

# Pour une **gestion** du **changement disciplinée** dans l'administration publique

Par **Pierre Colletette**, professeur, Département des sciences administratives, Université du Québec en Outaouais • pierre.colletette@uqo.ca

Les recherches indiquent qu'en dépit des efforts déployés pour améliorer les pratiques en gestion du changement, leurs taux de succès demeurent relativement faibles, se situant aux environs de 33 % (Smith, 2002). Ces recherches suggèrent que les pratiques des gestionnaires auraient une incidence importante sur la réussite des changements, d'où l'intérêt de poser sur elles un regard critique (Mourier et Smith, 2001 ; Marzano, Waters et McNulty, 2005). En effet, ce que les gestionnaires font ou ne font pas peut faire la différence. On dispose d'ailleurs de plus en plus d'information quant aux pratiques à favoriser, mais il semble bien qu'elles ne soient pas encore très répandues.

Qu'en est-il de l'administration publique? Bien qu'il soit courant d'entendre que l'entreprise privée serait plus efficace que l'administration publique, nous n'avons trouvé ni dans les recherches ni dans nos expériences d'indications montrant que l'une ferait mieux que l'autre. En fait, les problèmes de gestion du changement sont rarement associés à la forme juridique de l'organisation ; ils relèvent plutôt des dynamiques humaines et sociales, de sorte que les défis sont sans doute similaires dans les deux secteurs, avec cette réserve que souvent, dans l'administration publique, les dirigeants doivent composer avec un cadre plus contraignant (Ban, 1995), ce qui serait de nature à hausser le degré de difficulté.

Cet article propose une réflexion critique sur des pratiques de gestion du changement observées chez les dirigeants de l'administration publique. Selon l'auteur, il y aurait chez eux, entre autres aux échelons supérieurs, une tendance à négliger des aspects cruciaux des processus de changement organisationnel, qui se traduit par des succès mitigés, assortis de coûts humains et financiers élevés, avec parfois une atteinte

à la qualité des prestations offertes à la population. En plus d'analyser et de commenter plusieurs façons de faire, des suggestions susceptibles de mieux discipliner les pratiques de gestion du changement sont proposées.

L'information à la source de cette analyse provient d'observations faites par l'auteur au fil des années à titre de chercheur, d'observateur ou d'intervenant. Elles ont donc une valeur largement anecdotique, mais leur nombre élevé (quelques centaines) et leur diversité en font néanmoins de riches révélateurs des pratiques en vigueur dans une grande diversité de milieux. Parmi les situations ayant servi à alimenter la réflexion, se trouvent les deux grandes réformes du système de santé que le Québec a connues durant les années 1990 et 2000, de même que la réforme québécoise de l'éducation au primaire et au secondaire, également vécue dans quelques pays européens. Dans chacun de ces cas, les réformes comportaient de multiples changements d'une magnitude variée, modifiant plusieurs aspects du fonctionnement des organisations concernées. Comme ces deux secteurs combinés représentent, selon les années, entre 60 % et 80 % du budget des dépenses de l'État québécois et que la tendance est la même dans les autres États occidentaux, ils couvrent un éventail important des chantiers de changement engagés au sein de l'appareil gouvernemental.

La vague de fusions au sein des agglomérations québécoises en 2001-2002, à laquelle l'auteur a été associé, de même que d'autres expériences de fusions d'établissements publics au Canada et en Europe ont été aussi des sources d'information. À plus petite échelle, l'auteur a pu puiser à même de nombreuses expériences de changement observées dans des établissements de santé, des agences et des ministères gouvernementaux canadiens, des écoles primaires et secondaires (publiques et privées), des commissions scolaires ainsi que des expériences

dans des services publics européens et des organisations internationales. Ces changements portaient sur des aspects très variés : systèmes d'information, pratiques professionnelles, modèles de services, structures, offre et configuration de services, approches en gestion des ressources humaines, etc.

Si l'analyse s'attache principalement aux lacunes dans les pratiques de gestion du changement, elle ne constitue pas pour autant un procès d'intention à l'endroit des dirigeants. En effet, leur travail est particulièrement exigeant et complexe dans les conditions de turbulence rencontrées depuis le début des années 1990 (Stacey, Griffin et Shaw, 2000). Il n'est pas rare qu'ils doivent relever des défis énormes en présence d'importantes contraintes et de commandes politiques parfois irréalistes. L'intention ici est plutôt d'attirer l'attention des dirigeants sur des aspects qui pourraient être améliorés, dans le but d'accroître les chances de réussite des nombreux et parfois délicats changements qu'ils sont appelés à piloter, notamment les changements dans les grands systèmes. Il est certainement possible de réussir des changements d'envergure dans l'administration publique, mais à la condition que ses dirigeants adoptent des pratiques de gestion qui soient adaptées aux caractéristiques du changement organisationnel. Ces pratiques sont souvent exigeantes et consommatrices de temps, mais c'est le prix à payer pour que les transformations mises en route puissent être menées à terme tout en limitant les effets secondaires négatifs.

Les observations et les commentaires qui suivent ne portent pas sur le contenu ou la pertinence des transformations entreprises dans les administrations publiques. Ce sont les procédés retenus pour introduire ces changements qui sont examinés.

## ■ DES ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

C'est devenu un lieu commun de dire que les organisations sont aux prises avec des changements, récurrents et importants. Ce n'est cependant pas une situation unique dans l'histoire des organisations. À titre d'exemple, si l'on comparait la période 1990-2008 à la période 1960-1978, on trouverait probablement dans cette dernière une quantité et une magnitude de changements aussi élevées, tout

au moins dans l'administration publique. On n'a qu'à se souvenir de la mise en place des ministères de l'Éducation et de la Santé et aux infrastructures et services associés. On peut aussi penser à l'évolution des pratiques sur le plan de l'organisation du travail et des services à la population, de même qu'à l'informatisation des processus, déjà amorcée à cette époque.

La situation actuelle comporte cependant des différences par rapport à cette époque, lesquelles rendent l'introduction des changements plus problématique. Parmi ces différences, on note que les ressources financières sont en général plus limitées, ce qui réduit la marge de manœuvre pour créer des conditions propices au changement. On remarque également que plusieurs des changements de la période 1960-1978 s'inscrivaient en continuité des pratiques existantes et constituaient donc des changements d'ordre premier (Watzlawick, Fisch et Weakland, 2000), connus pour être plus faciles à intégrer que les changements de deuxième ordre. En plus, ils ajoutaient souvent au mieux-être et au confort tant des membres de l'organisation que des populations bénéficiaires des services. On améliorerait le cadre de travail tout en haussant l'offre de services.

Durant la période 1990-2008, plusieurs changements ont au contraire été marqués du sceau de la rupture, caractérisés par la transformation des méthodes et des procédés et accompagnés d'une réduction des ressources plutôt que par l'ajout d'éléments de confort. Ils apportaient donc peu d'amélioration au cadre de travail pour les prestataires de services, le péjorant même dans certains cas, et comportaient parfois des rationalisations de services pour la population. Ces éléments ont été très présents dans les discussions lors des fusions municipales au Québec et en Ontario, tout comme lors des réformes de la santé un peu partout au Canada et dans plusieurs autres pays occidentaux durant les années 1990 et 2000.

Dans un tel contexte, les défis pour les gestionnaires du changement sont donc nettement plus grands qu'ils ne l'étaient au cours des périodes précédentes. En effet, la multiplication des contraintes ne peut qu'affecter négativement la disposition des gens envers le changement, ce qui impose aux gestionnaires de faire

appel à des méthodes adéquates pour non seulement réussir les chantiers qu'ils entreprennent, mais aussi pour éviter des effets secondaires négatifs sur les membres de leur organisation et sur les services rendus à la population.

Durant les années 1960 et 1970, en raison du contexte peu contraignant et des avantages que les gens pouvaient retirer des changements introduits, les enjeux se situaient en bonne partie du côté de la planification du changement. Un survol des publications jusqu'à la fin des années 1980 révèle qu'une proportion élevée d'entre elles traitaient des principes, des méthodes et des outils de planification à utiliser pour concevoir et mettre en œuvre des changements. Dans le contexte des années 2000, où les changements introduits contribuent peu à l'amélioration du cadre de travail des destinataires, viennent s'ajouter des exigences de pilotage de la mise en œuvre, d'encadrement et de mobilisation des destinataires pour susciter et maintenir chez eux une disposition favorable durant la transition (Bridges, 2003). Depuis le début des années 1990, les publications en témoignent. Plusieurs font désormais référence aux problèmes de pilotage et s'intéressent aux pratiques de gestion qui contribuent à la réussite d'un changement organisationnel, plus spécialement en ce qui a trait à la gestion de la transition, ce qui donne une bonne indication des nouveaux défis.

Comme élément nouveau, on peut aussi ajouter que la réalité est sans doute devenue plus complexe et plus turbulente, sous la pression des mutations sociales, culturelles et économiques en cours (Rondeau, 1999) et des efforts des États pour assainir les finances publiques. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle certains vont jusqu'à suggérer une approche du changement qui soit « improvisatrice », pour tenir compte du fait que le changement est un processus continu s'opérant dans un environnement dynamique (Orlikowski et Hofman, 1997). Par ailleurs, si cette conception peut s'appliquer à des organisations composant avec un environnement volatil, comme dans le secteur des technologies de l'information, dans l'administration publique on trouve peu de services aux prises avec un environnement qui justifierait une aussi grande flexibilité, ce qui néanmoins ne devrait pas les dispenser de faire preuve d'une réelle capacité à s'adapter à des exigences nouvelles.

Ce contexte difficile ne doit cependant pas servir de prétexte pour cautionner des pratiques peu efficaces. Au contraire, il devrait inciter à l'adoption de méthodes et de procédés adaptés à la nature et à l'envergure des défis posés. Autrement, les dirigeants exposent leur organisation à l'émergence d'une sorte de confusion collective proche du chaos (Stacey, 1996) et à une baisse d'efficacité et d'efficience. Dans certains cas au demeurant, les gens disent de leur organisation qu'elle est en proie à un vent de folie, traduisant ainsi leur désarroi devant une réalité dans laquelle ils se sentent à la fois débordés et déroutés.

De fait, malgré un accroissement réel de la complexité et de la turbulence, il est probable qu'une partie du tourbillon de changement observé dans certaines organisations soit générée artificiellement par des dirigeants qui, devant faire face à de multiples pressions, sont progressivement devenus incapables de discerner l'essentiel du superflu, le prioritaire du secondaire (Collerette, Schneider et Legris, 2007). Dans l'administration publique, ce phénomène peut du reste être exacerbé par les virages soudains des instances politiques en réponse aux humeurs de l'électorat.

### ■ CINQ FOIS TROP...

Plusieurs institutions publiques ont connu une véritable vague de changements depuis le début des années 1990. Si un bon nombre d'entre eux étaient justifiés pour assurer l'évolution de l'administration publique, leur mise en œuvre a probablement comporté des excès qui ont pu en grever les bénéfices attendus.

Une étude conduite par Probst et Raisch (2005) sur les 100 principaux krash d'entreprises en Amérique et en Europe entre 1998 et 2003 a montré que parmi les principaux facteurs associés aux difficultés de ces entreprises, on trouve des pratiques de gestion louables, mais poussées « trop » loin. Autrement dit, un excès de certaines façons de faire a rendu ces organisations moins performantes, plus fragiles et de moins en moins capables d'intégrer le changement. Les auteurs parlent d'un syndrome d'épuisement organisationnel, alimenté entre autres par une gestion du changement déficiente.

Un regard sur diverses expériences vécues dans l'administration publique au cours des deux dernières décennies suggère que cette propension au « trop » y est présente en matière de gestion du changement. Nous examinons ici cinq pratiques fréquentes qualifiées d'excessives, qui peuvent avoir une incidence négative :

- des changements « trop nombreux » (trop de projets différents en même temps dans l'organisation) ;
- des changements « trop fréquents » (des vagues de changement se succédant à un rythme élevé, sans période de consolidation et de répit) ;
- des changements « trop gros » (des chantiers d'une amplitude plus grande que la capacité de gestion en place et que la capacité d'intégration des destinataires) ;
- des changements « trop dispersés » (des projets peu coordonnés, allant parfois dans des directions conflictuelles) ;
- des changements « trop vagues » (des formulations générales, ambiguës, sans objectifs opérationnels).

Certains font valoir que cette déferlante serait dictée par une réalité elle-même mouvementée qui laisse peu de choix aux décideurs politiques et administratifs. Aussi vrai que cela puisse être, à quoi sert-il de lancer des opérations jugées nécessaires, mais dont les chances de réussite sont minces et qui n'apporteront pas les bénéfices escomptés, avec en prime des coûts de transition élevés ?

### **Des changements trop nombreux**

Il suffit de discuter avec des individus œuvrant dans l'administration publique pour les entendre se plaindre d'un trop grand nombre de changements simultanés qu'ils décrivent comme une sorte de tourbillon. On entend des propos similaires chez les cadres, entre autres au niveau opérationnel, qui déplorent une quantité de changements, laquelle dépasse leur capacité de gestion et les pousse à négliger la conduite des activités courantes. Certains critiques y verront l'expression de résistances au changement ou encore un manque de flexibilité propre à l'administration publique, ce qui est sans doute vrai pour certains individus, mais dans plusieurs situations il

s'agit d'un problème réel que l'on observe aussi dans le secteur privé : le nombre de changements en marche est plus élevé que ce que les gestionnaires sont capables de maîtriser et il s'ensuit une mise en œuvre déficiente avec des résultats qui ne correspondent pas aux objectifs poursuivis.

Prenons l'exemple de la réforme de la santé initiée au Québec en 2004. À certaines époques, on a vu des cadres qui devaient en même temps diriger des équipes nouvelles, s'ajuster à de nouveaux rattachements hiérarchiques, voir à la mise en œuvre de nouveaux mandats, procéder à des modifications dans l'organisation et les pratiques de travail du personnel, revoir les modalités de collaboration avec les services de soutien, en plus de devoir participer à des groupes de travail visant à repenser et à réorganiser la coordination avec les partenaires internes et externes. Non seulement ce type de situation ne constitue pas une exception, mais on a observé plus d'une fois des situations où le nombre de chantiers en cours dépassait nettement ce qui vient d'être évoqué. Des situations analogues ont aussi été vécues dans le domaine municipal lors des travaux préparatoires à la fusion des grandes villes et durant les premières années de leur existence.

Ce phénomène peut être associé en partie au mode de vie contemporain caractérisé par de nombreuses transformations, mais cette explication n'est pas suffisante pour justifier de si nombreux changements, dont plusieurs comportaient des ruptures, qui suscitent habituellement plus de remous et de problèmes d'adaptation que les changements en continuité (Watzlawick, Fisch et Weakland, 2000).

En réalité, depuis le début des années 1990, les réformes et les changements de toutes sortes se sont accumulés sans arrêt dans les organisations gouvernementales. Par exemple, dans le secteur de la santé, en plus des deux réformes majeures, se sont ajoutés divers changements touchant les pratiques professionnelles, les capacités d'accueil, les technologies en usage, les pratiques administratives, etc., sur un fond de pénurie de personnel qualifié. Le secteur municipal n'a pas été en reste avec des projets de transformation visant à rationaliser les coûts, à regrouper des villes, à intégrer des outils technologiques dans la prestation des services, à intégrer de nouvelles responsabilités transférées par d'autres niveaux de

gouvernement, sans parler des changements faisant souvent suite à l'élection d'un nouveau conseil municipal. La réforme dans le domaine scolaire comportait elle aussi de nombreux changements touchant tant le curriculum que les pratiques éducatives et divers aspects du fonctionnement des écoles primaires et secondaires, qui, dans plusieurs cas, ont dû être intégrés de façon quasi simultanée.

Une telle situation, à moins d'être particulièrement bien gérée, introduit inévitablement un désordre assez élevé dans l'organisation, dont certains membres ne parviendront pas à absorber les nouvelles exigences et éprouveront du désarroi, alors que le management ne pourra leur accorder l'attention requise pour faciliter leur adaptation. Malgré des efforts sincères, les gestionnaires arrivent difficilement à maîtriser ces chantiers de changement qui s'ajoutent à la gestion des activités courantes. Dans une certaine mesure, en multipliant les dossiers de changement, on incite les cadres à se disperser de sorte qu'aucun de ces dossiers ne bénéficie de l'investissement qu'il mériterait. En outre, cette pratique risque de les distraire de leur mission première de prestation des services (Getz et Robinson, 2002), ce qui peut compromettre la performance de l'organisation. Certains cadres cherchent néanmoins à tout faire, mais ils doivent alors allonger leurs horaires de travail ponctionnant ainsi des heures à leur vie familiale et personnelle, avec en prime des effets négatifs sur leur productivité, leur efficacité, leur créativité, et pour certains une dégradation de leur santé physique et mentale.

Cette propension à mettre en marche un grand nombre de projets de changement en même temps est contraire aux pratiques exemplaires (Mourier et Smith, 2001 ; Probst et Raisch, 2005). Il serait plus sage d'engager peu de chantiers importants en même temps, mais d'y consacrer une somme importante d'énergie et de ressources, en plus d'assurer une présence active des cadres supérieurs pour réitérer le sens des changements et appuyer les efforts des « troupes ». Ces principes ont été mis en pratique lors de l'implantation d'un nouveau système d'information dans un service de police de grande taille ; la mise en service a été réalisée selon les délais, le système mis en place a fonctionné correctement et le tout sans effets négatifs sur la santé et l'efficacité du personnel concerné (Collerette, Legris et Manghi, 2006).

Bien sûr, la turbulence du début du deuxième millénaire oblige les organisations à composer avec une grande diversité de défis simultanés. Mais, comme l'ont observé Collins et Porras (1994) dans une recherche sur les organisations dont la performance a été durable, les gestionnaires ayant le mieux réussi sont ceux qui sont restés concentrés sur la mission principale de leur organisation, sans se laisser distraire par les nouveautés ou par les sollicitations qui n'y étaient pas directement associées, ou dont la valeur ajoutée par rapport à cette mission n'était pas suffisamment élevée. Ils ont été sélectifs, évitant ainsi de surcharger leur organisation avec trop de chantiers nouveaux. Leurs travaux suggèrent qu'on gagnerait plutôt à se concentrer sur moins de chantiers, mais en y mettant les ressources nécessaires, en faisant preuve d'une gestion rigoureuse fondée sur des normes élevées et en choisissant des cibles qui sont centrales par rapport à la mission principale de l'organisation.

### Des changements trop fréquents

Outre la présence de trop nombreux changements simultanés qui créent une pression sur l'organisation, il n'est pas rare que les chantiers se succèdent sans période de consolidation et en laissant peu ou pas de répit entre eux. Pour l'illustrer, prenons l'exemple d'une cadre scolaire ayant été nommée par intérim en début d'année scolaire au poste d'adjointe responsable du secondaire IV dans une école à la suite du départ en congé de maladie de la titulaire du poste.

Son arrivée dans cette unité coïncidait avec l'introduction de nouvelles approches dans l'ensemble des matières pour se conformer au renouveau pédagogique instauré par le ministère. Elle a reçu de la direction de l'école la responsabilité de superviser et d'encourager l'adoption de ces nouvelles pratiques. Deux semaines plus tard, la commission scolaire introduisait un nouveau système d'information permettant d'assurer un meilleur suivi des élèves. Avec ce système, les enseignants devaient désormais inscrire tous les renseignements pertinents concernant chaque élève dans son dossier informatisé ; la mise en œuvre de ce changement a été confiée à l'adjointe. À la mi-octobre, devant la pression publique, le ministère a décidé d'introduire un nouveau bulletin de même qu'une nouvelle formule de notation. Il a été demandé aux cadres des écoles de s'assurer

de leur mise en place pour la remise des bulletins prévue à la mi-novembre, sachant que les instructions précises n'arriveraient qu'en début novembre. En novembre, à la suite des recommandations d'un comité de travail, le conseil des commissaires a décidé d'enrichir le programme de français par des mesures visant à améliorer la réussite des élèves, plusieurs de ces mesures concernant plus spécialement le secondaire IV. Encore une fois, la mise en place des nouvelles mesures devait être assurée par les adjoints avec l'appui des conseillers pédagogiques. Le conseil des commissaires souhaitait qu'elles soient en vigueur le plus tôt possible afin de produire un impact avant la fin de l'année scolaire. À la suite de problèmes de comportement des élèves aux abords de l'école, la direction de l'école et les services communautaires de la ville ont convenu d'une révision du code de vie des élèves devant entrer en vigueur à la mi-décembre afin que, dès janvier, la situation se soit améliorée ; les adjoints étant responsables du respect du code de vie pour leur niveau, il leur appartenait de faire le nécessaire pour réussir ce changement de cap.

Nous ne sommes qu'en décembre et il est vraisemblable que ce scénario se répétera au cours des mois suivants. Pris un à un, chacun de ces chantiers de changement peut se justifier au nom de l'amélioration de la performance et du fonctionnement de l'école. Toutefois, en dépit de leurs mérites, la succession des chantiers que le cadre doit piloter et que les gens doivent intégrer, risque de les conduire assez rapidement à un seuil de saturation. Chaque changement, malgré sa simplicité apparente, peut demander des mois de travail pour être mis en place, stabilisé et intégré au fonctionnement courant. L'arrivée régulière de nouveaux chantiers fera en sorte que les gens devront délaisser ceux auxquels ils se consacraient déjà pour s'investir dans les nouveaux, suspendant ainsi l'introduction d'un nombre croissant de nouvelles pratiques peu ou mal intégrées, sans parler des activités courantes qui auront peut-être été négligées.

L'absence de répit entre ces divers changements pourra aussi avoir pour effet d'essouffler les gestionnaires et le personnel, qui deviendront de moins en moins disposés à collaborer à de nouveaux changements, qui seront de plus en plus désabusés devant la cascade de nouvelles exigences et qui présenteront des

signes de fatigue inhabituelle (Orlkowski et Tyre, 1993 ; Probst et Raisch, 2005). Dans ces conditions, il ne faudrait pas s'étonner que les gens évoquent parfois une impression de perpétuel recommencement qui mine chaque fois un peu plus leur réceptivité à de nouvelles propositions de changement. En fait, comme ils développent l'impression que la durée de vie réelle des changements est souvent courte, les gens deviennent sceptiques et sont de moins en moins disposés à investir leur énergie et leurs émotions pour s'impliquer dans l'aventure du changement. Il ne faudrait pas s'étonner non plus d'une sorte d'usure précoce des cadres qui doivent alors absorber une surcharge de travail en plus de subir les réactions négatives du personnel, sans parler de la gestion de leur propre processus d'adaptation à ces changements (Abrahamson, 2004).

Sur le plan des changements eux-mêmes, la succession rapprochée de chantiers ne permet pas de détecter les imperfections inévitables qui vont alors persister et occasionner de nouveaux problèmes qui à leur tour justifieront le déclenchement d'autres vagues de changement, ajoutant ainsi au tourbillon. La valeur potentielle des nouveautés se trouve alors hypothéquée par l'arrivée de ces autres chantiers qui vont les déclasser et empêcher que l'on y consacre les énergies qui seraient autrement requises. Dans certaines organisations, on observe cette cascade de changements récurrents durant des années. Orlikowsky et Tyre (1993) ont montré que les membres d'une organisation affichent et maintiennent une meilleure disposition au changement lorsque l'on procède par cycles de changement concentrés, entrecoupés de périodes de répit entre ces cycles, plutôt que de maintenir l'organisation dans un état permanent de changement.

Ce phénomène de changements fréquents avec une absence de périodes de répit, tout comme la présence de trop nombreux changements, peut aussi avoir pour effet de distraire et même de désintéresser les membres de l'organisation de l'accomplissement de leur travail quotidien. Cela est d'autant plus dangereux que, souvent, ce sont les personnes les plus dynamiques et les plus engagées que l'on encourage à s'impliquer dans les projets de changements affaiblissant ainsi l'organisation dans l'accomplissement de ses activités courantes (Getz et Robinson, 2002). Ajoutons qu'en

plus de l'énergie consacrée à la mise en œuvre des changements, il faut aussi compter les longues heures consacrées à des groupes de travail et à des activités de perfectionnement associées à ces chantiers qui peuvent aussi contribuer à un désinvestissement dans l'accomplissement des activités régulières.

La succession rapprochée de changements n'est pas sans conséquence sur la productivité du personnel : étant constamment en effort d'adaptation, celui-ci n'arrive pas à développer des pratiques routinières ou des automatismes qui sont pourtant nécessaires à l'exécution d'un travail efficace.

Et cela, sans parler des situations où les chantiers eux-mêmes connaissent des modifications de trajectoire en cours de route qui équivalent à de nouvelles vagues de changement ; le changement dans le changement disent certains. Ces ajustements sont certes nécessaires tant pour des raisons d'adaptation à une réalité mouvante que pour corriger des dysfonctionnements apparus en cours d'implantation, ou encore pour tenir compte des opinions des parties prenantes. Mais l'effet reste le même : la cascade ininterrompue de changements vient perturber l'organisation, la rendant ainsi plus vulnérable et, dans certains cas, moins capable de tirer avantage des changements introduits.

Les décideurs doivent être conscients qu'un changement organisationnel induit souvent un certain degré de désorganisation avant que les nouvelles pratiques se ritualisent. L'ajout rapproché de chantiers de changement accroît la désorganisation et peut fort bien la faire durer plus longtemps, avec le risque que l'on sombre dans un état de désordre pouvant rendre l'organisation difficile à gouverner et difficile à vivre pour beaucoup de ses membres qui n'ont pas toujours les dispositions personnelles pour rester sereins dans les contextes de désordre.

### **Des changements trop gros**

Certaines études concluent que l'envergure des chantiers de changement devrait être à la mesure de la capacité de gestion de l'organisation afin d'éviter d'en perdre la maîtrise. Cela parce que leur gestion demande un apport important de temps et d'énergie à tous les niveaux, notamment chez les

cadres (Mourier et Smith, 2001 ; Probst et Raisch, 2005), sachant que l'énergie qu'ils vont y consacrer sera dans de nombreux cas une énergie résiduelle, c'est-à-dire celle encore disponible après s'être consacré à leurs fonctions normales. Cette observation est d'autant plus préoccupante qu'on va très rarement allouer des ressources importantes aux initiatives de changement, surtout dans un contexte de contraintes budgétaires.

Pourtant, il n'est pas rare de voir des situations où les dirigeants choisissent d'engager leur organisation dans des chantiers de grande envergure, avec peu de ressources additionnelles pour aider à concevoir et à piloter le changement et pour absorber la surcharge imposée aux membres de l'organisation. Il n'est pas rare non plus que le changement soit introduit à la grandeur de l'organisation, impliquant alors un très grand nombre de personnes, ce qui ne fait que contribuer à l'amplitude du changement et à celle des phénomènes associés. Dans un certain nombre de cas, les formules introduites n'ont pas été expérimentées au préalable et n'ont donc pas été éprouvées, de sorte que non seulement on ne peut en garantir l'issue, mais en plus on peut difficilement proposer aux destinataires des prototypes fiables pouvant les guider dans l'action.

Plusieurs problèmes peuvent découler de changements trop gros : les responsables de l'opération de changement seront débordés par les tâches à accomplir ; ils n'arriveront pas à répondre aux multiples sollicitations qu'ils recevront ; les cadres supérieurs auront graduellement l'impression d'avoir perdu la maîtrise du projet ; les cadres des autres niveaux auront le sentiment de ne pas recevoir l'appui dont ils auraient besoin et, se sentant démunis, ils improviseront des solutions de fortune pour se dépêtrer d'un défi vu comme démesuré. S'ensuivront du mécontentement, de l'incompréhension et un manque de cohérence d'ensemble mettant en péril la réussite du changement.

Les réformes introduites au Québec dans les domaines de la santé et de l'éducation correspondent en plusieurs points à ce qui vient d'être évoqué. Il s'agissait de changements profonds tant sur le plan de l'organisation des services que sur celui des pratiques des prestataires de services. Bien que les formules mises

de l'avant aient été novatrices, elles avaient été peu expérimentées au préalable; dans les deux cas, un laps de temps trop court s'est écoulé entre la formulation des solutions préconisées et leur mise en application à la grandeur du territoire. Dans le cas de l'éducation, certaines expérimentations ont été réalisées, mais leur durée n'a peut-être pas été assez longue pour permettre d'en faire un examen critique probant. Il faut tout de même signaler que l'implantation de cette réforme s'est opérée de façon progressive à travers les divers cycles d'enseignement sur un horizon de dix ans. Toutefois, à chaque étape, elle a été introduite sur une grande échelle, c'est-à-dire à la grandeur du Québec.

Dans le cas de la santé, que ce soit en 1994 ou en 2004, il n'y a pas eu de véritable période d'expérimentation. Lors de la réforme de 2004, les établissements nouvellement constitués (les centres de santé et de services sociaux – CSSS) ont été dans une large mesure laissés à eux-mêmes pour élaborer le modèle à mettre en place et pour choisir la façon de mettre en œuvre ce changement. En santé comme en éducation, plusieurs établissements ont connu des problèmes importants d'intégration du changement et on a vu nombre de cadres travailler à la limite de leur capacité physique et mentale, et parfois au-delà, ce qui s'est traduit, dans certains cas, par de la maladie et de l'absentéisme.

Il ne s'agit pas de blâmer les instigateurs de ces changements. Il s'agit plutôt de mettre en relief qu'il eût été plus sage de procéder de façon plus méthodique et plus progressive en décomposant ces projets de grande taille en chantiers plus modestes et donc plus facilement maîtrisables, avec davantage de garanties de réussir et d'atteindre les objectifs poursuivis (Orlikowski et Tyre, 1993). Bien sûr, cela demande beaucoup de détermination et de persévérance dans le pilotage du changement, mais pourquoi pas? Sur la même période, on aurait peut-être avancé plus et avec des organisations en meilleur état.

Dans le cas de la réforme du système de santé démarrée en 2004, un certain nombre d'établissements en étaient encore quatre ans plus tard à mettre en place leur modèle d'organisation ou à chercher des façons d'harmoniser les unités intégrées, ou bien à résorber les problèmes de transition. À plusieurs endroits, les gens, notamment les cadres, déplaient les problèmes

d'organisation non résolus et affirmaient ne pas réussir à composer adéquatement avec l'ampleur du fardeau hérité, certains parlant même de chaos.

Selon les recherches disponibles, on aurait avantage à s'attribuer des projets qui soient à la mesure de sa capacité de gestion (Probst et Raisch, 2005), qui correspondent à la capacité d'absorption des destinataires (Orlikowski et Tyre, 1993) et qui soient appuyés par des ressources d'accompagnement dédiées et en quantité suffisante (Collerette, Legris et Manghi, 2006). On devrait en outre confier ces chantiers à des équipes ayant un très bon contact avec le terrain pour les inciter à rester en phase avec ses exigences et ses contraintes (Mourier et Smith, 2001).

À certains égards, on peut même remettre en question l'envergure des réformes en santé et en éducation. L'importance des ruptures qu'elles comportaient suppose que les pratiques existantes étaient largement inadéquates et qu'elles devaient être réinventées. Était-ce vraiment le cas? On peut se demander si leurs promoteurs n'ont pas surdimensionné les changements requis par rapport à l'envergure des problèmes qui étaient à corriger.

### **Des changements trop dispersés**

Examinons la réforme suivante vécue dans un établissement de santé. À la suite de la réforme de 2004, le CSSS nouvellement constitué a dû réviser en profondeur l'organisation de ses services à la population ainsi que ses services internes après avoir intégré divers établissements sur une base territoriale. Du coup, il a été tenu d'adopter une nouvelle structure comportant plus de paliers, de redéployer les cadres et de se donner de nouveaux modes de gestion et de fonctionnement dans une organisation devenue plus grosse et plus complexe. Dans les mois qui ont suivi, le système d'information a dû être modifié pour s'adapter à la nouvelle configuration de l'organisation et pour introduire de nouvelles fonctionnalités devant fournir une meilleure information de gestion sur l'ensemble des unités et des services. En parallèle, les pratiques en matière de gestion des ressources humaines ont été modifiées pour répondre aux exigences de la nouvelle organisation et pour inclure de nouvelles normes émises par le ministère. Ces deux derniers chantiers comportaient des aspects

communs, mais ils ont été pilotés en parallèle. Durant la même période, des lacunes observées dans les pratiques en hébergement ont amené la direction du CSSS à en modifier le fonctionnement, avec des répercussions sur la gestion des ressources humaines et l'organisation des services. Peu de temps après, la pénurie de personnel qualifié pour les soins en hébergement obligeait l'établissement à mettre en place un programme de perfectionnement destiné aux nouveaux arrivants et au personnel surnuméraire fourni par des agences privées. Lors de la même période, les services auxiliaires ont procédé à une rationalisation des services de transport de la clientèle, affectant directement l'horaire et l'organisation des services d'hébergement. Pendant ce temps, le ministère concluait à la nécessité de libérer des lits d'hôpitaux occupés par des patients en attente d'hébergement et a exigé que l'établissement crée d'urgence des services intermédiaires dans la communauté, affectant du même coup le travail des cadres de l'hébergement. Et voilà qu'à la suite d'une décision du ministère de demander au réseau de réaliser des gains de performance, l'établissement a dû, dans un délai de deux mois, lancer un programme visant à cibler les endroits où des gains de performance seraient possibles et y introduire les mesures correctrices appropriées. On pourrait continuer car la liste n'est pas épuisée, mais poursuivre ne ferait que montrer davantage à quel point cette organisation a été aux prises avec des changements à la fois dispersés et très peu coordonnés.

Un tel éclatement laisse entrevoir les difficultés que rencontreront les gestionnaires comme le personnel dans leurs efforts pour concilier des exigences allant dans des directions tantôt divergentes, tantôt conflictuelles. Apparaîtront alors des problèmes de coordination qui feront qu'inévitablement bon nombre de choses ne seront pas réalisées, ou le seront de façon imparfaite et devront être reprises, induisant alors d'autres changements... En réponse à ces problèmes de coordination, on verra probablement apparaître une tendance à l'agitation dans un effort collectif pour essayer de tout faire, alimentant ainsi l'impression d'une complexité accrue qui, en fait, tient davantage de la confusion.

En permettant que des chantiers touchant une variété d'aspects de l'organisation soient lancés en parallèle, on accepte implicitement que l'organisation soit affaiblie dans son ensemble, car on déstabilise

alors plusieurs sous-systèmes simultanément, en plus de ponctionner des ressources en de nombreux endroits et de rendre la coordination plus compliquée.

### Des changements trop vagues

Les changements introduits dans l'administration publique sont souvent véhiculés dans des documents qui décrivent éloquemment la philosophie et les orientations leur servant de socle, de même que les grands objectifs poursuivis. Bien que sur le plan intellectuel de telles présentations soient en général attrayantes, elles ne sont cependant pas suffisantes pour fournir aux destinataires un cadre adéquat pour passer à l'action. Dans l'étude qu'ils ont menée sur les pratiques de gestion associées à la réussite des changements organisationnels, Mourier et Smith (2001) ont trouvé que le fait de connaître clairement les attentes des dirigeants par rapport aux nouvelles pratiques constitue un des facteurs déterminants de cette réussite, de fait le deuxième plus important. Nos recherches concluent dans le même sens.

Ainsi, on aurait avantage à être précis quant à ce qui est attendu des destinataires. Notre expérience suggère que des approches de modelage comportemental peuvent s'avérer bénéfiques dans certaines situations, même avec des travailleurs professionnels (Collerette, Legris et Manghi, 2006). Hélas, il semble que dans beaucoup de cas, on n'ose pas aller au-delà d'énoncés généraux portant sur les grands objectifs et globalement sur les nouvelles façons de fonctionner; rarement trouve-t-on des descriptions portant sur l'opérationnel.

Certains gestionnaires prétendent que l'on s'adresse à des personnes intelligentes et consciencieuses qui peuvent d'elles-mêmes traduire les idées en actions. C'est une conception généreuse, mais un peu naïve au vu des recherches qui ont montré la difficulté à transférer les apprentissages faits dans des activités de formation en cours d'emploi vers la pratique concrète (Kupritz, 2002). Dans le même sens, les travaux d'Everett Rogers (1995) sur l'adoption des innovations ont attesté que seule une petite portion d'une population se mobilise d'elle-même pour s'approprier une innovation et la mettre en application. Pour les autres, il faut que des actions soient entreprises par leur entourage pour provoquer ce passage.

D'autres gestionnaires craignent que la mise en place d'un cadre formel pour amener les gens à acquérir les nouveaux comportements puisse heurter leur susceptibilité. Cela peut se produire en effet et il ne s'agit pas ici de promouvoir des approches purement mécanistes ou autocratiques. En revanche, ne pas oser fournir un encadrement adéquat peut entraîner plusieurs effets indésirables. Par exemple, certains destinataires essaieront honnêtement de faire les choses comme ils les ont comprises. S'ils connaissent de l'insuccès, ils reviendront vite à leurs anciennes pratiques (souvent en adoptant le nouveau vocabulaire). D'autres réinterpréteront les objectifs à leur manière et selon leurs intérêts et le résultat ne correspondra pas à ce qui était attendu ou annoncé.

Ces deux réactions ont été observées dans plusieurs écoles au Québec à l'occasion de la réforme des années 2000. Les attentes à l'endroit des enseignants ont souvent été formulées dans un langage tantôt philosophique, tantôt abstrait, et ont rarement fait l'objet de descriptions concrètes et précises, sans parler de l'absence de matériel pour les guider, avec la conséquence que bon nombre d'entre eux se sont sentis progressivement désorientés et laissés à eux-mêmes. Certains ont alors opté pour des ajustements à la marge de leurs pratiques d'enseignement alors que d'autres se sont repliés sur des approches qu'ils maîtrisaient mieux, mais ne correspondant pas nécessairement aux intentions de la réforme. Il faut préciser que pour des raisons culturelles, certains seraient sans doute rebiffés devant des approches plus structurantes. Certaines écoles ont pourtant opté pour de telles approches structurantes et elles semblent avoir mieux intégré les changements.

On trouve aussi des dirigeants qui, délibérément, ne veulent pas consacrer de temps à spécifier les comportements attendus, estimant que leur rôle consiste à fournir des orientations, à donner des impulsions, pour qu'ensuite « l'intendance suive ». Autrement dit, il revient aux acteurs des autres échelons de décoder les messages et de les actualiser dans leur contexte. Malheureusement, contrairement à ce qui vaut pour la conduite des opérations courantes, ce principe de délégation ne donne généralement pas de bons résultats dans le domaine du changement organisationnel ; il revient à la direction d'être précis

quant aux résultats attendus, ce qui dans certains cas signifie d'être explicite quant aux nouveaux comportements. S'il n'appartient pas aux cadres supérieurs d'entrer dans le détail, il leur faut cependant s'assurer que ce soit fait aux autres paliers de l'organisation, sinon l'intendance ne suivra pas, du moins si l'on en juge par les faibles taux de réussite observés à ce jour.

Il faut être conscient qu'en n'étant pas précis sur les résultats ou les comportements attendus, on entraîne les gens dans une improvisation collective dont le déroulement et les résultats deviennent largement imprévisibles.

### **La combinaison des « trop »**

Cela va sans dire, ces pratiques présentées comme excessives ne sont pas mutuellement exclusives. Au contraire, elles interagissent entre elles et se contaminent les unes les autres. Leur effet combiné peut contribuer à accroître artificiellement la complexité et la turbulence dans l'organisation, qui vont à leur tour susciter de nouveaux problèmes, pour lesquels on mettra en route de nouveaux changements gérés selon les mêmes méthodes, favorisant ainsi une spirale difficile à arrêter. En outre, cette situation peut favoriser un effritement de l'organisation, la rendant moins compétente pour répondre aux exigences du changement, avec des gestionnaires s'agitant dans toutes les directions pour contenir les problèmes.

Le tableau 1 propose au lecteur une série d'indicateurs permettant de jauger le sens de la discipline dont on fait preuve dans son organisation par rapport à la gestion des changements importants. Dans le même temps, cet outil permet d'induire le niveau de tension auquel l'organisation risque d'être exposée en lien avec les pratiques de gestion du changement.

En plus des quelques pratiques exemplaires évoquées au long du texte, rigueur, sélectivité et méthode seraient des vertus de gestion susceptibles d'empêcher la complexité artificielle (Collerette, Schneider et Legris, 2007) et d'aider à mieux composer avec la complexité inhérente au contexte de changement sociétal, pour sa part bien réelle.

**TABLEAU 1 : UN TENSIONNÈTRE DES PRATIQUES DE GESTION DU CHANGEMENT DANS L'ORGANISATION**

|  | EN ACCORD  | PLUTÔT EN ACCORD | ± EN ACCORD | PLUTÔT EN DÉSACCORD | EN DÉSACCORD |
|--|--|------------------|-------------|---------------------|--------------|
| 1. Dans notre organisation, le nombre de changements mis en route par les dirigeants dépasse la capacité de gestion des cadres.  | 5  | 4                | 3           | 2                   | 1            |
| 2. Dans notre organisation, le nombre de changements mis en route par les dirigeants dépasse la capacité d'absorption du personnel concerné.                                   | 5  | 4                | 3           | 2                   | 1            |
| 3. Dans notre organisation, souvent les changements ciblent des aspects qui ne sont pas centraux par rapport à notre mission principale.                                       | 5  | 4                | 3           | 2                   | 1            |
| 4. Dans notre organisation, les changements se succèdent sans périodes de consolidation.   | 5  | 4                | 3           | 2                   | 1            |
| 5. Dans notre organisation, les changements se succèdent sans périodes de répit.   | 5  | 4                | 3           | 2                   | 1            |
| 6. Dans notre organisation, l'envergure des changements mis en route dépasse la capacité de gestion des cadres.  | 5  | 4                | 3           | 2                   | 1            |
| 7. Dans notre organisation, l'envergure des changements mis en route dépasse la capacité d'absorption du personnel concerné.   | 5  | 4                | 3           | 2                   | 1            |
| 8. Dans notre organisation, souvent le personnel concerné ne sait pas exactement ce qui est attendu de lui lors de changements.  | 5  | 4                | 3           | 2                   | 1            |
| 9. Dans notre organisation, les changements sont souvent dispersés et peu coordonnés.  | 5  | 4                | 3           | 2                   | 1            |
| 10. Dans notre organisation, souvent les changements introduits ont été peu expérimentés auparavant.   | 5  | 4                | 3           | 2                   | 1            |
| 11. Dans notre organisation, souvent le personnel concerné par un changement ne bénéficie pas d'un accompagnement méthodique pour l'aider à maîtriser les nouvelles exigences. | 5  | 4                | 3           | 2                   | 1            |
| 12. Dans notre organisation, souvent on explicite peu les problèmes que les changements cherchent à corriger.  | 5  | 4                | 3           | 2                   | 1            |
| 13. Dans notre organisation, souvent les changements touchent davantage les structures que les pratiques et les méthodes du personnel.   | 5  | 4                | 3           | 2                   | 1            |
| <b>SOUS-TOTAUX</b>   |  |                  |             |                     |              |
| <b>GRAND TOTAL</b>   |  |                  |             |                     |              |
| <b>Si le total se situe entre 53 et 65 :</b>   | Les pratiques de gestion du changement dans votre organisation l'exposent à une forte tension.   |                  |             |                     |              |
| <b>Si le total se situe entre 40 et 52 :</b>   | Les pratiques de gestion du changement dans votre organisation l'exposent à une réelle tension.  |                  |             |                     |              |
| <b>Si le total se situe entre 27 et 39 :</b>   | Les pratiques de gestion du changement dans votre organisation l'exposent à une tension modérée. |                  |             |                     |              |
| <b>Si le total se situe entre 13 et 26 :</b>   | Les pratiques de gestion du changement dans votre organisation l'exposent à une faible tension.  |                  |             |                     |              |

## ■ ET TROP PEU...

Si certaines pratiques font l'objet d'excès, il en est d'autres qui pourraient faciliter l'introduction du changement mais qui ne sont pas assez répandues. Nous en relevons ici quatre qui nous paraissent plus particulièrement importantes, certaines ayant déjà été évoquées plus haut :

- trop peu de « mise à l'épreuve » ;
- trop peu d'« encadrement » ;
- trop peu d'accent sur les « pratiques professionnelles » ;
- trop peu d'accent sur les « problèmes à corriger ».

### Trop peu de mise à l'épreuve

Avant de déployer de nouveaux médicaments à grande échelle ou avant d'apporter des modifications à des médicaments existants, les entreprises pharmaceutiques ont l'obligation de procéder à des expérimentations et à des essais cliniques pour en établir l'efficacité et peu de gens s'en plaignent, bien au contraire. Curieusement, dans les organisations, et notamment dans l'administration publique, on s'engage souvent dans des changements ayant fait l'objet de peu d'expérimentations et dont les effets sont présumés plutôt qu'avérés. Lorsque les gens demandent aux promoteurs de ces changements des preuves de leur efficacité, il n'est pas rare qu'ils obtiennent des réponses évasives, comportant des raisonnements abstraits ou idéologiques, mais sans données probantes pour les soutenir.

En fait, introduire des innovations peu éprouvées place les individus en situation d'essais et d'erreurs, et il y aura inévitablement un certain taux d'erreurs (parfois élevé), comme on l'observe quotidiennement dans le domaine de la recherche et développement. C'est pourtant ce qui apparaît dans des cas où les décideurs adoptent des formules attrayantes sur le plan des idées, mais qui n'ont pas été suffisamment confrontées au test de la réalité pour en vérifier la pertinence et en corriger les lacunes avant leur déploiement à grande échelle.

Il est certainement légitime et même souhaitable que, face à une réalité comportant des exigences nouvelles, on adopte des innovations dans l'administration

publique. Mais dans ces cas, on devrait procéder d'abord à des projets pilotes, à petite échelle, dans différents contextes et sur une durée suffisante pour en mesurer l'efficacité et en corriger les défauts, avant de les implanter sur une grande échelle. La mise à l'épreuve de ces nouvelles formules permettrait en outre de les documenter pour en faciliter la généralisation. Agir autrement pour des projets d'une certaine envergure relève de la témérité.

Il faut dire que dans l'administration publique, la réalité politique contribue au lancement subit de changements. En effet, le palier politique pense naturellement en termes de fenêtre d'opportunité pour faire adopter ses projets, en termes de calendrier électoral pour avoir la légitimité permettant d'introduire un projet, en termes de popularité pour initier des changements qui plairont à l'électorat ou encore en termes de compromis à faire pour rallier assez de soutien à sa cause. Dans tous ces cas, on s'attarde surtout sur l'opportunité politique des changements promus et moins à leur application concrète, à leur efficacité et encore moins aux conditions requises pour en réussir l'implantation. Comme le calendrier politique court sur des horizons de temps limités, la tentation est forte pour les acteurs politiques de « plonger » rapidement lorsqu'une occasion se présente, même s'il faut sauter des étapes.

### Trop peu d'encadrement

Certaines recherches indiquent qu'un accompagnement méthodique des destinataires d'un changement peut accroître significativement les probabilités de succès et qu'il est souhaitable de disposer de structures et de mécanismes de gestion spécifiquement destinés au pilotage du changement, tant aux échelons supérieurs de la hiérarchie que du côté de la conduite des activités sur le terrain (Mourier et Smith, 2001 ; Collette, Schneider et Legris, 2003).

On rencontre hélas peu de situations où les dirigeants prévoient de tels mécanismes pour encadrer ou accompagner les gens en vue de les amener à maîtriser les nouvelles pratiques. Hormis quelques activités de formation, des présentations et quelques documents décrivant les orientations, les objectifs et un plan d'action général, il est rare de trouver des mécanismes de gestion destinés spécifiquement à la prise en

charge d'une opération de changement. Par conséquent, non seulement on demeure vague dans la formulation des attentes, mais on laisse les gens à eux-mêmes quand vient le temps de faire leurs armes dans l'action. Ils disposent alors de repères et de moyens insuffisants pour savoir exactement ce qu'ils doivent faire. À partir de ce moment, plusieurs risquent d'éprouver des difficultés avec les nouvelles méthodes, les amenant ainsi à douter de la valeur de ce changement, voire à s'y montrer réfractaires. C'est là un principe d'apprentissage bien connu : l'être humain a tendance à éviter les expériences qui lui font ressentir un sentiment d'échec.

Des expériences en milieu organisationnel ont démontré qu'un accompagnement rapproché des destinataires permet à ceux-ci d'acquiescer rapidement une maîtrise satisfaisante des nouvelles pratiques et réduit les effets potentiellement négatifs d'un changement organisationnel sur leur santé (Collerette, Legris et Manghi, 2006). Cet encadrement comporte entre autres des mesures visant à montrer aux gens ce qui est concrètement attendu d'eux dans l'action et à les assister jusqu'à ce qu'ils soient capables de le faire. S'ajoutent aussi des mesures visant à atténuer la pression physique et la pression psychologique pouvant être associées à des changements d'envergure (Collerette, Schneider et Legris, 2003).

### **Trop peu d'accent sur les pratiques professionnelles**

Certains changements introduits dans l'administration publique visent la nature des services offerts ou les modalités de leur prestation. En d'autres termes, on désire modifier les pratiques des prestataires. Toutefois, lorsque l'on effectue un survol des expériences de changement, force est de reconnaître que dans plusieurs cas, les mesures adoptées ont touché largement les structures et assez peu les pratiques des prestataires et leurs méthodes d'intervention. Il faut dire que dans les bureaucraties professionnelles, qui sont légion dans l'administration publique, il est très hasardeux d'oser remettre en question les pratiques des professionnels qui revendiquent jalousement le droit de choisir les modes d'intervention qu'ils croient appropriés (Mintzberg, 1986). Sans nier qu'ils doivent avoir voix au chapitre en raison de leur expertise, certains besoins de changement imposent que soient repensées

les pratiques des prestataires, et les dirigeants doivent oser les contester, ou encore mettre en place des mécanismes permettant de les remettre en cause franchement, malgré les réactions négatives pouvant surgir.

Les structures ont bien sûr des répercussions sur le comportement des prestataires de services, mais les modifier sera le plus souvent insuffisant pour remédier aux problèmes. Lorsque des dysfonctionnements sont associés aux pratiques des prestataires, qu'ils soient ingénieurs, spécialistes de la santé, informaticiens, policiers, enseignants, intervenants de toutes sortes, il est nécessaire de se doter de moyens permettant de les examiner et de les faire évoluer. Autrement, l'administration publique se condamne à investir des sommes importantes et des ressources précieuses dans des aspects périphériques aux problématiques que l'on cherche à corriger.

### **Trop peu d'accent sur les problèmes à corriger**

Pour que les cadres, le personnel ou la population se montrent favorables à l'endroit d'un changement, celui-ci doit avoir un sens à leurs yeux. C'est l'un des défis du changement organisationnel d'amener les gens à trouver un sens aux changements qui leur sont proposés, ce qui normalement devrait favoriser leur réceptivité. Très souvent, le sens d'un changement provient des problèmes que l'on cherche à corriger ou des défis que l'on doit relever pour éviter des problèmes pointant à l'horizon. De plus, pour susciter la mobilisation, ou tout au moins une réceptivité minimale à l'endroit d'un changement, ses promoteurs doivent s'efforcer de mettre en relief les situations problématiques à redresser et démontrer en quoi elles sont suffisamment critiques pour justifier des efforts de changement. Ils sont tenus en outre de les ramener régulièrement à l'avant-scène afin de réactiver la mémoire collective et de maintenir la motivation à agir.

Lorsque l'on examine les pratiques des promoteurs et des gestionnaires de changement, leur discours porte principalement sur les orientations et les objectifs poursuivis et ils insistent peu sur les problèmes qui justifient que des changements soient entrepris. Il ne faut alors pas s'étonner que beaucoup d'individus, tant dans la population qu'au sein des membres de l'organisation, se plaignent de ne pas comprendre les changements qui leur sont proposés ou doutent

de leur utilité. Il ne faut pas non plus être surpris que certains changements voient leur trajectoire s'éloigner progressivement de leur but initial au fur et à mesure des discussions avec les diverses parties prenantes; si le débat porte surtout sur les objectifs et les orientations, on perd de vue les problèmes à corriger et on s'expose à ce que les solutions soient définies davantage en fonction des intérêts ou des préférences des acteurs participant au débat qu'en fonction de leur pertinence pour résoudre les problèmes.

### ■ POUR UNE MEILLEURE DISCIPLINE

Faut-il en conclure qu'il est impossible d'introduire des changements d'envergure dans les systèmes publics? Certainement pas : la preuve, des organisations y parviennent. Mais pour améliorer les taux de succès, il importe d'adopter des pratiques de gestion du changement qui soient appropriées et de développer des compétences managériales à cet effet. La gestion du changement constitue sans doute un maillon faible dans la tradition du management public contemporain. Depuis quelques décennies, on a mis l'accent sur la recherche d'innovations pouvant améliorer l'efficacité et l'efficacité des services publics, mais encore faut-il en réussir la mise en œuvre pour qu'elles produisent les gains escomptés. Déjà en 1973, Roger Tessier (Tessier et Tellier, 1973) avait attiré l'attention sur la nécessité d'aller au-delà des outils législatifs et structurels pour introduire les innovations dans l'administration publique et d'être attentif aux pratiques pour en assurer la conception et la mise en œuvre. Trente ans plus tard, il semble que cette pratique soit encore à parfaire.

Dans les faits, on a souvent tendance à gérer les projets de changement selon une logique plutôt mécanique et technocratique de la gestion, en se souciant peu des dynamiques propres au changement organisationnel. Or, plusieurs des défis du changement organisationnel se situent précisément du côté de ces dynamiques qui peuvent neutraliser les plus nobles intentions si elles ne sont pas traitées de manière appropriée. C'est une question d'adéquation entre les exigences des chantiers de changement et les outils choisis pour les réaliser.

L'administration publique, dont les systèmes organisationnels sont souvent complexes et de grande taille, continuera de connaître des transformations

importantes en réponse à un contexte sociétal en mutation. Pour relever ces défis avec efficacité, le management se doit d'avoir une gestion disciplinée du changement. Pour y parvenir, les dirigeants devront faire preuve de méthode, de rigueur et de réalisme tant dans le choix des chantiers à ouvrir que dans l'encadrement de gestion à mettre en place, en étant bien conscient que plus l'envergure d'un changement sera grande, plus l'investissement de gestion requis sera élevé et plus il faudra prévoir des ressources d'appui. Peut-on éviter un tel arsenal dans un monde où l'on se plaint de complexité, de lourdeur et où la rapidité de réaction est devenue une norme? D'après nous, en aucun cas. Le changement organisationnel a ses exigences: plus un chantier a de l'ampleur, plus le risque d'échec est élevé et plus il importe de bien s'outiller.

Dans cette perspective, les approches à privilégier devraient inclure les suggestions évoquées dans le texte, qui sont reprises ici à la manière de pratiques exemplaires :

- Se concentrer sur peu de chantiers de changement, évitant ainsi de surcharger l'organisation avec trop de chantiers nouveaux ;
- Se montrer sélectif et ne choisir que des cibles de changement qui soient centrales par rapport à la mission principale de l'organisation ;
- S'efforcer de mettre en relief les problèmes qui justifient le changement afin que celui-ci prenne un sens aux yeux des destinataires et les rappeler régulièrement ;
- Entretenir une présence active auprès du personnel durant les épisodes de changement pour soutenir ses efforts et réitérer le sens du changement ;
- S'assurer que l'envergure des chantiers correspond à la capacité de gestion de l'organisation et à la capacité d'absorption de ses membres ;
- Expérimenter les nouveautés au moyen de projets pilotes dans différents contextes et sur des durées suffisantes, avant de les généraliser sur une grande échelle ;
- Décomposer, lorsque c'est pertinent et faisable, les projets d'envergure en chantiers plus petits, les rendant ainsi plus facilement maîtrisables ;

- Introduire, lorsque c'est possible, les changements par cycles concentrés, entrecoupés de périodes de consolidation, plutôt que de maintenir l'organisation dans un état continu de changement;
- Spécifier ce qui est concrètement attendu des destinataires du changement, y compris pour les intervenants professionnels;
- Fournir au personnel, lors de changements modifiant leurs façons de travailler, un accompagnement structuré et rapproché pour l'aider à maîtriser rapidement les nouvelles exigences;
- Confier les chantiers de changement à des personnes ayant un très bon contact avec le terrain et y affecter des ressources compétentes et suffisantes;
- Mettre en place des structures et des mécanismes de gestion spécifiquement destinés au pilotage du

changement, aux échelons supérieurs comme au niveau du terrain.

Cette liste de pratiques peut servir d'aide-mémoire (tableau 2) au moment d'élaborer la stratégie de mise en œuvre d'un projet, qu'il s'agisse d'un changement bien circonscrit ou d'une réforme dont la portée est large. Elle ne prétend pas couvrir tous les aspects critiques; elle reprend néanmoins plusieurs des pratiques exemplaires issues de la recherche des dernières décennies. Bien sûr, d'une situation à l'autre, ces pratiques devront être adaptées pour tenir compte des contextes, mais on aurait avantage à en intégrer le plus possible, sachant que dans l'action certaines seront négligées faute de temps ou en raison de contraintes imprévues. Nous émettons l'hypothèse que plus la stratégie comportera un grand nombre de ces pratiques, plus les chances de réussite seront élevées.

TABLEAU 2 : UN BAROMÈTRE DE LA DISCIPLINE EN MATIÈRE DE GESTION DU CHANGEMENT

|  | EN ACCORD | PLUTÔT EN ACCORD | ± EN ACCORD | PLUTÔT EN DÉSACCORD | EN DÉSACCORD |
|--|-----------|------------------|-------------|---------------------|--------------|
| 1. Dans notre organisation, en général on se concentre sur un nombre limité de chantiers de changement.  | 5         | 4                | 3           | 2                   | 1            |
| 2. Dans notre organisation, en général on se concentre sur des cibles de changement qui sont centrales par rapport à notre mission principale. | 5         | 4                | 3           | 2                   | 1            |
| 3. Dans notre organisation, on rappelle régulièrement les problèmes à l'origine des changements.   | 5         | 4                | 3           | 2                   | 1            |
| 4. Dans notre organisation, les cadres assurent une présence active auprès du personnel durant les épisodes de changement.                     | 5         | 4                | 3           | 2                   | 1            |
| 5. Dans notre organisation, en général l'envergure des changements est adaptée à la capacité de gestion des cadres.                            | 5         | 4                | 3           | 2                   | 1            |
| 6. Dans notre organisation, en général l'envergure des changements est adaptée à la capacité d'absorption de ses membres.                      | 5         | 4                | 3           | 2                   | 1            |
| 7. Dans notre organisation, en général les changements introduits ont été expérimentés au préalable.   | 5         | 4                | 3           | 2                   | 1            |
| 8. Dans notre organisation, en général les changements d'envergure sont décomposés en plus petits chantiers.                                   | 5         | 4                | 3           | 2                   | 1            |
| 9. Dans notre organisation, en général les changements sont introduits par cycles courts, plutôt que sur de longues périodes.                  | 5         | 4                | 3           | 2                   | 1            |

|  | EN ACCORD  | PLUTÔT EN ACCORD | ± EN ACCORD | PLUTÔT EN DÉSAccORD | EN DÉSAccORD |
|--|--|------------------|-------------|---------------------|--------------|
| 10. Dans notre organisation, en général le personnel touché par les changements est informé de ce qui est concrètement attendu de lui.                                 | 5  | 4                | 3           | 2                   | 1            |
| 11. Dans notre organisation, en général le personnel bénéficie d'un accompagnement structuré et rapproché pour l'aider à maîtriser rapidement les nouvelles exigences. | 5  | 4                | 3           | 2                   | 1            |
| 12. Dans notre organisation, en général les projets de changement sont pilotés par des personnes ayant un très bon contact avec le terrain.                            | 5  | 4                | 3           | 2                   | 1            |
| 13. Dans notre organisation, en général les projets de changement sont dotés de ressources compétentes et suffisantes.   | 5  | 4                | 3           | 2                   | 1            |
| 14. Dans notre organisation, en général des structures et des mécanismes de gestion sont spécifiquement destinés au pilotage du changement.                            | 5  | 4                | 3           | 2                   | 1            |
| <b>SOUS-TOTAUX</b>   |  |                  |             |                     |              |
| <b>GRAND TOTAL</b>   |  |                  |             |                     |              |
| <b>Si le total se situe entre 57 et 70 :</b>   | Votre organisation semble très disciplinée dans sa gestion du changement.        |                  |             |                     |              |
| <b>Si le total se situe entre 43 et 56 :</b>   | Votre organisation semble plutôt disciplinée dans sa gestion du changement.      |                  |             |                     |              |
| <b>Si le total se situe entre 29 et 42 :</b>   | Votre organisation semble peu disciplinée dans sa gestion du changement.         |                  |             |                     |              |
| <b>Si le total se situe entre 14 et 28 :</b>   | Votre organisation semble ne pas être disciplinée dans sa gestion du changement. |                  |             |                     |              |

## BIBLIOGRAPHIE

- Abrahamson, E. (2004). « Avoiding Repetitive Change Syndrome », *Sloan Management Review*, vol. 45, n° 2, p. 93-95.
- Ban, C. (1995). *How Do Public Managers Manage? Bureaucratic Constraints, Organizational Culture, and the Potential for Reform*, San Francisco, Jossey Bass.
- Bridges, W. (2003). *Managing Transitions: Making the Most of Change*, Perseus Books.
- Collerette, P., P. Legris et M. Manghi (2006). « A Successful IT Change in a Police Service », *Journal of Change Management*, vol. 6, n° 2, p. 159-179.
- Collerette, P. et R. Schneider (1996). *Le pilotage du changement*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Collerette, P., R. Schneider et P. Legris (2007). « La gestion du changement organisationnel – Septième partie: Complexité, changement et agitation », *ISO Management Systems*, vol. 7, n° 2, p. 7-14.
- Collerette, P., R. Schneider et P. Legris (2003). « La gestion du changement organisationnel – Sixième partie: Gérer la transition », *ISO Management Systems*, vol. 3, n° 6, p. 48-57.
- Collins, J. et J. I. Porras (1994). *Built to Last: Successful Habits of Visionary Companies*, New York, HarperBusiness.
- Getz, I. et A. Robinson (2002). « Le credo de l'innovation: évitez ses effets pervers », *L'Expansion Management Review*, n° 106, p. 82-89.

- Kupritz, V. W. (2002). «The Relative Impact of Workplace Design on Training Transfer», *Human Resource Development Quarterly*, vol. 13, n° 4, p. 427-447.
- Lissack, M. R. et H. P. Gunz (1999). *Managing Complexity in Organizations: A View in Many Directions*, Westport, Quorum Books Publication.
- Marzano, R. J., T. Waters et B. A. McNulty (2005). *School Leadership That Works: From Research to Results*, Alexandria, Association for Supervision and Curriculum Development.
- Mintzberg, H. (1986). *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Éditions d'organisation.
- Mourier, P. et M. Smith (2001). *Conquering Organizational Change*, Atlanta, CEP Press.
- Orlikowski, W. J. et J. D. Hofman (1997). «An Improvisational Model for Change Management: The Case of Groupware Technologies» *Sloan Management Review*, vol. 38, n° 2, p. 11-21.
- Orlikowski, W. J. et M. J. Tyre (1993). «Exploiting Opportunities for Technological Improvement in Organizations», *Sloan Management Review*, vol. 35, n° 1, p. 13-26.
- Probst, G. et S. Raisch (2005). «Organizational Crisis: The Logic of Failure», *Academy of Management Executive*, vol. 19, n° 1, p. 90-105.
- Rondeau, A. (1999). «Transformer l'organisation : comprendre les forces qui façonnent l'organisation et le travail», *Gestion : Revue internationale de gestion*, vol. 24, n° 3, p. 12-19.
- Rogers, E. V. (1995). *Diffusion of Innovations*, 4<sup>e</sup> éd., New York, The Free Press.
- Smith, M. E. (2002). «Success Rates for Different Types of Organizational Change», *Performance Improvement*, vol. 41, n° 1, p. 26-33.
- Stacey, R. (1996). *Complexity and Creativity in Organizations*, San Francisco, Berrett-Koehler.
- Stacey R. D., D. Griffin et P. Shaw (2000). *Complexity and Management: Fad or Radical Challenge to Systems Thinking?*, London, Routledge.
- Tessier, R. et Y. Tellier (1973). «La fonction publique est-elle en mesure de mener à terme certains changements sociaux?», dans *Changement planifié et développement des organisations*, Montréal, Éditions de l'IFG.
- Watzlawick, P., R. Fisch et J. Weakland (2000). *Changements, paradoxes et psychothérapie*, Paris, Seuil.