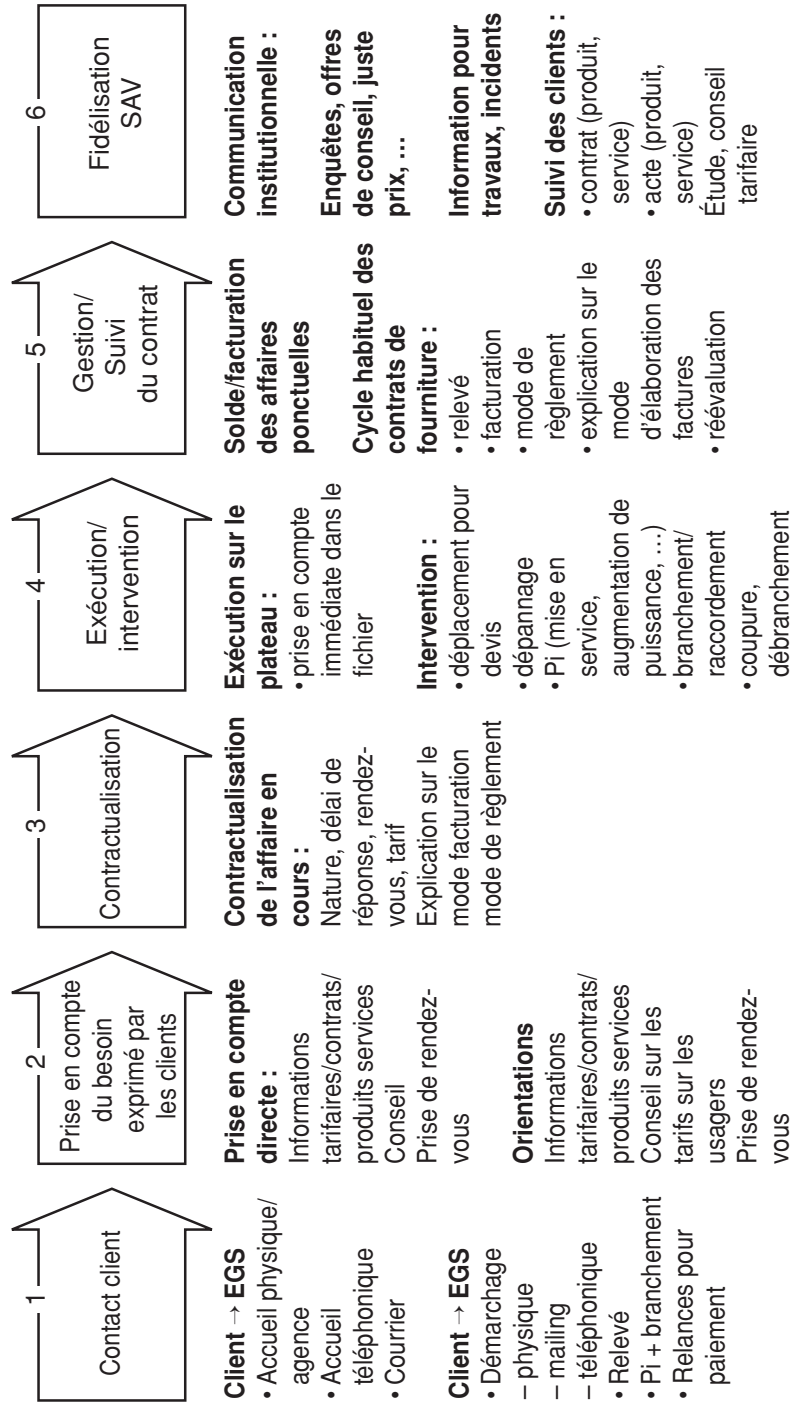
NB : chaque fonction regroupe plusieurs activités, a1, a2, etc. Par rapport à la réalité, ce schéma est naturellement simplifié. D'une part, les traitements administratifs sont caractérisés par de nombreux aller et retour entre activités (exemple de l'instruction de dossiers et du contrôle), qui n'apparaissent sur la figure. D'autre part, un processus peut utiliser des activités communes à d'autres processus. Ce qui n'est pas non plus représenté.

Outre l'avantage de favoriser le décloisonnement des esprits en faisant prendre conscience de la totalité du processus et de son but final, ce type d'analyse est plus stable dans le temps qu'une analyse traditionnelle puisqu'elle reste sensiblement identique, lorsque les fonctions sont réorganisées par un regroupement différent des activités de base. Ci-après sont présentés deux exemples réels : le premier concerne EDF-GDF Services (EGS), le second, le traitement des données sociales fournies par les entreprises et effectué sous l'autorité des Caisses Régionales d'Assurance Maladie (CRAM).

Cas réels d'illustration

Le premier cas décrit l'enchaînement des activités majeures d'EDF-GDF Services – qui assure la relation entre les centres de production d'électricité et les clients finaux –. La simplicité du diagramme montre qu'il a été **élaboré avec les opérationnels** de terrain car il utilise un langage compréhensible de tous. Sous chaque activité sont précisées les tâches qui la composent. Ainsi, l'activité de contact avec le client peut avoir lieu à l'initiative du client ou de EGS. Si c'est le client qui en est à l'origine, il peut s'être rendu en agence ou avoir téléphoné ou envoyé un courrier...

Six étapes clés concourant à la satisfaction des ménages



Le second cas concerne le traitement des données sociales figurant dans les Déclarations Annuelles de Données Sociales (DADS), qui sont transmises par les employeurs aux Caisses Régionales d'Assurance Maladie. Cet enregistrement permet notamment d'établir les droits des salariés en matière de sécurité sociale et de retraite. Le descriptif des différentes activités, qui figure plus bas, pourrait être représenté graphiquement très simplement, comme suit.

Processus « données sociales »

Sous-processus : identification		Sous-processus : transfert des données							
Activités		Activités							
Identifier les déclarants	Identifier les salariés...	etc.....							

Le maillon intermédiaire « **sous-processus** » a pour but de rendre la lecture plus facile, en regroupant un sous-ensemble d'activités.

Définition détaillée des processus et sous-processus

PROCESSUS 1 : DONNÉES SOCIALES

➤ Clients :

- interne : Direction des Retraites
- externe : URSSAF, Déclarants, Partenaires.

➤ Prestations rendues

- interne : report au compte
- externe : mise à disposition des informations du compte individuel.

Description du processus – Découpage en sous-processus et activités

☞ Sous-processus 101 - Identification

Activités
⇒ identifier les déclarants
⇒ identifier les salariés (1 ^{re} immatriculation) et traiter des litiges

☞ Sous-processus 102 - Transfert (collecte et intégration des données)

Activités
⇒ identifier (rechercher les numéros d'identification au répertoire national des assurés sociaux)
⇒ préparer les travaux – dont activité du centre de recevabilité
⇒ traiter les DADS <ul style="list-style-type: none"> – saisie – coûts des imprimés et de l'affranchissement
⇒ traiter les DNT
⇒ traiter les autres déclarations : artistes auteurs – DNA cotisations arriérés – contrat d'apprentissage – congé parental d'éducation – VRP
⇒ traiter les anomalies
⇒ contrôler le report au compte
⇒ archiver

L'analyse des zones d'incertitude

Subsistent toujours dans une organisation des imprévus

Une fois comprises les principales phases techniques concernant le processus impliqué dans le changement envisagé, il est particulièrement important d'identifier ses zones d'incertitude.

Malgré la définition de responsabilités, de procédures, de contrats internes et de tous les dispositifs tentant de rendre l'avenir et les comportements prévisibles, il subsiste toujours dans une organisation des **imprévus**, véritables accrocs du manteau formel : retard dans le déroulement d'un projet, absentéisme en hausse, etc. C'est le fameux exemple des ouvriers du monopole des tabacs, décrit par Michel Crozier¹. Du fait de la vétusté des machines utilisées dans cette entreprise, les pannes sont fréquentes et les ouvriers d'entretien, qui détiennent la clé de cette incertitude majeure pour le processus de production, possèdent un pouvoir bien supérieur à leur position sur l'organigramme.

Pour identifier les zones d'incertitude, on peut employer trois approches complémentaires :

- repérer les tâches **les plus critiques** pour le succès du processus et/ou de l'organisation étudiée. Cela passe par des questions comme : « Qu'est-ce qui influence le plus la réussite de l'activité, l'appréciation de la prestation par l'utilisateur, la satisfaction des partenaires, etc. ? »
- analyser les principaux **dysfonctionnements** rencontrés en demandant : « Quels problèmes majeurs rencontrez-vous pour atteindre les résultats prévus ? », ou en effectuant une démarche-qualité ou en lisant les rapports existant sur le sujet ;
- enquêter sur les réponses apportées aux **imprévus** : panne exceptionnelle, absence du responsable en charge de la décision, etc.²

L'incertitude n'est pas seulement une turbulence imprévue, c'est aussi la source d'une interaction entre les acteurs, qu'ils cherchent à utiliser à leur profit. D'ailleurs à l'incertitude objective

1. M. Crozier, E. Friedberg : *L'acteur et le système*, Seuil, 1977, p. 52.

2. P. Bernoux : *La sociologie des entreprises*, Seuil, 1998.

du fonctionnement technico-économique soulignée plus haut, les acteurs les plus habiles ajoutent **l'imprévisibilité entretenue** sur la façon dont ils vont remplir leur rôle au sein de l'organisation. Ils peuvent par exemple changer d'alliance d'une réunion à l'autre...

Zoom sur un cas réel

Les incertitudes de l'activité d'un garage municipal

En étudiant le processus d'entretien et de réparations d'un garage municipal qui résistait à la mise sous contrôle de ses activités (la mairie avait acquis un logiciel spécialisé, inutilisé), nous avons identifié les incertitudes suivantes :

- *économiques* :
 - coût élevé dû à l'absence de planning et au délai excessif d'exécution
 - dérapages budgétaires dus aux consommations à but personnel
- *techniques* :
 - qualité insuffisante de certaines réparations, par manque de compétence, liée à l'insuffisance de formation.
- *organisationnelles* :
 - bons de travaux non remplis par crainte du « flicage ».
- *socioculturelles* :
 - délai de réparation plus long que nécessaire par volonté des opérationnels de remplir un planning insuffisant.
 - absentéisme.
 - retard dû à l'absence de pièces, du fait de commandes à un fournisseur d'obédience politique opposée à celle du responsable du parc, et bloquées par lui.

Nous constatons qu'une large partie de ces incertitudes est créée par les acteurs eux-mêmes !

EN RÉSUMÉ

Il faut retenir que l'identification des activités qui composent les principaux processus du domaine soumis au changement, est un préalable indispensable. Elle permet avec des représentations simples d'impliquer déjà des acteurs de terrain. Dans un second temps, elle sert de tremplin au repérage des incertitudes majeures dans chaque processus, source de pouvoir pour les acteurs qui les contrôlent.

Cette dernière notion de zone d'incertitude est donc à cheval entre l'analyse technique du processus et celle des acteurs, que nous allons décrire dans la prochaine section.

LES ACTEURS

Dans cette section, nous montrerons quelles variables sociologiques sont pertinentes pour anticiper le jeu des acteurs au cours du changement. Les apports de la sociologie des organisations concernent deux dimensions du comportement des acteurs :

- l'une qu'on pourrait qualifier de court terme décrit leur position face à une situation vécue dans l'organisation, à un moment donné¹;
- l'autre, plus récente, y ajoute « l'épaisseur » historique de l'identité professionnelle qui s'est forgée peu à peu au cours d'une vie au travail².

1. C'est tout l'apport de M. Crozier et E. Friedberg, dont nous avons cité plus haut l'ouvrage majeur.

2. Cf. R. Sainsaulieu : *L'identité au travail*, FNSP, 1977.

Les stratégies des acteurs

Une organisation au quotidien est faite **d'arrangements locaux** autour des procédures officielles, qui permettent à ces dernières de fonctionner effectivement. Un changement va bouleverser ces équilibres fragiles. Ce sont **ces menaces qui peuvent provoquer une résistance au changement** et non uniquement un manque d'information. D'où la nécessité d'identifier les enjeux positifs et négatifs pour les acteurs concernés.

Ces **acteurs** sont soit des individus (exemple : le porteur du changement), soit des groupes ayant sensiblement les mêmes intérêts ou comportements vis-à-vis du changement envisagé (exemple : les hôtesse d'accueil). Cependant, en approfondissant l'analyse, on découvrira souvent des sous-groupes à l'intérieur d'un premier découpage. Plusieurs aller et retour seront en général nécessaires.

Une fois identifiées ces parties prenantes, il faut tenter d'évaluer les **enjeux positifs et négatifs du projet** pour chaque catégorie d'acteurs, pour prévoir les réactions probables et la manière de les canaliser. Nous utiliserons une grille d'analyse inspirée de la sociologie des organisations, en l'illustrant par un cas réel¹.

Identifier les
acteurs

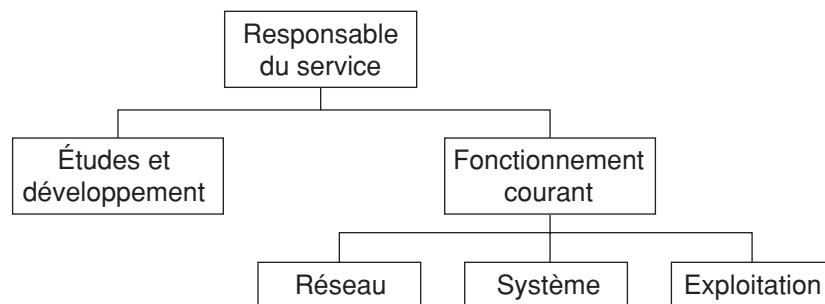
Évaluer les
enjeux posi-
tifs et négatifs
du projet

1. Cf. P. Bernoux, *La sociologie des entreprises*, 5^e édition, Le Seuil, 1995.

Zoom sur un cas réel

L'anticipation des réactions à l'introduction d'un nouveau logiciel

Le changement envisagé touche la partie Exploitation d'un service informatique d'un service public régional. L'organigramme est le suivant.



La cellule Exploitation est dirigée par un chef d'exploitation, assisté d'un adjoint. Elle comporte :

- deux équipes de deux pupitreurs
- deux équipes de deux opérateurs
- un agent effectuant la coupe et la mise sous plis.

Le changement envisagé consiste à renforcer l'automatisation de l'exploitation en utilisant notamment un nouveau logiciel, appelé Orion. Il devrait permettre d'étendre la plage horaire des utilisateurs diurnes, qui irait de 7 h à 18 h, en exécutant les travaux d'exploitation la nuit. Les principaux acteurs concernés sont donc les opérateurs et les pupitreurs.

Grille utilisée : elle a été remplie avec le responsable du fonctionnement courant, chargé du projet, en dehors de la présence des opérateurs et des pupitreurs.

3 - Les composantes du diagnostic préalable

Enjeux positifs	Enjeux négatifs	Réactions prévisibles *	Stratégies d'atténuation
<p>Pupitreurs</p> <ul style="list-style-type: none"> – se lever moins tôt – enrichir leur formation 	<ul style="list-style-type: none"> – pertes financières (indemnités de repas dues aux horaires nocturnes) – incertitude par rapport à la classification nouvelle, en train de se mettre en place – perte de statut du poste – remise en cause de la " noblesse " de la fonction 	<ul style="list-style-type: none"> – rejet du changement – recours aux délégués syndicaux – angoisse de la reconversion 	<ul style="list-style-type: none"> – information sur les nouveaux postes à pourvoir – organisation de la formation nécessaire – contact au niveau le plus élevé avec les instances syndicales
<p>Opérateurs</p> <ul style="list-style-type: none"> – maintien du poste 	<ul style="list-style-type: none"> – pertes financières (indemnités de repas) – menaces sur le moyen terme (automatisation progressive par le logiciel) 	<ul style="list-style-type: none"> interrogation sur l'avenir – impression d'erreur dans le choix de carrière 	<ul style="list-style-type: none"> – information sur les choix de carrière alternatifs – aides pour le suivi des cours de cadres

* Pour identifier le mieux possible ces réactions prévisibles (les stratégies d'acteur), il peut être utile – ce que nous ferons dans notre exemple détaillé d'application en troisième partie – de préciser quelles sont les ressources dont ils disposent :

- le savoir détenu par rapport au changement envisagé. Il est évident qu'un savoir pertinent donne un pouvoir d'intervention ou de nuisance élevé à l'acteur ;
- le contrôle des règles de fonctionnement. Ce pouvoir s'apprécie par rapport à la capacité de l'acteur de créer les nouvelles règles (règlements, procédures, etc) ou d'interpréter celles qui existent ;
- le contrôle de l'information. Celle-ci permet d'être mieux informé que les autres, ou de l'être avant, pour agir plus efficacement ;
- le contrôle de l'attribution de moyens. Celui qui détient le pouvoir de décider des moyens de fonctionnement d'un autre acteur dispose d'un grand pouvoir sur lui.

La réflexion simple présentée dans ce tableau a permis d'éviter le conflit et de trouver les compromis nécessaires à la mise en place du logiciel.

Trois remarques finales pour une utilisation plus générale de cette grille :

- tous les acteurs n'ont pas été présentés, notamment la direction et ses interlocuteurs syndicaux ;

- l'analyse a été conduite ici entre le chef du projet et le consultant. Dans le cas d'un projet complexe, il est **prudent d'avoir recours à des entretiens individuels et collectifs**, suivis d'une restitution aux intéressés, pour validation ;
- l'identification des enjeux est facilitée par la connaissance **des projets professionnels**. C'est ce que nous allons voir maintenant.

Les projets professionnels

L'expérience acquise dans une organisation finit par façonner au fil du temps les projets professionnels de ses membres. C'est un terme que nous préférons à celui d'« identité professionnelle », à la fois parce qu'il est plus modeste et parce qu'il illustre mieux le point fondamental : la perception du changement dans une organisation pour un individu sera conditionnée par la façon dont il envisage son avenir professionnel. Notre expérience nous a montré en effet que les individus sont prêts à changer à condition que la perspective s'inscrive dans la vision de leur devenir professionnel¹.

Par rapport à la perspective de changement nous ne retenons que trois catégories d'acteurs aux projets différents :

- **les progressistes** qui se représentent leur avenir professionnel comme améliorable, que ce soit au plan du statut, de la rémunération ou de l'expérience acquise ;
- **les immobilistes satisfaits**, dont le projet personnel se situe à l'extérieur : famille, hobby, etc. Ils se voient à moyen terme sensiblement au même niveau, dans la même tâche. Ils attendent un supérieur plutôt directif, minimisant leur implication personnelle ;
- **les immobilistes contraints**, qui sont aujourd'hui dans cette position, parce qu'ils y ont été contraints par un supérieur directif, alors qu'ils avaient commencé par prendre plusieurs

1. Y. Barel et C. Guyon, « Changer au quotidien », *L'Expansion Management Review*, n° 81, juin 1996.

3 - Les composantes du diagnostic préalable

initiatives ou par émettre des idées neuves. Cette catégorie est précieuse, car elle peut devenir un allié supplémentaire dans le changement, à condition de restaurer sa confiance.

La connaissance de ces projets sur le terrain est donc très précieuse. Elle permet de préciser sur quels leviers peser pour espérer enrôler les acteurs dans le changement poursuivi.

Projet professionnel Levier utilisable	Immobiliste	Immobiliste contraint	Progressiste
Registre affectif : – restauration de la confiance – appel à la fierté personnelle, aux valeurs de service public – attachement au chef...	2 ^e levier	1 ^{er} levier	2 ^e levier
Conditions de travail : – horaires – prise de congés – confort, ambiance au travail...	1 ^{er} levier		
Progression professionnelle : – formation – accroissement de responsabilités – promotion...		2 ^e levier	1 ^{er} levier

Naturellement, dans chaque type de levier, la liste des moyens n'est pas limitative ; la créativité du responsable peut l'aider à en créer de nouveaux. On entend souvent le discours selon lequel dans les services publics, les contraintes sont trop lourdes pour laisser place à une quelconque marge de manœuvre : faux ! Un responsable d'un service d'accueil qui tenait absolument à ce que ses collaborateurs suivent une formation se trouva confronté à une situation classique : suite à l'absence d'un collègue, l'agent qui devait partir en formation était bloqué pour faire fonctionner

l'antenne d'accueil. Dans le cas habituel, on en serait resté là. Le responsable prit la décision de fermer le site en faisant indiquer avec soin l'adresse de l'antenne la plus proche. De même à des niveaux d'action plus élevés : à la Caisse des Dépôts et à l'Équipement, les responsables s'aperçurent qu'ils pouvaient réformer en profondeur le système de notation du personnel, sans qu'il soit nécessaire de prendre de décret ou d'arrêté dérogeant aux règlements d'alors.

Autre fausse idée, la conviction que sans la possibilité d'instaurer des primes récompensant la performance (comme dans le privé), il est inutile d'espérer que les acteurs se mobilisent pour le changement. Sans négliger la dimension financière du travail, il est maintenant prouvé que cet aspect est loin d'être primordial dans leurs attentes vis-à-vis de leur emploi.

Identifier les leviers et les actionner correctement

Tout l'art du responsable consistera donc d'abord à **identifier les leviers** susceptibles de mobiliser les parties prenantes dans son projet mais ensuite à **les actionner correctement**.

L'identité politique des acteurs

L'une des spécificités les plus importantes de la gestion en univers public, c'est l'omniprésence de la dimension politique, même à un niveau très modeste de la hiérarchie. Il est donc particulièrement important de parvenir à identifier l'appartenance politique des principaux acteurs concernés par le changement. Lorsque celle-ci n'est pas affichée, les discussions informelles avec l'entourage sont les meilleures sources. On peut également observer les étapes de la carrière de l'acteur concerné pour en tirer des conclusions. Nous nous souvenons d'un directeur des ressources humaines d'un service public important qui, à chaque évolution importante des méthodes de management (mise en place de l'évaluation annuelle, automatisation de la gestion administrative des dossiers, etc.) n'avait ni empêché, ni atténué, ni vu venir des conflits sociaux durs. Néanmoins, son poste et son pouvoir n'était pas remis en cause. Il bénéficiait manifestement d'appuis importants.

Identifier l'appartenance politique des principaux acteurs concernés par le changement

Zoom sur un cas réel

De l'importance de l'appartenance politique pour la mise en place d'un logiciel

Dans un garage municipal, la direction au plus haut niveau souhaitait la mise en place d'un logiciel de gestion déjà acquis pour rationaliser le fonctionnement. Le meneur de l'équipe d'ouvriers était du même bord politique que le maire et le secrétaire général. Aussi, malgré un travail de fond avec les agents de terrain et les diverses solutions réalistes imaginées par l'intervenant, la direction céda. Le *statu quo* fut préservé. Il faut dire qu'on était à quelques mois des prochaines élections municipales...

EN RÉSUMÉ

Pour anticiper et donc tenter de modifier les comportements des acteurs vis-à-vis du changement, il est nécessaire de définir pour tous les acteurs concernés les ressources qu'ils peuvent mobiliser pour maximiser leurs enjeux positifs et le projet professionnel qu'ils poursuivent, ainsi que leur appartenance politique.

Les ressources utilisables sont de quatre ordres :

- le savoir, s'il est pertinent pour le changement envisagé ;
- le contrôle des règles ;
- le contrôle de l'information ;
- le contrôle de l'attribution de moyens.

Le recensement doit se poursuivre par l'identification des enjeux négatifs et positifs du changement à leurs yeux, à court terme et à long terme. C'est là où le repérage des projets professionnels est précieux. Selon nous, trois types de projets dominent :

- celui des immobilistes, qui souhaitent conserver leurs acquis ;

- celui des progressistes, qui sont sensibles à un changement qui les ferait avancer ;
- celui des immobilistes amers, qui pourraient à nouveau s'investir personnellement, pourvu qu'on parvienne à restaurer leur confiance.

Face à chacune de ces visions d'avenir, le porteur de projet devra utiliser des leviers différenciés. C'est là où nous retrouvons la nécessité d'employer des styles de leadership différents, suivant les interlocuteurs, précision pratique apportée dans ce chapitre par rapport aux premiers développements sur le sujet, en première partie.

Enfin, il ne faut surtout pas oublier d'intégrer l'appartenance politique dans la création des parades possibles face aux stratégies personnelles.

Quelles implications pour le manager public confronté au changement ?

Le porteur de changement doit être convaincu qu'une connaissance précise du contexte dans lequel devrait se dérouler l'action envisagée, est décisive pour sa réussite. On reconnaît d'ailleurs les grands leaders à leur capacité à s'emparer d'opportunités fournies par le contexte pour lancer un nouveau programme. Ce contexte présente une dimension externe (rapport avec la tutelle, les autres services publics, les tendances lourdes du métier) et interne (culture organisationnelle). Pour identifier ces traits, des méthodes existent. Nous avons proposé dans ce chapitre une grille d'analyse d'emploi aisé.

Une fois le contexte identifié, il faut acquérir une connaissance précise des processus à l'œuvre. Il est plus facile de commencer par les étapes techniques, avant d'identifier les zones d'incertitude, autour desquelles se jouent souvent les querelles de pouvoir.

Il convient aussi de recenser tous les acteurs concernés par le changement (décideurs mais aussi, utilisateurs) et de cerner quels enjeux celui-ci représente pour eux, ainsi que les ressources à leur disposition pour y résister le cas échéant. Cette dernière analyse sera facilitée par la connaissance de leur projet professionnel (immobilistes satisfaits, progressistes ou immobilistes amers) qui permettra de mieux choisir les leviers susceptibles de les enrôler dans le changement, ainsi que par l'identification de leur appartenance politique, capitale dans les services publics.

En abordant ce dernier thème de l'enrôlement, nous sommes déjà entré dans la dynamique du changement qui fera l'objet du prochain chapitre.