Atelier national de réflexion et d'échanges sur les réformes politiques et institutionnelles

La République de demain face aux enjeux et défis

Panel 4 : Les rôles et les responsabilités des acteurs et parties prenantes dans le processus de réformes

Réformes institutionnelles, dynamiques organisationnelles et logiques d'acteurs

Dr Bernard Tossou ATCHRIMI

Sociologue, Enseignant-chercheur

batchrimi@yahoo.fr

Introduction

La société est histoire. Elle est constamment engagée dans un mouvement historique, dans une transformation d'elle-même, de ses membres, de son milieu, des autres sociétés avec lesquelles elle est en rapport. Elle suscite, subit ou accueille sans cesse des forces externes ou internes, qui modifient son orientation, sa destinée. Que ce soit d'une manière brusque, lente ou perceptible, toute société connaît chaque jour des changements, qui sont plus ou moins en harmonie avec son passé et suivent un dessein ou un projet plus ou moins explicite (Rocher, 1968)

La société n'est donc pas seulement une action sociale d'une pluralité de personnes ; elle ne se réduit pas non plus à une forme d'organisation sociale. Elle est aussi mouvement et changement d'une collectivité à travers le temps. Et il n'y a pas d'histoire sans acteurs. Il n'y pas de transformation sociétale sans acteur. Les acteurs et leurs comportements font partie du matériau sur lequel une société se réforme et se développe (Delacroix et *al*., 2014).

Cette communication s'inscrit au croisement de la sociologie du changement et l'action publique. Ici changement vu dans une logique organisationnelle et notamment, pour être précis, dans une approche institutionnelle. Nous allons montrer que l'acteur d'un changement ou d'une réforme a un rôle et une responsabilité. Mais ces aspects de l'action publique ne sont jamais donnés ni acquis. Ils dépendent étroitement d'une pratique quotidienne donc d'un travail permanent.

I. REFORME COMME CHANGEMENT ORGANISATIONNEL

Le changement est l'ensemble des transformations qui touchent une collectivité, un groupe de personnes ; changements d'ordre divers qui peuvent être aussi bien économiques, que culturels ou politiques et surtout ceux qui ont un caractère irréversible et affectent le fonctionnement de la société dans son ensemble.

D'où vient le fait qu'une société change ? Une réponse rapide, et entièrement fausse, consisterait à dire que c'est le résultat d'une volonté politique par le biais des élections, d'une révolution où les individus cherchent à instaurer un nouvel ordre dans la société ou à opérer des réformes jugées indispensables. L'observation historique montre que les changements qui sont produits ne sont pas les conséquences de cette volonté et peuvent même lui être contradictoires : que la révolution de 1789 (en France) ait voulu mettre l'égalité en premier rang des valeurs est certain. Que la révolution, industrielle qui a suivi ait généré le développement de profondes inégalités est tout aussi certain. D'autres changements plus récents comme la transformation des cellules familiales, par exemple, n'apparaissent pas non plus comme résultat direct d'une volonté politique. Le changement échappe donc à la seule volonté. Karl Max (cité par Guy Rocher) ne disait pas autre chose quand il rappelait que *« les hommes font l'histoire mais ne savent pas l'histoire qu'ils font »*. Quand les exigences de l'environnement changent, le système organisationnel doit évoluer pour se doter de caractéristiques cohérentes avec les nouvelles exigences de l'environnement.

Georges Balandier (1981) rappelle que les sociétés africaines ont toujours changé à cause des influences extérieures. Il a notamment fait cas du commerce et de la religion (qu'elle soit chrétienne ou musulmane). Pour cet auteur, les changements sont donc de deux types : le premier, il le nomme *dynamique du dedans* due à l'évolution de structures aux temporalités différentes et la *dynamique du dehors* due au contact entre les sociétés et qui, selon Balandier, occupe une place de plus en plus importante dans notre temps.

Une réforme sociétale dépend alors des contradictions entre les niveaux ou paliers et des oppositions entre forces de changement et forces de conservation.

Elle est nécessairement un phénomène collectif, elle doit impliquer une collectivité ou un secteur appréciable de la collectivité. ; elle doit affecter les conditions ou les modes de vies, ou encore l'univers mentale. C'est une exigence trop évidente pour qu'on insiste davantage.

La réforme doit être un changement de structure, c'est-à-dire qu'on doit pouvoir observer une modification de l'organisation sociale dans sa totalité ou dans certaines de ses composantes. Le changement de structure suppose qu'on puisse l'identifier dans le temps. On doit pouvoir, en d'autres termes, décrire l'ensemble des transformations ou leur succession le temps. En effet, on ne peut mesurer la portée d'une réforme que par rapport à un point de référence.

Pour être vraiment un changement, toute réforme doit faire preuve d'une certaine permanence, c'est-à-dire que les mutations observées ne doivent pas être seulement superficielles ou éphémères. Elles doivent au moins permettre de croire qu'elles dureront plus qu'un mode.

Aujourd'hui, les sociétés, quelles qu'elles soient, vivent de nombreux changements, de nature et d'ampleur différentes, avec des temporalités et des rythmes variables. Ces changements apparaissent d'une part comme des ruptures plus ou moins fortes, des remises en question, des façons d'agir et de penser jugées insatisfaisantes et d'autre part comme le développement de compétences conduisant l'organisation à une situation perçue comme plus satisfaisante.

Devant ce constat de changement que beaucoup considèrent comme inéluctable, dans les sociétés, les objectifs doivent être substantiels, orientés sur le fond et non sur les procédures. Ils annoncent ce qui va fondamentalement changer, en montrant la situation de départ et la situation d'arrivée. Ils doivent être positifs, constructivistes, et non de simples réponses à une pression ou à une contrainte. Si elles existent, elles doivent être considérées comme des occasions de construire un avenir plus solide pour la société.

Enfin, la dynamique d'une réforme institutionnelle doit intégrer l'aspect « partage ». Celui-ci se base sur le postulat qu'une mesure partagée est mieux acceptée. En associant les acteurs dans la conception de la réforme, on favorise l'appropriation et l'acceptation, conditions *sine qua none* de sa réussite.

II. L'acteur du processus de réforme et sa logique

Selon Norbert Alter (2000), la problématique d'un changement institutionnel nous met en présence de trois types d'acteurs et de logiques d'action.

- Les innovateurs ou les réformateurs : ils sont attirés par les évolutions du temps. Lorsqu'il y a un changement, ils sont intéressés de voir si leur expérience et leurs compétences sont compatibles avec le changement engagé.
- Les conservateurs ou les partisans du *statu quo :* Il s'agit des personnes qui préfèrent conserver l'ordre ancien (auquel ils se trouvaient adaptés). Elles résistent parce que le changement va modifier un système dans lequel ils savaient parfaitement se mouvoir. Ils ont peur que le changement modifie leurs repères, qu'ils ne sachent pas s'adapter au nouvel ordre. En revendiquant l'ordre ancien, ils veulent conserver leur pouvoir dans l'organisation.
- Les exclus du changement sont des acteurs qui ne parviennent pas à suivre le mouvement. Ils n'y parviennent pas parce qu'ils manquent de compétences ou bien parce qu'ils ne sont pas disponibles pour accompagner le changement.

  On note aussi deux sortes de motivation pour expliquer les résistances des acteurs aux changements. La première est d'ordre psychologique « les résistances au changement seraient liées à une peur de l'inconnu et du changement à une préférence de la nature humaine pour la stabilité ; la seconde, quant à elle, est d'ordre culturel : les résistances au changement seraient dues au poids de l'histoire et à l'héritage du passé, à l'attachernent aux habitudes ou aux usages. Il s'agirait d'une question de mentalité et l'expression d'un certain conservatisme.

En fait, faut-il opposer réformateurs et conservateurs ?

Il faut se méfier du recours aux facteurs extra-logiques dont, par exemple, la fameuse « résistance au changement » qui, en fait, n'explique rien. Lorsqu'une réforme tarde à pénétrer une société, alors qu'elle semble utile et efficace, la tentation est grande d'expliquer cette situation par la tendance des certains à privilégier le *statu quo*, à refuser le changement.

Reste à voir si cette supposée « résistance au changement » ne masque pas de « bonnes raisons » que seule l'analyse permet de faire apparaître. Il est donc indispensable d'analyser la

rationalité du comportement de l'individu si on veut comprendre le changement : c'est la position adoptée par Raymond Boudon (1984), pour qui le changement social ne peut se comprendre que dans le cadre de l'individualisme méthodologique. Il propose d'adopter une démarche inspirée de Max Weber (1964) dans laquelle un phénomène social observé est le produit d'actions individuelles rationnelles.

Il n'est de domaine insensible au changement dans la société, tant les dispositifs institutionnels que les rôles des acteurs ou la culture organisationnelle peuvent faire l'objet du projet de changement, sans pour autant dire qu'ils puissent être changés de la même façon et en sachant que tout impact en un point du système retentit d'une manière ou d'une autre sur les autres. Quel que soit l'objet de la réforme, l'un des éléments clés de la réussite de sa réforme est d'avoir une vision claire de la réforme (projeté et des objectifs clairement définis: « *Il n'y a pas de vent favorable pour qui ne sait où il va !* » (Sénèque)

Une première voie de réforme, pour un acteur, est d'agir sur les dispositifs de sa société. Mais, il peut viser aussi la modification des relations entre acteurs.

La culture institutionnelle recouvre un vécu directement ancré chez les acteurs, qui détermine leur degré de participation à la réforme, le fait qu'ils s'y sentent plus ou moins bien.

Rôles, relations et pouvoirs sont des éléments liés dans le fonctionnement d'une société. Tout changement de rôle entraine un changement de pouvoir et une modification du type de relations entretenues avec les autres acteurs. Crozier, Friedberg, (1977) et Bernoux (2012) ont bien montré que ces éléments tendent à acquérir une certaine permanence avec le développement d'une organisation et qu'en cas de changement, une forte attention sera prêtée aux personnes qui vont perdre du pouvoir et qui pourront, de ce fait, être bloquantes pour le changement, mais également aux personnes nouvelles qui vont gagner en terme de pouvoir et qui pourront, quant à elles, être motrices.

De tous ce qui précède nous pouvons relever, en s'appuyant sur les travaux de Morin et de Delavallée, quatre types de comportements face au changement organisationnel :

1. les comportements moteurs adoptés par ceux qui vont *a priori* y « gagner » et dont le degré d'influence est important (rapports de pouvoir favorables) ;
2. les comportements « suiveurs » adoptés par ceux qui vont aussi plutôt y «gagner » mais qui ne possèdent pas suffisamment de pouvoir pour influer sur le cours des évènements;

3. les comportements de résistance adoptés par ceux qui *a priori* vont y perdre et qui ont suffisamment de pouvoir pour s'opposer au projet de celui ou de ceux qui entreprennent le changement ;
4. les comportements de retrait adoptés par ceux qui vont également plutôt y « perdre », mais qui ne peuvent reellernent agir, faute d'un pouvoir suffisant.

Conclusion

La liberté du réformateur n'est jamais donnée ni acquise et dépend étroitement de la pratique quotidienne du travail de réforme. *« Le réformateur peut la construire et l'entretenir même dans un contexte d'inertie très forte des politiques qu'il s'agit de transformer. »* Certaines étapes du processus de transformation institutionnelle sont déterminantes. C'est pourquoi l'acteur du changement peut travailler à ce que la dynamique du processus de réforme lui-même contraste fortement avec l'inertie de la politique publique. Notre analyse illustre qu' *« une institution est un « assemblage aux frontières floues et en évolution permanente tout en restant la même : l'institution ne perdure qu'en se transformant sans cesse ; et elle ne change qu'en se réactualisant en permanence. Cette articulation entre reproduction et changement est sans doute au cœur du « phénomène institutionnel »* (Cosson, 2014) et nous pouvons postuler qu'au-delà des contradictions, une réforme doit être le fruit d'une prise de conscience selon laquelle l'objectif collectif doit prendre le pas sur les intérêts particuliers. La recherche de solutions construites en commun est un gage de faisabilité et de fiabilité dans la durée. Le déroulement du processus suppose, il est vrai, et de la part des acteurs, une remise en cause de leurs points de vue, un certain dessaisissement de soi, une forme d'introspection. Et le triomphe de la République doit supplanter toute autre logique.

Bibliographie

Norbert A., *L'innovation ordinaire*, Paris, PUF, 2000.

Balandier G., *Sens et puissance*, Paris, PUF, 1981.

Bernoux P., *La sociologie des organisations*, Paris, Seuil, 2012

Cosson A., *Réformateurs au quotidien. Approche sociologique du travail de réforme dans la mise en œuvre d'une nouvelle loi sur les parcs nationaux*, thèse de doctorat, Paris, IEP, 2000.

Crozier M., Friedberg E., *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977.

Boudon R., *La place du désordre*, Paris, PUF, 1984.

Ferréol G., (dir), *L'intervention sociale en débats*, Bruxelles, EME, 2014.

Lelacroix C., et *al*., *Historiographies. Concepts et débats*, Saint-Armand, Gallimard, 2014.

Max K.,

Morin P., Delavalée E., *Le manager à l'écoute du sociologue*, Paris, Editions d'Organisation, 2007.

Rocher G., *Le Changement social*, Tome 3, Montréal, Edition HMH, 1968.

Rogel T., *Le changement social contemporain*, Rosny, Bréal, 2003.

Touraine A., *Pourrons-nous vivre ensemble ?* Paris, Fayard, 1997.

Weber M., *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Plon, 1964.