

# PILOTAGE - PILOTAGE DE SYSTÈME - PILOTAGE DE RÉFORMES

Quelques notes pour distinguer les choses et éclairer ces questions.

Par Paul Inchauspé

## 1ère partie : PRÉCISIONS ET DISTINCTIONS

### 1 - Le pilotage

L'utilisation actuelle et généralisée du terme de *pilotage* dans le domaine de la gestion de grandes organisations dénote deux tendances lourdes :

— **le changement dans la représentation que l'on se fait de la nature d'une organisation et de son contrôle**

L'organisation ne se réduit pas à un ensemble *mécanique* de règles, procédés, opérations, mais c'est aussi et surtout un ensemble *organique* dans lequel les acteurs agissent et interagissent pour produire les résultats attendus.

Dans la conception organique de l'organisation, l'activité de *contrôle* prend un autre sens que celui qui est communément accepté. Il devient *pilotage*.

Le *contrôle* dans la tradition française a un sens *normatif* : on vérifie si ce qui est fait est conforme à la norme (exemples : contrôle fiscal, scolaire, policier). Mais dans la tradition anglo-saxonne, le *contrôle* a un autre sens. Il ne s'agit pas d'un contrôle qui constate et sanctionne un état, mais d'un processus d'accompagnement tout au long d'une opération (exemples : tour de contrôle, phénomène sous contrôle, phénomène de feed-back).

Ce processus d'accompagnement *contrôle* effectivement, c'est-à-dire *régule, pilote* le phénomène en cours pour le maintenir dans les conditions prévues.

— **l'importance que prend le changement dans la vie et la survie des organisations**

Les turbulences actuelles dans les domaines économiques, financiers, sociaux, et culturels, contraignent les organisations à changer si elles ne veulent pas périr ou décliner.

Dans les tâches des dirigeants, les tâches de pilotage prennent de plus en plus d'importance et les personnes recherchées sont celles qui ont à un haut degré les aptitudes au pilotage d'organisations et de systèmes.

Ces tâches de pilotage que requièrent les changements qu'il faut affronter concernent la détermination de ce qu'il convient de faire et la mise en œuvre des changements décidés.

Ce sont là deux opérations différentes qui ne demandent pas les mêmes aptitudes. La première demande le partage de la vision, la deuxième la mobilisation des acteurs.

Le pilotage de ces deux opérations n'est donc pas non plus de même nature. Ce ne sont pas nécessairement les mêmes choses qu'il faut mettre en œuvre pour piloter des actions qui visent à faire partager la vision de ce qu'il convient de faire (analyse de l'environnement, diagnostic, planification stratégique...) ou pour piloter celles qui visent à obtenir la collaboration pour la mise en œuvre des changements.

## **2 - Des distinctions et des précisions**

L'utilisation généralisée du terme de pilotage demande, si l'on veut s'entendre sur ce dont il s'agit, que soient précisés dans ce projet d'aide au pilotage les domaines sur lesquels on veut l'exercer.

Pour exercer un pilotage, on recourt entre autres à des indicateurs. Et il y a effectivement dans ce projet une demande d'indicateurs. Mais recherche-t-on ces d'indicateurs pour le pilotage du système ou pour le pilotage de la réforme?

De même pour la réforme. On parle ici de pilotage de la réforme, sans préciser l'étape de la réforme que l'on vise.

Or, il y a deux étapes dans les réformes : d'un côté l'élaboration des orientations de la réforme, celle du plan de réforme ou des chantiers à ouvrir (ici, la Charte nationale d'éducation et de formation) et d'un autre côté, la mise en œuvre des changements que propose la réforme (les *chantiers* des différents *leviers*).

La première étape étant faite, on vise certainement ici la deuxième. Mais, la manière dont la première s'est faite peut avoir des incidences sur la deuxième. Il faudra donc revenir sur la première. Il faudra examiner les conditions dans lesquelles s'est faite la première pour mieux asseoir les stratégies de la deuxième.

Lors de l'étape de la mise en œuvre, des actions particulières peuvent être nécessaires pour compenser les manques de la première (par exemple, en ce qui concerne la mobilisation des acteurs, leur information sur les raisons des réformes proposées).

Le Maroc est maintenant à la deuxième étape de la réforme, celle de la mise en œuvre. Or, c'est souvent la plus difficile. Aussi, l'intention et la visée particulière de cette étape doivent être clairement indiquées. Dorénavant, quand on parle de réforme dans ce projet, il serait important que les termes de *mise en œuvre des changements de la réforme* soient explicitement utilisés.

Pour éclairer les questions de pilotage soulevées par ce projet de coopération, on donnera quelques indications :

- sur les indicateurs et le pilotage,
- sur le pilotage de l'élaboration des réformes,
- sur le pilotage de la mise en œuvre des changements qu'impliquent les réformes.

## 2ème partie : INDICATEURS ET PILOTAGE

### 1 - Les raisons de l'importance donnée à l'usage d'indicateurs en éducation

Dès 1970, l'OCDE entreprenait des études sur la détermination des indicateurs de performance en éducation, mais ce n'est que vers le milieu des années 80 que cette préoccupation est nettement apparue chez les responsables (gestionnaires et politiques) des systèmes éducatifs occidentaux.

Cette pratique nouvelle instaure un changement d'accent dans la nature des indicateurs recherchés. Alors que précédemment on se préoccupait surtout d'indicateurs d'input, ceux concernant les ressources allouées et les investissements consentis ou, dans certains pays, d'indicateurs de processus, ceux portant sur les politiques et les pratiques, désormais on se préoccupe d'indicateurs d'output, ceux portant sur les résultats.

Si la recherche d'indicateurs d'input était à cette période généralisée dans les systèmes éducatifs, celle de la recherche d'indicateurs de processus ne l'était cependant pas. Elle ne concernait que certains pays, dont les États-Unis, eux qui, dans un système donnant de l'importance aux établissements privés dans l'enseignement supérieur, avaient établi des mécanismes d'évaluation et de classification des établissements scolaires ou universitaires.

Ce sont donc d'abord des préoccupations concernant **l'efficience** (les résultats obtenus justifient-ils les moyens mis en œuvre?) des systèmes publics d'enseignement qui ont conduit à élaborer et à utiliser des indicateurs de rendement.

Les responsables des systèmes éducatifs, les responsables de l'élaboration des politiques, les acteurs du système, le grand public peuvent utiliser ces indicateurs pour évaluer le rendement du système, influencer les décisions sur les priorités et les orientations en matière d'enseignement.

Puis, on a cherché à généraliser le recours à des indicateurs pour augmenter **l'efficacité** des systèmes éducatifs et des établissements scolaires et universitaires en fournissant des données qui permettent des comparaisons. En combinant des statistiques distinctes sur l'éducation, les indicateurs permettent des comparaisons entre classes, écoles, unités territoriales, pays.

Ces comparaisons interpellent les acteurs concernés par ces résultats. Les indicateurs ne peuvent en eux-mêmes fournir des explications ou permettre de tirer des conclusions. Il faut souvent mener des recherches additionnelles pour diagnostiquer les causes des problèmes et trouver des solutions.

Enfin, mais c'est rare, on a cherché à développer à partir de tels indicateurs et par des mécanismes de reddition de compte **l'amélioration continue** des établissements d'enseignement.

Cette reddition de compte se base sur des indicateurs de résultats, mais aussi sur l'examen des mécanismes qui permettent d'assurer à l'établissement la révision constante des pratiques organisationnelles en fonction des changements perçus dans l'environnement

(vigie, audits) et en fonction de l'attention portée à la qualité des mécanismes de la gouvernance (politiques encadrant les grandes fonctions administratives : planification, contrôle, allocation des ressources...).

Il faut évidemment accorder aux établissements une grande dose d'autonomie pour leur demander une telle forme de reddition de compte.

Les usages que l'on peut faire des indicateurs sont variables. Il ne suffit donc pas de vouloir des indicateurs pour assurer un pilotage, il faut au préalable préciser l'usage que l'on veut en faire. La nature et la pertinence des indicateurs en dépend.

## 2 - Les différents types d'indicateurs

Les indicateurs sont des indicateurs d'*input*, d'*output* ou de *processus*.

Les **indicateurs d'input** sont des indicateurs donnant les **caractéristiques** du système : nombre d'élèves, d'écoles, ressources humaines, financières, matérielles, bibliothèques..., l'accès à la préscolarisation, l'accès à la scolarisation, l'accès à la scolarisation des adultes...

Ces données peuvent être brutes ou on peut les mettre en relation avec d'autres éléments.

*Au Québec, par exemple, les indicateurs concernant les ressources allouées concernent entre autres la dépense globale d'éducation par rapport au PIB, la dépense par habitant, la dépense par élève par rapport au PIB par habitant, le coût de formation des diplômés.*

Les **indicateurs d'output** sont des indicateurs de résultat du système : abandon, échec, réussite aux examens, diplomation, placement, performances en recherche...

*Les indicateurs habituellement retenus dans les systèmes éducatifs mesurent les capacités d'attraction ou de rétention du système, les compétences à la sortie des études, les résultats de l'évaluation des apprentissages, l'obtention des diplômes, l'intégration dans le marché du travail.*

Ces données peuvent être présentées par écoles, unités territoriales, pays ou encore par matière, par niveau, par programmes d'études selon les comparaisons que l'on veut mettre en relief.

Les **indicateurs de processus** sont des indicateurs des processus de gestion d'enseignement : politiques ou règles d'admission, de sélection, d'évaluation des apprentissages, d'évaluation des programmes d'études, de sélection, évaluation et perfectionnement des enseignants...

Ces indicateurs servent à porter un jugement qualitatif sur les processus : clarté des intentions, équité, ampleur, participation des acteurs, mécanismes d'adoption, dispositions de suivi et de révision, etc.

### 3 - La sélection des indicateurs

La batterie d'indicateurs choisis est toujours l'objet d'une sélection dont le résultat dépend même dans certains cas d'une négociation.

Les principales considérations qui servent dans le choix de la batterie d'indicateurs sont les suivants :

#### — les normes internationales

La généralisation de l'utilisation des indicateurs dans les systèmes éducatifs entraîne de fait des phénomènes d'imitation d'un pays à l'autre, au point que s'installent des normes informelles quant au choix des indicateurs. La généralisation des comparaisons internationales renforce cette tendance.

*Il y a ainsi certains indicateurs d'input et d'output dont aucun système d'éducation ne peut faire l'économie : ressources financières (part du PIB), ressources humaines (ratio élève/professeur), indicateurs sur la réussite...*

#### — l'intérêt porté par les dirigeants ou les collectivités à la cueillette de certaines données dans un contexte donné

L'examen de la variation des indicateurs à travers le temps dans un même pays ou la comparaison entre les indicateurs retenus par les pays permet de voir nettement les préoccupations des instances politiques ou de l'opinion publique dans un lieu et dans un temps donné.

*Ainsi, les indicateurs québécois montrent l'attention portée au phénomène dit du décrochage scolaire, aux conditions socioéconomiques des familles, à l'insertion dans le monde du travail.*

*Ainsi, les indicateurs retenus par la Communauté européenne dans son Rapport sur la qualité de l'éducation scolaire (mai 2000) montrent l'importance nouvelle donnée comme critères de qualité (3 sur 16) par les systèmes éducatifs aux indicateurs concernant le pilotage et l'évaluation du système, la participation des acteurs concernés (principalement les parents) et le nombre d'élèves par ordinateur.*

#### — le résultat d'ententes convenues sur la pertinence d'indicateurs

Les indicateurs dont on se sert pour déterminer la qualité requièrent avant leur utilisation un long travail de préparation, de validation et parfois même de négociation.

La qualité est une notion subjective, la crédibilité et la pertinence des éléments (les indicateurs) par lesquels on la mesure demandent l'entente, ou du moins l'acceptation de ceux qui seront l'objet d'une telle mesure.

*Ainsi, les experts représentant 26 pays européens ont travaillé pendant un an (1999) pour convenir de la petite série d'indicateurs (16) qui serviraient à l'évaluation de chacun des systèmes éducatifs nationaux. Cette commission d'experts a présenté aux instances décisionnelles de la mise en œuvre du projet deux rapports sur les indicateurs : le premier sur les critères devant servir au choix des indicateurs, le second sur une esquisse préliminaire d'indicateurs à retenir.*

*C'est en 1993 (Déclaration de Victoria) que les ministres provinciaux de l'éducation du Canada ont convenu de créer le Programme d'indicateurs pancanadiens de l'éducation (PIPCE). Son but était l'élaboration d'un ensemble de mesures statistiques qui fourniraient de l'information sur les systèmes d'éducation du Canada. Après 3 ans de travaux et de discussions, les premiers indicateurs établis selon le PIPCE sont publiés en 1996. En 1997, des consultations sont menées auprès des gouvernements provinciaux et des intervenants divers en éducation pour déterminer un nouvel ensemble d'indicateurs. Le rapport de 1999 est le premier rapport selon ce nouvel ensemble d'indicateurs, mais il ne donne les résultats que pour la moitié d'entre eux : 37 indicateurs sur 82 prévus.*

#### **— les possibilités techniques de la cueillette des données et leur congruence**

En matière d'utilisation des indicateurs, les intentions trouvent leurs limites dans les conditions de réalisation concrète de leur cueillette.

Il faut tenir compte des possibilités réelles de l'accès aux informations (existent-elles dans les systèmes d'information, sont-elles facilement accessibles?). La disponibilité pratique des données est incontournable, elle est la condition nécessaire de la mise en œuvre d'un système d'indicateurs.

Il faut aussi tenir compte des facilités techniques et méthodologiques dont on dispose pour assurer le traitement de ces informations (quel est le coût de l'opération? les données sont-elles congruentes? demandent-elles une interprétation pour assurer la comparaison?).

*Ainsi, la mise en œuvre du Programme d'indicateurs pancanadien de l'éducation (PIPCE) ne peut encore se dérouler entièrement comme prévu. Toutes les données nécessaires pour tenir compte des indicateurs décidés ne sont pas encore facilement accessibles dans les différents systèmes d'information des ministères d'éducation des provinces. La diversité des systèmes d'éducation au Canada, les diverses méthodes utilisées pour définir, recueillir et calculer les données restreignent de fait l'établissement de comparaisons significatives des indicateurs entre provinces. Le programme actuel présente les données compatibles entre les provinces, mais des travaux sont entrepris pour améliorer la comparabilité des données.*

#### 4 - Les systèmes d'information et l'utilisation d'indicateurs

On ne se bâtit pas un système d'information pour constituer un bouquet d'indicateurs. C'est mettre la charrue avant les bœufs. On constitue une première série d'indicateurs à partir du système d'information déjà en place.

C'est pourquoi les indicateurs d'abord utilisés dans les systèmes éducatifs ont été d'abord constitués à partir des données de gestion qu'un système public d'éducation se doit de tenir à jour : données financières, données sur les ressources matérielles, données sur les effectifs scolaires, données sur les personnels, données sur les résultats aux examens, données sur les diplômes.

Dès que l'on veut croiser les données internes du système éducatif avec des données d'autre nature, il faut résister à la tentation de se constituer soi-même un système d'information sur ces autres données.

Il faut établir des ententes avec les responsables des systèmes d'information de ces autres données. Et comme elles concernent des ministères différents, l'intervention politique au plus haut niveau est souvent indispensable.

La mise en place de telles collaborations est une entreprise longue, difficile, mais indispensable. La compatibilité entre les interfaces de systèmes d'information ayant des objectifs différents doit être recherchée. C'est la fluidité de l'échange entre les systèmes qui permettra de se donner des indicateurs utiles.

*Le PIPCE canadien est le résultat d'un effort conjoint entre Statistique Canada (SC) et des ministères provinciaux et territoriaux d'éducation sous la coordination du Conseil des ministres de l'Éducation du Canada. Un proverbe russe dit : « Quand on a beaucoup de chevaux pour tirer la troïka, il faut prendre le temps de les harnacher et de les atteler, bien et ensemble. Après, on ira plus loin et plus vite que tous les autres ».*

L'exactitude et la comparabilité des données sont évidemment capitales, surtout quand on s'en sert pour établir des comparaisons. Il ne doit avoir aucun doute sur elles, sinon les indicateurs perdent toute crédibilité.

### **3ème partie : LE PILOTAGE DES OPÉRATIONS DE LA PRÉPARATION DE LA REFORME**

Beaucoup d'attention semble être portée à la mise en place d'indicateurs du système. Mais ces indicateurs, si utiles soient-ils pour mesurer l'évolution de la réforme quand elle sera mise en place, ne répondront pas au besoin actuel d'indicateurs sur le progrès des opérations de la mise en place de la réforme.

Or, ces indicateurs ne peuvent être déterminés à vide, ils ne pourront être déterminés qu'après que sera établi le cahier de charge des opérations de la réforme.

Pour établir ce cahier de charges, il faut :

- établir les éléments des propositions de réforme qui seront mis en place. C'est là une décision politique;
- établir la nature des opérations nécessaires pour la mise en place de chacun des ces éléments;
- analyser les obstacles et les facilités de la mise en oeuvre de ces opérations;
- établir les échéanciers.

Bref, il ne faut pas mettre les charrues devant les bœufs.

À cette étape, le pilotage des opérations de la préparation de la réforme dépend moins d'indicateurs que l'on se donnerait que de la détermination du plan stratégique de l'implantation de la réforme.

## 4ème partie : LE PILOTAGE DES CHANGEMENTS QUE SUPPOSE LA MISE EN ŒUVRE D'UNE RÉFORME

### Note

Le texte ci-dessous est le fruit de mes expériences (échecs, réussites) dans des opérations de transformation et de changement organisationnel auxquelles j'ai participé ainsi que de mes réflexions, appuyées par des lectures, sur le sujet. Cependant, en ce qui concerne l'ordre de présentation de ces éléments, il doit beaucoup à un texte inédit d'Alain Rondeau du Centre d'études de la transformation des organisations.

### 1 - Les attitudes de base nécessaires à ceux qui pilotent la mise en œuvre des réformes

L'expérience a montré que la présence ou l'absence de certaines attitudes de base chez les responsables du pilotage de la mise en œuvre de changements importants dans les organisations ou dans des grands ensembles expliquent en grande partie le succès ou l'échec de telles opérations.

Ces attitudes sont les suivantes

- **Être convaincu que la mise en œuvre d'un changement décidé est une opération complexe qui a ses contraintes propres et qu'elle demande beaucoup d'attention de la part des décideurs au plus haut niveau.**

Ce n'est pas là une attitude commune. Au contraire.

Le plus souvent, les décideurs s'intéressent aux opérations qui conduisent aux propositions de réforme (analyse de l'environnement, diagnostic, détermination des orientations nouvelles à implanter, vision stratégique). Ils trouvent dans ces activités une gratification professionnelle : le pilote, c'est celui qui voit ce qu'il faut faire, celui qui dirige le navire.

Mais ils négligent la mise en œuvre. Ils n'y voient qu'une activité subalterne d'application. Ils ne lui consacrent ni temps ni ressources. Quand ils lui consacrent du temps, ce n'est qu'au début, après ils s'en désintéressent.

Les transformations dans le secteur public, plus que partout ailleurs, souffrent de tels handicaps. C'est la raison pour laquelle beaucoup de bonnes réformes ne sont pas menées à terme.

- **Être convaincu qu'une réforme est d'abord une réponse à un problème de dysfonctionnement qu'il faut corriger.**

Réformer, ce n'est pas remplacer l'imperfection par la perfection. Réformer, c'est redresser les dysfonctionnements d'un système en établissant des contrepoids pour corriger ses dérives et permettre un meilleur ajustement aux nouvelles réalités qu'il faut affronter.

Le système que l'on veut réformer était, au moment où il a été établi, une réponse pertinente d'adaptation; il ne l'est plus. C'est pourquoi toute réforme sera elle aussi, un jour, réformée. Il faut avoir cette modestie quand on propose une réforme. C'est même là une des conditions de l'acceptation de la réforme.

Dans les réformes, ce sont les acteurs qui sont appelés à changer. Or, on justifie souvent la réforme à leurs yeux par leurs insuffisances alors que ces insuffisances ne sont que la conséquence de ce que le système attendait d'eux. Ce qui est inefficace et faux.

Les acteurs doivent changer, non parce qu'ils ont des pratiques qu'il faut redresser, mais parce que les situations nouvelles demandent d'autres choses. Les organisations et les personnes qui les composent sont appelées à se transformer parce que des forces de nature économiques, sociales, technologiques, politiques remettent en question la façon de concevoir et de faire fonctionner les organisations et les systèmes.

— **Être convaincu que quand on pilote un changement, on n'a pas à gérer d'abord le changement, mais d'abord la continuité.**

Il n'y a jamais de situation de tabula rasa dans un changement. La brisure, le changement de paradigme sont des constructions de l'esprit de ceux qui conçoivent les changements. Dans la réalité, les acteurs qui sont appelés à changer doivent intégrer dans la continuité de leurs actions les nouvelles façons de faire.

Aussi, les messages simples, optimistes, les appels au changement, ne suffisent pas pour amener à changer des acteurs pris dans des tissus organisationnels complexes.

Pour amener à changer, il faut connaître certes la destination, mais d'abord et aussi le point de départ. Il faut connaître la capacité de l'organisation à changer : les pratiques valorisées, le jeu des acteurs et les intérêts auxquels il obéit, leurs expériences collectives de passage d'un état insatisfaisant à un état ultérieur désirable.

— **Être convaincu que le pilotage des changements ne se gère pas comme une opération courante**

On ne peut piloter un changement comme on gère les activités quotidiennes parce que ce sont les activités habituelles qui sont l'objet du changement.

De plus, les changements se font dans un contexte de turbulence. Il faut continuer à produire les mêmes résultats tout en changeant les systèmes mis en place pour obtenir ces résultats.

C'est pourquoi, pour résoudre ces paradoxes, le changement doit paraître aux acteurs comme un projet qui ne requiert pas d'eux les mêmes aptitudes que la gestion des opérations quotidiennes.

Ce projet de changement, pour réussir, doit apparaître légitime aux acteurs, il doit susciter leur engagement, doit toucher les processus essentiels de l'organisation qu'on veut changer et les acteurs impliqués dans ces changements doivent en avoir conscience.

La gestion ordinaire s'accommode de routines, elle peut être impersonnelle. La gestion du changement, non. Elle demande la mobilisation et donc la personnalisation que suppose le projet.

— **Être prêt à accepter que le changement se fasse dans un premier temps plus par superposition de strates que par substitution.**

On change rarement en substituant immédiatement aux anciennes façons de faire de nouvelles. On applique d'abord des nouvelles manières de faire aux anciennes et lentement les référents des nouvelles manières de faire vont se substituer aux anciennes.

C'est là le constat permanent de la manière dont se font les changements. Et cela n'est pas dû, comme on le dit de façon étourdie et injurieuse pour les acteurs concernés, à ce qu'on appelle la *résistance au changement*.

Les organisations et les systèmes sont des organismes vivants et non mécaniques. Les acteurs réinterprètent à leur manière le projet de changement. Aussi, le changement d'une organisation ou d'une culture organisationnelle n'est jamais linéaire. C'est progressivement et par sauts que le champ d'action de l'organisation se transforme. C'est au fur et à mesure que se développent chez les acteurs les capacités nouvelles que requiert le nouvel environnement.

— **Être prêt à accepter qu'il n'y ait pas de modèle type générique de pilotage des transformations.**

Il serait tellement commode s'il y avait une méthode-type de pilotage de changement que l'on puisse appliquer comme un remède générique dans des situations diverses,

Hélas, ou heureusement, il n'en est rien. La revue de littérature (voir Mintzberg) montre qu'il n'y a pas de modèle de pilotage de changement applicable à toute forme de changement, dans tout type d'organisation ou de système et en toute circonstance. Une recherche du modèle idéal est donc illusoire.

Par contre, deux constantes apparaissent dans les mises en œuvre de changements réussis.

Il y a réussite quand ceux qui pilotent les changements ont une connaissance précise, à la fois intime et éclairée, à la fois acquise comme de l'intérieur et en même temps par la distance, des contextes singuliers des systèmes, organisations et jeu d'action des acteurs qui sont appelés à changer.

Il y a réussite quand ceux qui pilotent les changements arrivent à ce que l'intention stratégique du changement soit partagée par les acteurs et que le changement devient alors le résultat de leur effort collectif. La démarche de transformation reste superficielle ou échoue quand le changement est le fait de quelques acteurs qui pilotent le changement alors que tous les autres le subissent.

## 2 - Les éléments d'une démarche de transformation

S'il n'y a pas de méthode-type pour assurer le succès du pilotage des changements qu'implique une réforme, il n'en demeure pas moins que celui qui pilote le changement doit effectivement **le conduire**.

Une transformation ne s'improvise pas et ne se réalise pas dans le laisser-aller. Il faut la conduire avec rigueur. La démarche doit être réfléchie et transparente.

Pour le faire, il faut au moins tenir compte de cinq éléments.

### — **la détermination du plan d'action à suivre dans la mise en œuvre du changement**

Le plan doit identifier la séquence des opérations de mise en œuvre: étapes, échéanciers.

Se donner un plan formel, c'est confirmer publiquement l'intention de la volonté du changement, c'est s'obliger à préciser ce qui est prioritaire dans le changement recherché et ce qui est du domaine du moyen, c'est rendre aux yeux des acteurs transparente la démarche de changement, c'est se donner un premier instrument de rétroaction sur le réalisme du projet, c'est définir les mécanismes du partage de l'information.

### — **la détermination des rôles dans la conduite du changement**

La conduite des changements de grande envergure implique des transformations à trois niveaux: au niveau stratégique, au niveau organisationnel, au niveau opérationnel.

Le niveau stratégique, c'est le niveau des enjeux de la transformation, celui de la définition de la vision et du pourquoi.

Le niveau organisationnel, c'est le niveau des fonctions, des règles et des configurations de distribution des pouvoirs qui doit être transformé. C'est le niveau tenu par les gardiens des règles et des *habitus*, les protecteurs de l'intégrité du fonctionnement de l'organisation et des systèmes. C'est à ce niveau que l'on rencontrera le plus d'inertie, car c'est cet ensemble qui fait que les choses marchent déjà et que pourtant on leur demande de changer.

Le niveau opérationnel, c'est le niveau des activités des acteurs du terrain qui seront transformées. À ce niveau, des innovateurs acceptent facilement de changer.

La gestion du changement qu'impliquent les changements à chacun de ces trois niveaux demande, chez ceux qui pilotent les changements, l'exercice d'aptitudes et de rôles différents.

Mais de plus, il leur faut assurer des interfaces entre ces différents niveaux. Dans un changement, chaque niveau tend à renforcer la cohérence du niveau et à se protéger de l'autre, au point de le rendre responsable de sa propre inertie.

Les acteurs du niveau opérationnel ont tendance à mettre sur le compte du blocage du niveau fonctionnel de l'organisation les difficultés de l'implantation du changement. Les acteurs du niveau stratégique et du niveau organisationnel ont tendance à mettre sur le compte de la mauvaise volonté ou des mauvaises attitudes des acteurs du niveau opérationnel la

lenteur des transformations.

### — **la scansion des rythmes du changement**

La maîtrise de la cadence des actions à mener est chose délicate et demande beaucoup d'intuition et de sens du timing.

Il y a des périodes critiques, des fenêtres d'opportunités pour mettre en œuvre le changement.

Les changements trop rapides ne laissent pas suffisamment de temps pour que les acteurs se construisent eux-mêmes leur idée sur la légitimité du changement et qu'ils fassent leur le changement demandé.

Les changements trop lents qui tardent à produire les résultats recherchés démobilisent même ceux qui sont les plus favorables au projet de changement.

Les opérations de changement qui réussissent sont celles dont on a assuré une progression soutenue, constante dans la mise en œuvre du changement.

La mise en œuvre du changement doit apparaître comme une opération planifiée, transitoire, qui a une fin, qui vise l'efficacité. Il faut distinguer les enjeux stratégiques des enjeux concernant les moyens, cibler les éléments significatifs à changer, se donner des indicateurs qui permettent de vérifier la progression, prendre au fur et à mesure et sans retard les décisions qui s'imposent.

### — **déterminer des cibles d'action**

Les cibles d'action, ce sont à la fois les **objectifs** visés et les **résultats** visés.

Plus les objectifs sont clairs, plus la transformation sera réussie. Mais dans les changements complexes qui impliquent beaucoup d'acteurs et beaucoup d'enjeux, la clarté de départ des objectifs tend à disparaître et en cours de route d'autres enjeux viennent interférer. Il faut donc régulièrement revenir aux objectifs de départ.

Le succès dépendra du caractère mobilisateur de l'objectif proposé. Un objectif de réduction de ressources n'a jamais un caractère mobilisateur. Une réduction des ressources récurrentes pour se donner des marges de manœuvre et assurer mieux son propre développement, peut-être par contre mobilisateur.

Le succès dépendra aussi du nombre et de la cohérence des objectifs. Multiples, éparpillés, dispersés, ils augmentent les risques d'échec.

### — **avoir continuellement la préoccupation des acteurs qui sont appelés à changer**

Pour réussir le changement, c'est la capacité de changer des acteurs qu'il faut développer dans le processus même du changement

Cette préoccupation doit être continue et elle doit inspirer les éléments de la démarche de changement : plans d'action, encadrement des actions, rythme, détermination des cibles.

### **3 - Les éléments du contexte qui conditionnent le succès et dont une démarche de pilotage devrait tenir compte.**

Les éléments de contexte des opérations de changement de la mise en œuvre d'une réforme sont nombreux et variés.

Aussi, pour mener une démarche de changement, il faut se livrer à chaque fois à l'analyse du champ de forces qui sera touché et déterminer les forces qui poussent aux changements et celles qui y font obstacle.

Mais certaines variables ont l'air de se retrouver dans des contextes différents, mais à des degrés différents. Leur prise en compte va donc demander une modulation de la démarche de pilotage.

#### **— tenir compte du degré de complexité du changement à réaliser**

Un changement est complexe quand les activités touchées sont multiples, qu'il touche beaucoup de personnes, qu'il fait appel à des technologies nombreuses et à des ressources très qualifiées, qu'il subit des pressions fortes pour le changement.

#### **— tenir compte du degré de perception de la légitimité du changement proposé**

La transformation visée est-elle perçue comme pertinente? Vise-t-elle les processus centraux ou des aspects périphériques? En quoi va-t-elle améliorer les résultats? Quand la performance paraît bonne et qu'on ne voit pas en quoi le changement proposé peut améliorer la situation, il est difficile de justifier le changement et de mobiliser les acteurs.

#### **— tenir compte du degré d'inertie des systèmes que l'on veut changer**

L'inertie des organisations doit d'abord être considérée comme un phénomène relevant de la physique et non comme une force restrictive des acteurs qui refusent de changer.

Plus un système est constitué d'interrelations denses (règles, esprit de corps, culture) plus il développe de l'inertie.

Ce qui fait la force d'un système, d'une organisation, c'est aussi ce qui constitue son inertie. Plus une organisation a conscience qu'elle est le noyau qui assure les opérations vitales de l'organisation (les services de comptabilité ont souvent une telle conscience), plus elle tend à maintenir ses modes habituels de fonctionnement.

Il faut donc rechercher l'alliance des forts dans la mise en œuvre des changements. L'inertie est une force qu'il faut faire évoluer.

Les organismes se transforment parce que leur environnement subit des changements sinon des bouleversements. Pour déterminer leur degré d'inertie, ce qu'il faut donc mesurer c'est aussi leur perméabilité à l'environnement.

C'est la capacité à changer qui doit donc être développée dans l'opération même du changement. Ceux qui réussissent les changements sont ceux qui se sont donné des mécanismes de rétroaction et qui apprennent de leur propre changement.

- **tenir compte de la nécessité d'allouer des ressources pour soutenir la démarche de mise en œuvre du changement**

La seule bonne volonté ne suffit pas. L'examen d'opérations de changement montre qu'il est irréaliste de penser que leur succès se fait sans ressources.

- **tenir compte de la pression de l'environnement pour soutenir la démarche de changement**

Plus on est conscient des changements de l'environnement et de la nécessité d'en tenir compte, plus le changement apparaît comme inéluctable, sinon désirable.

Plus la conscience des changements dans l'environnement est partagée par les acteurs des différents niveaux et pas seulement par la haute direction, plus on obtient l'adhésion aux changements proposés.

*Paul Inchauspé*

