

L'accompagnement du changement dans les organisations publiques

Hervé Chomienne, Maîtres de conférences en sciences de gestion

Vice-Président Pilotage et Ressources de l'UVSQ

Laboratoire de recherche en management LAREQUOI

herve.chomienne@uvsq.fr

Introduction - Origines et contours du management public

- 1) 1) L'évolution du rôle des cadres publics : une hybridation plus qu'une révolution
- 2) Le management du changement dans les organisations publiques : quels leviers d'action ?

Bibliographie

- **AUTISSIER D., MOUTOT J.-M., *Méthode de conduite du changement*, Dunod, 2013.**
- AUTISSIER D., VANDANGEON-DERUMEZ I., « Les managers de première ligne et le changement, *Revue française de gestion*, n° 174, 2007/5, p. 115-130.
- BAREIL C., SAVOIE A., « Comprendre et mieux gérer les individus en situation de changement », *Revue Gestion*, HEC Montréal. Vol 24 (3), 1999, p. 86-95.
- BARTOLI A., *Le management dans les organisations publiques*, Dunod, 2009.
- BARTOLI A., CHOMIENNE H., « Le développement du management dans les services publics : évolution ou révolution ? », *Les cahiers français* n°339, *Les services publics*, La Documentation française, juillet-août 2007.
- BERNOUX P., *Sociologie du changement dans les entreprises et les organisations*, Point Seuil, 2011.
- BROUWERS et alii, *Management humain et contexte de changement*, De Boeck Université, 1997.
- CHOMIENNE H., P.-C. PUPION (coord.), *Autonomie et responsabilité des cadres publics : une mutation managériale*, Collection profession cadre - service public, CNDP-ESEN, 2009.
- COLSON A., *La conduite du changement au sein du secteur public : une contribution pour l'action*, Commissariat général du plan, septembre 2005.
- DESMARAIS C., ABORD DE CHATILLON E., « Le rôle de traduction du manager : entre allégeance et résistance », *Revue Française de Gestion*, n°205, 2010/6, p.71-88.
- DUPUY F., *Sociologie du changement : pourquoi et comment changer les organisations*, Dunod, 2011.
- MINTZBERG H., *Manager : ce que font vraiment les managers*, Vuibert, 2011.
- MISPELBLOM BEYER F., *Encadrer : un métier impossible ?*, Armand Colin, 2010.
- PICHHAULT F., *Gestion du changement.*, De Boeck, 2013.
- TROSA S. et BARTOLI A. (coord.), *Le management par le sens au service du bien public*, Collection profession cadre - service public, CNDP-ESEN, 2011.

Introduction - Origines et contours du management public

- Le champ de l'action publique est soumis depuis plusieurs décennies à de nombreuses réformes (RCB, Décentralisation, Modernisation, Qualité, LOLF, RGPP, MAP...), et à une mutation de ses valeurs, visant à :
 - « moderniser » son fonctionnement,
 - à l'adapter à la demande sociale,
 - à en réduire le coût
 - et, *in fine*, à en accroître la « performance »
- Ces changements sont déstabilisants voire conflictuels, avec une mise sous tension par rapport aux ressources :

Performance = Légalité + Efficacité & Impact + Efficience

Introduction - Origines et contours du management public

- Comment conduire et organiser une action collective efficace ?
- Gérer de manière optimale les ressources d'une organisation afin de répondre à ses objectifs
 - Techniques de planification et d'allocations des ressources
 - Méthodes de travail, structures, procédures, coordination
 - Evaluation des performances individuelles et collectives
 - Vision centrée sur les **moyens**
- Gérer les individus et leurs interactions au service des objectifs de l'organisation
 - Création de sens et de valeurs communes
 - Cohérence des contributions, coopération
 - Activation et motivation individuelle et collective
 - Vision centrée sur **l'humain**

1) L'évolution du rôle des cadres publics : une hybridation plus qu'une révolution

Objet du rôle	Rôles des cadres induits par la gestion « rationnelle-légale »	Rôles des cadres induits par le « management par la performance »
Finalisation	<p>Rôle de transmission</p> <p>Déploiement des commandes politiques : définition de l'agenda, allocation des ressources, suivi des actions</p> <p>Expertise de mise en œuvre administrative et création de normes</p>	<p>Rôle de traduction</p> <p>Pilotage des commandes politiques : analyse des parties prenantes, élaboration d'une stratégie de mise en œuvre et gestion de projet</p> <p>Expertise dans la conduite du changement et création de sens</p>

1) L'évolution du rôle des cadres publics : une hybridation plus qu'une révolution

Objet du rôle	Rôles des cadres induits par la gestion « rationnelle-légale »	Rôles des cadres induits par le « management par la performance »
Organisation	<p>Exécution des moyens</p> <p>Mise en œuvre des ressources allouées conformément à leur destination</p> <p>Structures à dominante verticale et divisionnelle</p>	<p>Adaptation des moyens</p> <p>Recherche d'optimisation dans l'utilisation des ressources, recherche de ressources additionnelles</p> <p>Structures hybrides combinant hiérarchie et transversalité</p>

Librement adapté de Desmarais C., « Autonomie et responsabilité des cadres dans le contexte des collectivités territoriales », in Chomienne H. Pupion P. C., *Autonomie et responsabilité des cadres publics*, CNDP, 2009.

1) L'évolution du rôle des cadres publics : une hybridation plus qu'une révolution

Objet du rôle	Rôles des cadres induits par la gestion « rationnelle-légale »	Rôles des cadres induits par le « management par la performance »
<p>Commandement & Animation</p>	<p>Supervision hiérarchique</p> <p>Gestion des collaborateurs par des procédures et des consignes</p> <p>Légitimité rationnelle-légale Appliquer et faire appliquer les règles</p> <p>Manager gestionnaire</p>	<p>Pilotage relationnel</p> <p>Mobilisation des parties prenantes par des objectifs et des valeurs communes</p> <p>Légitimité politique et charismatique Convaincre et motiver</p> <p>Manager leader</p>

1) L'évolution du rôle des cadres publics : une hybridation plus qu'une révolution

Objet du rôle	Rôles des cadres induits par la gestion « rationnelle-légale »	Rôles des cadres induits par « management par la performance »
<p>Contrôle</p>	<p>Vigilance / légalité</p> <p><u>Performance = respect des lois & procédures</u></p> <p>Attention au respect de la réglementation et des procédures, à la conformité du service public rendu.</p>	<p>Vigilance / effets produits</p> <p><u>Performance = efficacité & efficience</u></p> <p>Attention à l'atteinte des objectifs & à l'utilisation des ressources, à la qualité <u>normée</u> du service / parties prenantes, aux résultats <u>mesurables</u> des politiques publiques</p>

2) Le management du changement dans les organisations publiques : quels leviers d'action ?

Qu'est-ce que le changement ?

- Passer d'un état A (existant, connu) à un état B (futur, inconnu, incertain)
- « *le changement consiste en une transformation des relations aux autres. Il se traduit par la création de nouvelles règles (...) Changer, c'est transformer les manières de faire, les relations, les statuts* » (P. Bernoux, 2004)
- Le changement est un **processus** : séquence d'étapes, d'évolution (plus ou moins rapide) des règles, des comportements, des pratiques.

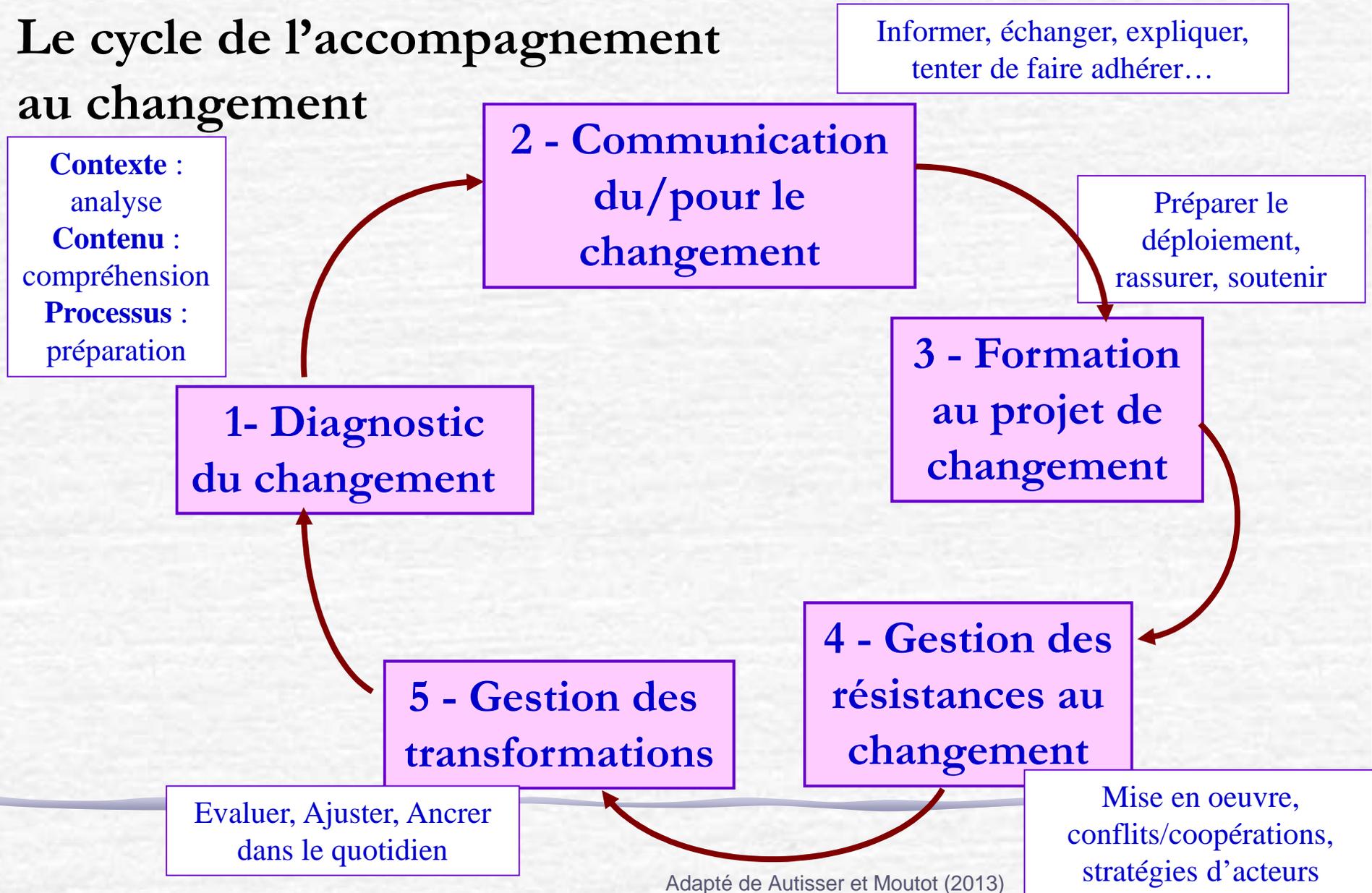
2) Le management du changement dans les organisations publiques : quels leviers d'action ?

Une typologie des situations de changement

	<i>Changement imposé</i>	<i>Changement volontaire</i>
<i>Changement progressif</i>	<p><i>Changement prescrit</i> Réponse à des contraintes de l'environnement</p>	<p><i>Changement construit</i> Evolutions de l'organisation, des pratiques professionnelles</p>
<i>Changement brutal</i>	<p><i>Changement de crise</i> Solutions à une injonction politique, réglementaire, à un dysfonctionnement grave</p>	<p><i>Changement adaptatif</i> Transformations structurelles et des pratiques</p>

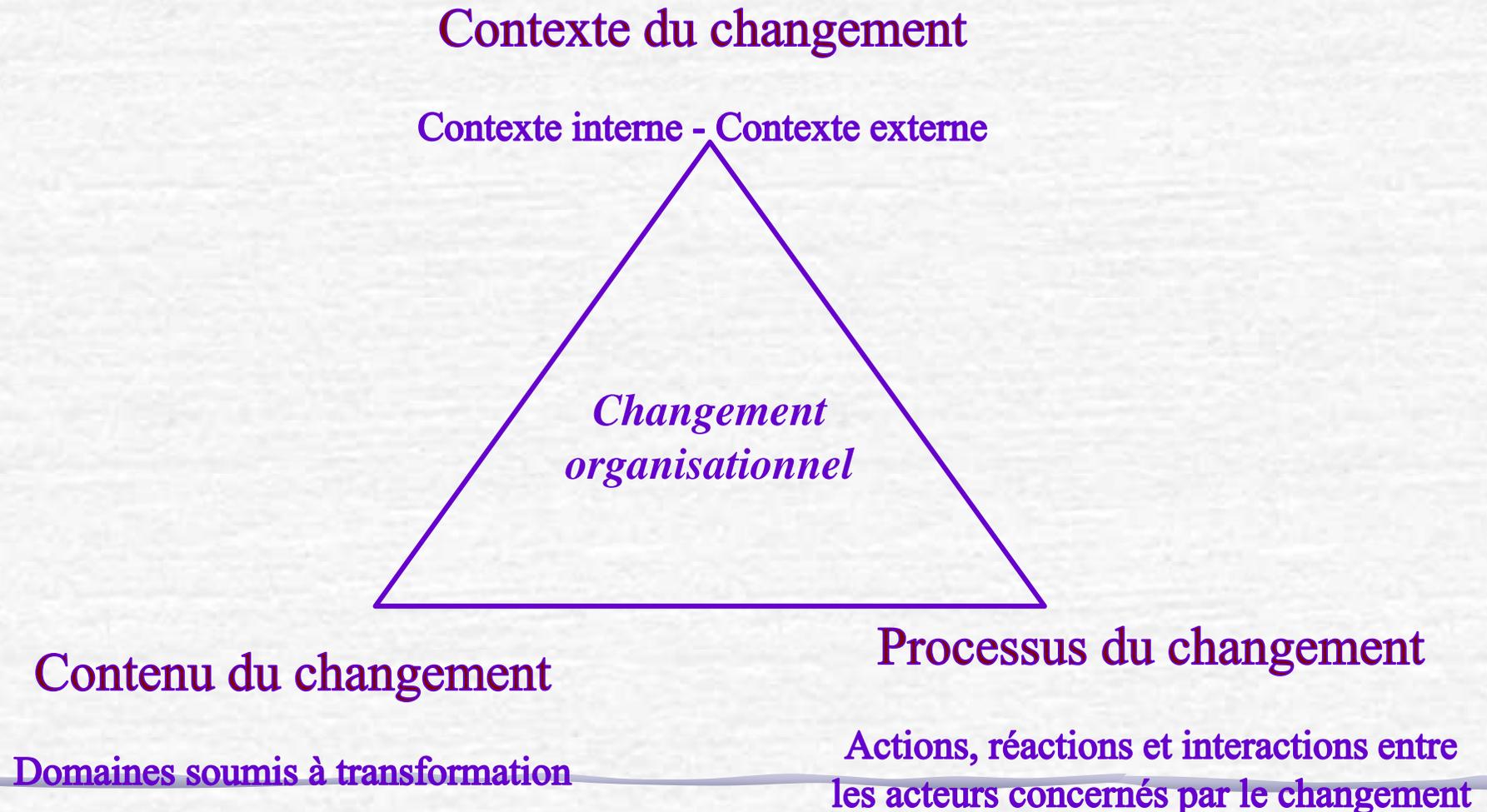
2) Le management du changement dans les organisations publiques : quels leviers d'action ?

Le cycle de l'accompagnement au changement



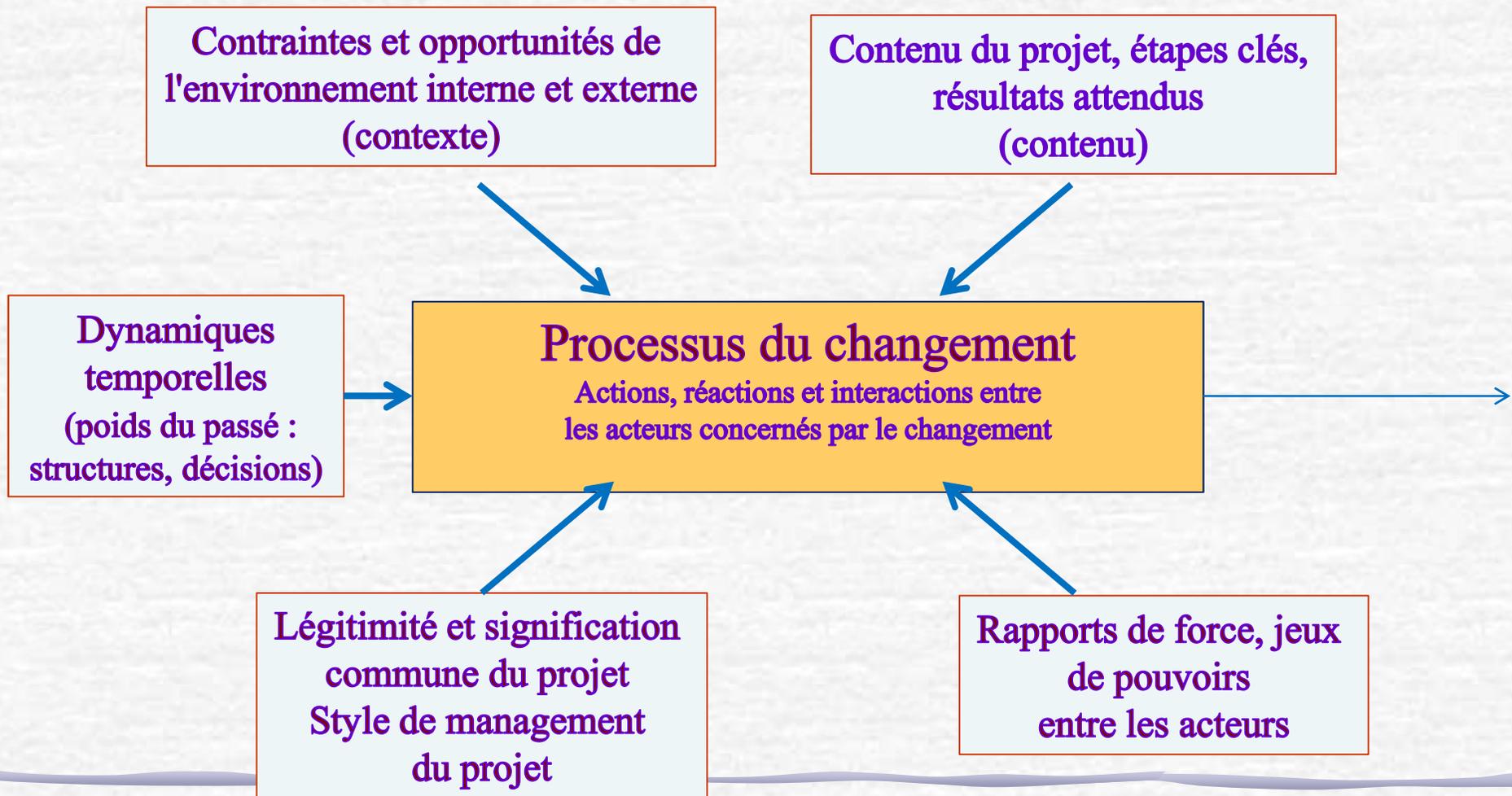
2) Le management du changement dans les organisations publiques : quels leviers d'action ?

Une grille de diagnostic contextualiste du changement



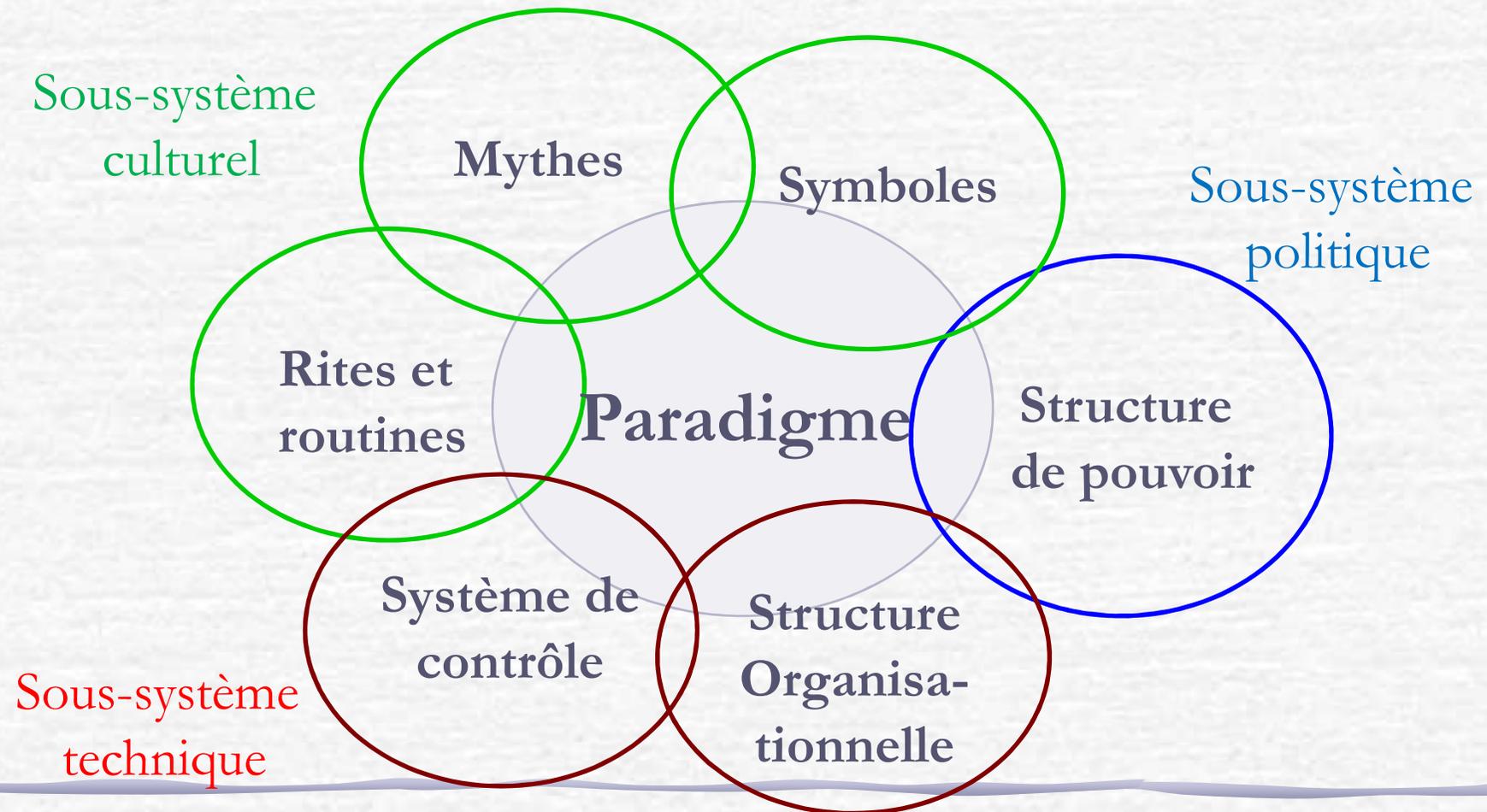
2) Le management du changement dans les organisations publiques : quels leviers d'action ?

Les leviers de la conduite du changement : le modèle des cinq forces



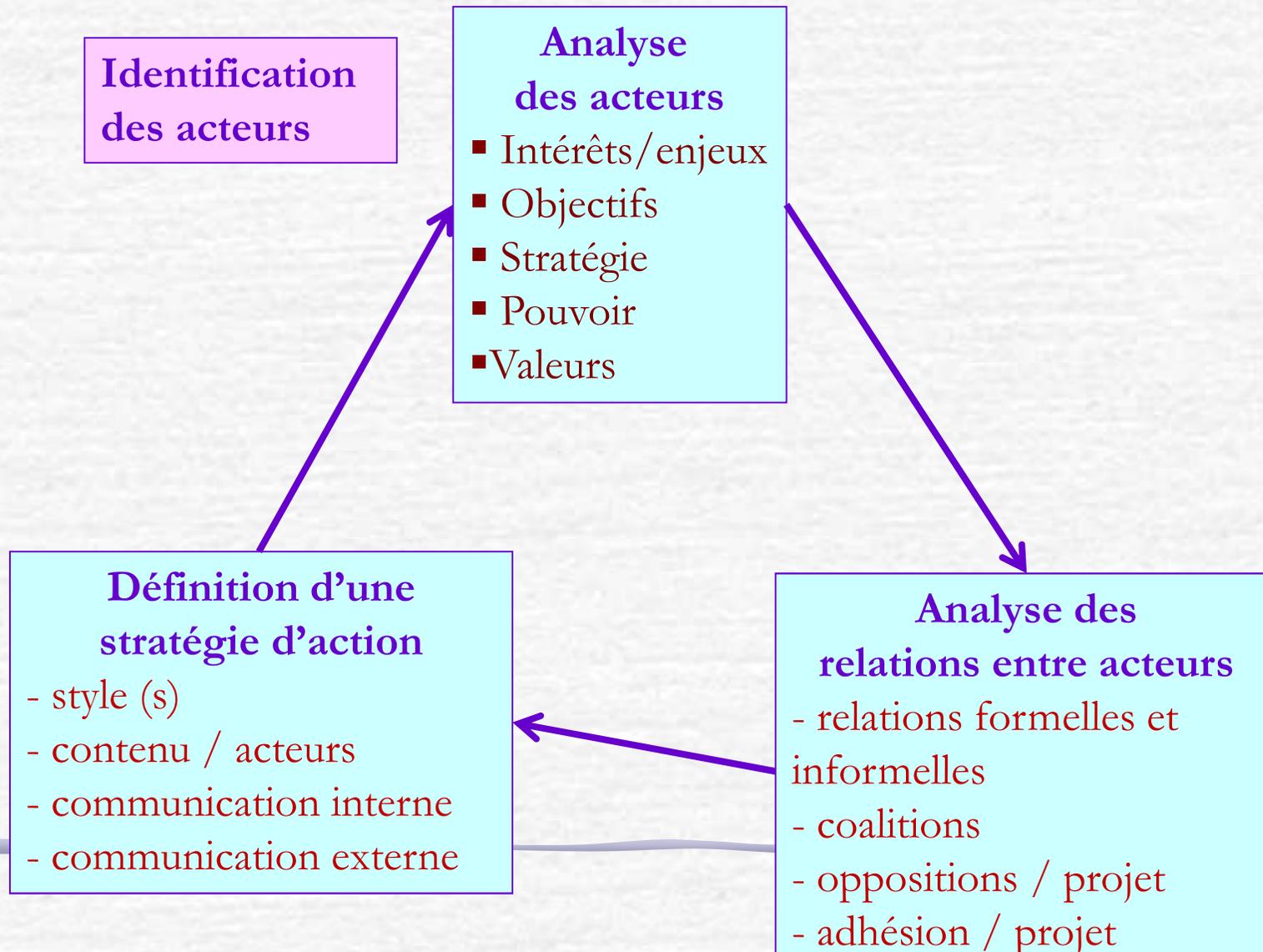
2) Le management du changement dans les organisations publiques : quels leviers d'action ?

Le paradigme de l'organisation : un facteur-clé de la contextualisation du changement pour en comprendre la portée



2) Le management du changement dans les organisations publiques : quels leviers d'action ?

La démarche de diagnostic du changement



2) Le management du changement dans les organisations publiques : quels leviers d'action ?

Le phénomène de résistance au changement

- Les phénomènes de résistance au changement sont quasi inhérents à tout processus de changement
 - En tant que système social, une organisation peut « naturellement » développer des phénomènes de résistance au changement pour se protéger des menaces perçues
 - Tout système tend à maintenir une situation d'équilibre dynamique (homéostasie)
 - Ils permettent d'exprimer les contradictions du changement avec les valeurs partagées ou la culture de l'organisation

2) Le management du changement dans les organisations publiques : quels leviers d'action ?

Les facteurs de résistance au changement

- Facteurs psychologiques (individuels) :
 - peur de l'inconnu et de l'incertitude
 - préférence pour la stabilité
 - crainte de perdre l'avantage de ses acquis
 - crainte d'une remise en cause de ses compétences

2) Le management du changement dans les organisations publiques : quels leviers d'action ?

Les facteurs de résistance au changement

▪ Facteurs sociologiques (collectifs)

- remise en cause des « règles du jeu » de l'organisation
- remise en cause de l'autonomie des acteurs
- poids des habitudes et des routines, conflits entre les projets de changement et les valeurs et les croyances individuelles/collectives
- perception négative du changement : défaut de compréhension des enjeux ou des objectifs du changement, impression de répétition générant des frustrations, impression de manipulation

2) Le management du changement dans les organisations publiques : quels leviers d'action ?

Le processus de changement : l'approche de Kurt Lewin

- Le processus de changement suit un cheminement en trois étapes, plus ou moins longues, complexes et conflictuelles, selon la nature du changement et des caractéristiques de l'organisation :
 - étape 1 : décristallisation ou dégel
 - étape 2 : transition ou évolution
 - étape 3 : recristallisation ou regel

2) Le management du changement dans les organisations publiques : quels leviers d'action ?

Etape 1 : décristallisation ou dégel

- prise de conscience d'une partie de ses acteurs de l'organisation (ou de sa tutelle) d'un décalage entre « ce qui est » et « ce qui devrait être »
- une remise en cause – partielle ou totale - des objectifs de l'organisation, de ses règles de fonctionnement, de ses valeurs, des comportements des acteurs, des habitudes...
- rôle important des managers dans la sensibilisation des membres de l'organisation de la nécessité du changement

2) Le management du changement dans les organisations publiques : quels leviers d'action ?

Etape 2 : transition ou déplacement

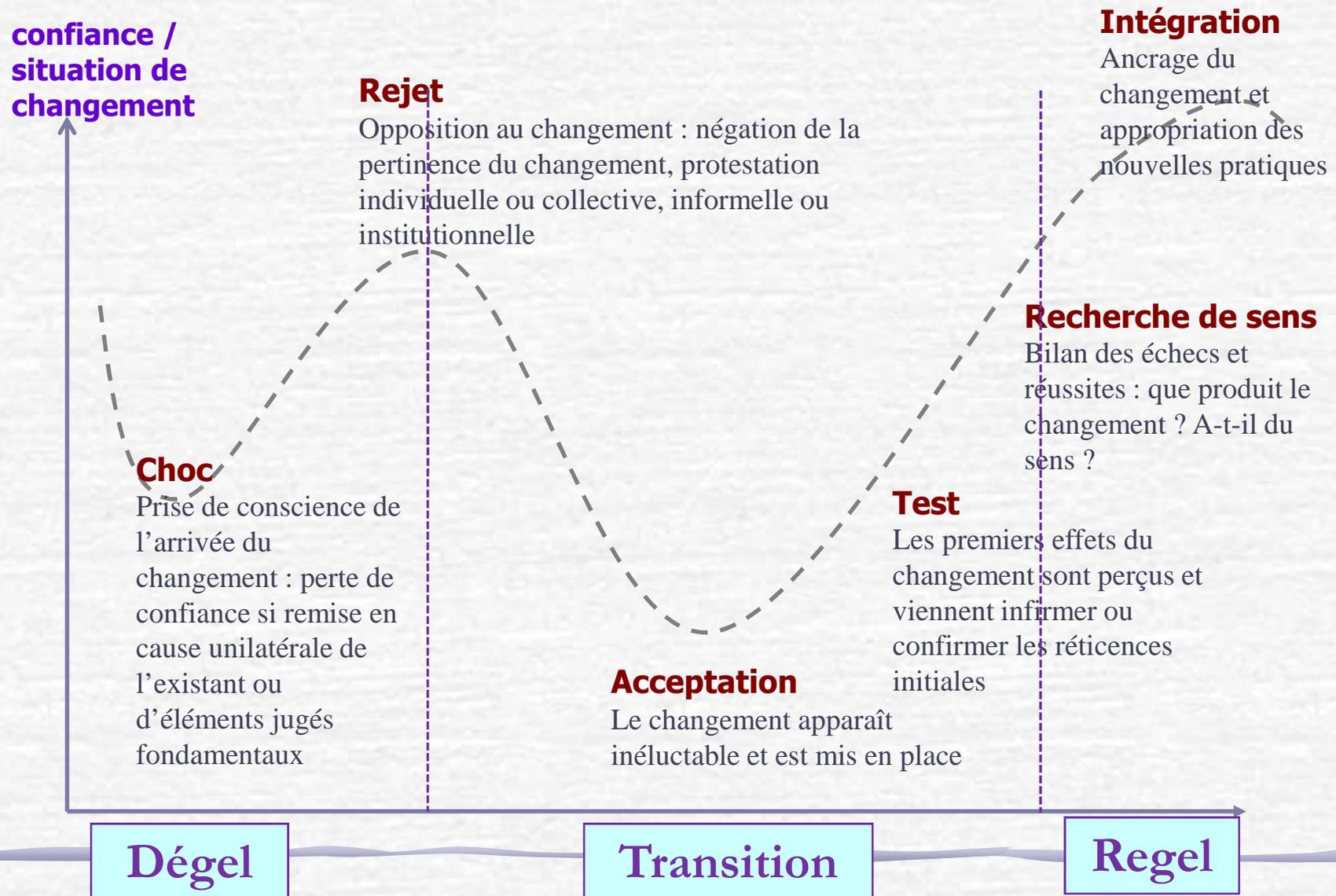
- une modification des objectifs, des règles, des comportements ou des habitudes des acteurs de l'organisation, des relations entre les acteurs
- la préparation et l'expérimentation de nouvelles pratiques plus ou moins formalisées
- la coexistences de comportements ou de pratiques plus ou moins instables et contradictoires
- l'adoption –plus ou moins progressive- de nouvelles pratiques et de nouvelles règles organisationnelles

2) Le management du changement dans les organisations publiques : quels leviers d'action ?

Etape 3 : recristallisation ou regel

- appropriation par les acteurs de nouvelles pratiques professionnelles et de nouveaux comportements
- transformation de ces nouvelles pratiques et nouveaux comportements en normes organisationnelles : ancrage du changement au niveau de la réalité quotidienne
- retour progressif vers une stabilité organisationnelle

2) Le management du changement dans les organisations publiques : quels leviers d'action ?



2) Le management du changement dans les organisations publiques : quels leviers d'action ?

Quelles actions mener pour accompagner le changement ?

Dégel	Transition	Regel
<p>Informer sur les objectifs et les enjeux du changement au plus tôt (si imposé) ou co-construire le contenu et/ou le processus de changement (si délibéré)</p> <p>Tenter de : lever les malentendus, clarifier les ambiguïtés, lutter contre les rumeurs</p> <p>Tenter d'anticiper les difficultés</p>	<p>Aider les acteurs : écouter, débattre, comprendre, soutenir, encourager, accompagner</p> <p>Si besoin, mettre en place les moyens de formation nécessaires</p> <p>Si pertinent, mettre en place des groupes de travail pour faciliter la mise en oeuvre</p>	<p>Soutenir les individus dans leurs nouveaux rôles</p> <p>Encourager la réflexion sur le changement et l'apprentissage</p> <p>Célébrer les succès et asseoir les nouveaux comportements</p>

2) Le management du changement dans les organisations publiques : quels leviers d'action ?

Les leviers du pilotage des processus de changement

■ Les acteurs

- Formation : favoriser l'évolution individuelle
- Responsabilisation : informer, associer, impliquer
- Récompenses : associer changement et bénéfices collectifs et individuels (salaires, cadre de travail, récompenses symboliques)
- Recrutement : favoriser le renouvellement de nouveaux acteurs
- Organisation d'alliances avec acteurs soutenant le changement

■ Les outils

- Outils de conduite du changement : diagnostic, mesure, contrôle, gestion de projet

■ Le temps

- Rythme du changement : gérer l'urgence / temporiser, fixer des échéances

■ La démarche

- Prescrite vs construite
- Ancrée sur le contenu ou sur les relations

2) Le management du changement dans les organisations publiques : quels leviers d'action ?

Des styles de changement en lien avec des styles de management

<i>Style</i>	<i>Caractéristiques</i>	<i>Avantages</i>	<i>Inconvénients</i>
Coercition	Recours à l'autorité et à la force pour imposer un changement jugé peu légitime.	Changement rapide (si succès).	Risque de blocage et de crise.
Direction	Une autorité légitime dicte les décisions (contenu et modalités du changement). Recours à l'autorité pour diriger le changement.	Fournit une orientation claire et des objectifs à atteindre.	Potentiellement moins de soutien et d'engagement du personnel : risque fort d'opposition et/ou d'effets induits.
Participation	Implication du personnel dans la manière de mener le changement (mais pas sur le contenu).	Développement de l'appropriation et du soutien au changement dans un cadre contrôlé.	Peut être perçue comme de la manipulation.

2) Le management du changement dans les organisations publiques : quels leviers d'action ?

<i>Style</i>	<i>Caractéristiques</i>	<i>Avantages</i>	<i>Inconvénients</i>
Collaboration	Implication générale du personnel dans les décisions : contenu et modalités du changement dans un cadre fixé.	Forte implication du personnel : appropriation et soutien au changement.	Changement lent. risque de non contrôle du processus voire d'éléments de contenu.
Délégation	Information et sensibilisation du personnel aux enjeux du changement. Construction collective du changement.	Responsabilisation du personnel. Assurance d'une forte implication et d'une adéquation entre projet et réalité organisationnelle.	Changement très lent. risques de divergences dans le diagnostic et/ou les solutions à adopter. Risque de conflit entre groupes. Aucun contrôle du processus.

Et en synthèse ...

... au-delà de la figure « héroïque » du leader, le manager, pilote du changement, doit souvent se **débrouiller**, coincé entre « marteau et enclume » :

- Il doit **composer avec les objectifs** de sa hiérarchie et ceux de ses collaborateurs ;
- Il met en place des « **cadres** » **opérationnels** : tâches à réaliser, responsabilités à assumer, ressources à gérer, objectifs à atteindre, limites à ne pas dépasser...
- Il **négoce** quotidiennement des « **compromis sociaux** » maniant promesse de récompense ou de sanction, jouant sur les sentiments ou les valeurs de ses interlocuteurs pour tenter d'obtenir leur « active coopération »