

LES RESISTANCES AU CHANGEMENT

Lakhdar BENAZZI

Professeur à la Faculté de Droit, Université d'Alger

Tout changement, dans la société peut rencontrer des résistances et, dans l'Administration, elles peuvent avoir des formes et des explications diverses.

En prenant ici l'Administration au sens large (Administration publique services publics, services de l'Etat...) ⁽¹⁾, il convient de rappeler que l'Administration évolue et change d'une manière continue avec l'évolution de la société et de l'Etat, et de s'arrêter ainsi, lorsqu'on évoque les résistances aux changements qui constituent un véritable passage d'une situation à une autre, touchant des domaines ou des systèmes ⁽²⁾.

Les résistances peuvent ainsi être liées à des motifs divers, et généralement aux moyens, aux risques ou craintes, ou même à la défense des services publics.

1-Parmi les pouvoirs que lui confère la Constitution (Algérie,1996), Le Chef du Gouvernement «veille au bon fonctionnement de l'administration publique » (art 85-6).

2-Les changements, aux significations portées et formes diverses, peuvent être rapportés.

- soit à leur nature et leur objectif : transformation, réservation, modernisation, mise à niveau de l'Etat, etc...

- soit à des domaines, des structures ou des missions : Réformes (dont réformes administratives, réformes de l'Etat, restructuration, révision, etc...).

Aussi le changement peut-il être continu ou limité dans le temps et dans l'espace.

I. RESISTANCES LIEES AUX MOYENS

C'est la situation la plus courante et qui peut se manifester à différents niveaux de l'Administration.

Le changement de l'organisation d'un service, d'une structure, d'un programme, même demandé ou souhaité, peut susciter des résistances à sa mise en œuvre, pour insuffisance de moyens, matériels ou humains.

a- Les moyens financiers peuvent être jugés insuffisants, ou même inexistant, par les responsables et agents concernés, par rapport aux conditions et aux objectifs du changement.

1- Les procédures, les lenteurs, les difficultés pour obtenir les ressources souhaitées et considérées comme indispensables, sont souvent à l'origine de telles situations, qui durent des mois et parfois même des années.

Les nouvelles mesures de modification des structures ou de missions sont souvent envisagées sans préparer au préalable les moyens de fonctionnement qu'elles exigent.

En ajoutant simplement un service à la même administration centrale ou locale ou à un établissement public, répondant à un souci de l'Etat ou à la demande des administrés, on attend généralement sa création pour demander les moyens financiers de son fonctionnement, lesquels peuvent relever de la loi de finances, dont il faut attendre soit le complément durant l'année, soit le renouvellement l'année qui suit.

Sans oublier les positions fréquentes du Ministère des Finances, qui résiste à la demande, jugeant l'augmentation des charges injustifiée de par son volume, sa nature ou la restructuration dont elle résulte.

2- On ne peut ne pas évoquer à cet égard les situations courantes, voire "traditionnelles", qui sont celles des changements de gouvernement, qui ne tiennent guère compte ni du contenu de la loi de finances en vigueur, ni des disponibilités et des limites de prise en

charge des nouvelles structures ⁽³⁾. La résistance peut alors dépasser la contrainte des moyens financiers pour être surtout administrative ou politique.

b- Les moyens humains ne sont pas non plus négligeables pour la réalisation des changements, aussi bien quant à leur qualité ou à leur nombre (création d'un service ou élargissement d'une structure).

Malheureusement, dans ce domaine, les difficultés sont courantes dans l'administration et sont liées aux procédures et aux possibilités de recrutement ou de formation.

1- D'abord les personnes qualifiées (de part leur niveau ou leur spécialisation) pour assurer un service, notamment technique ou de gestion, ne sont pas toujours disponibles, d'autant plus que le changement est généralement préparé quant à sa conception et sa justification plutôt quant aux moyens de sa réalisation.

Le recrutement ne constitue pas, par ailleurs, une simple formalité : la disponibilité des postes requis et les conditions de les occuper créent des difficultés, qui ne suscitent par l'effort de ceux qui n'apprécient par le changement pour des raisons personnelles, professionnelles ou politiques ⁽⁴⁾.

2- La création ou la modification d'un service -structure ou mission-requiert souvent, et de plus en plus dans le monde moderne, d'une formation appropriée pour un ou plusieurs agents, à différents niveaux de responsabilité.

3 -Il est vrai que durant l'année, les modifications de la loi de finances, notamment des transferts d'un secteur ou d'un service à un autre ont couramment cours, mais, en principe, dans les limites de ce qui est prévu.

4- Ces situations ne sont pas rares et en principe non clairement exprimées par les agents, voire les responsables concernés. On se contente de constater, à cet égard, l'obstacle de la bureaucratie.

Cette formation peut être exigée au recrutement, mais aussi en cours d'emploi, ce qui demande souvent du temps pour prendre en charge le changement ⁽⁵⁾.

Mais on peut rencontrer à cet égard une double résistance : le temps qu'on prend, tranquillement pour la formation et la difficulté pour l'assurer, liée à sa prise en charge, à l'existence ou à la distance du cadre pour la réaliser.

En Algérie, il s'agit là d'une réalité qu'on rencontre notamment au niveau de l'administration locale.

c- **Les moyens** de réalisation peuvent aussi être technologiques (dans la gestion, le fonctionnement et la communication) ou matériels divers (locaux, moyens de transport, sécurité ...)

1- En effet, dans le cadre de l'évolution dans le monde des systèmes et techniques de gestion et de fonctionnement, il est devenu normal, voire nécessaire et parfois urgent, de moderniser l'administration et l'adapter aux exigences de l'environnement aussi bien mondial que régional ou même national.

Pour ces changements qui relèvent du développement continu, les moyens, qui ne se limitent pas à l'aspect matériel, mais comprennent aussi l'usage répandu et bien intégré des nouvelles techniques de fonctionnement, rencontrant malheureusement des résistances "continues", dues aussi bien à l'impréparation du personnel qu'à l'inadaptation du milieu de travail.

L'informatique, voire la communication par internet, a envahi l'administration dans les pays développés, au profit aussi bien des citoyens que du service public. Des engagements dans ce sens, dans l'administration algérienne, comme dans les finances et l'état civil, rencontrent une résistance bureaucratique pas toujours facile à surmonter.

5- En réalité, la formation en cours d'emploi est devenue « une formation continue », elle peut s'effectuer en courtes sessions qui se renouvellent ou en cycles longs qui durent plusieurs mois ou même une année ou plus. Tout cela dans l'intérêt à la fois des agents et des services.

2- Les moyens matériels sont aussi une exigence ou une manifestation du changement.

La création ou le développement d'un service ou d'un établissement exigent parfois de nouveaux locaux mieux appropriés quant à leur espace ou à leur emplacement. Mais ce changement rencontre différentes sortes de résistance : l'attente des nouveaux locaux, l'attachement aux locaux existants et l'appréhension du transfert.

Le changement, notamment de locaux, exige aussi la possibilité si ce n'est la facilitation, du transport du personnel, moyen non négligeable pour le fonctionnement du service.

Sans oublier, entre autres soucis, la sécurité aussi bien dans le milieu de travail que dans son environnement.

L'insuffisance ou le défaut de ces divers moyens créent couramment des attentes, des hésitations ou même des résistances exprimées, malgré les décisions et les instructions des responsables supérieurs.

II. RESISTANCES LIEES AUX CRAINTES ET RISQUES DU CHANGEMENT

Ces résistances peuvent se manifester dans diverses situations et à différents niveaux.

a- Les réformes dans les divers secteurs suscitent souvent des réactions **d'opposition et de résistances diverses** :

- à l'intérieur du secteur, comme lorsqu'il s'agit de l'éducation, de la santé et même, de la justice : les protestations peuvent aller jusqu'au recul des hauts responsables du secteur ;

- de l'extérieur de l'administration, lorsque les syndicats ou les associations politiques vont jusqu'à troubler le fonctionnement des services.

b- Les résistances peuvent venir des agents concernés

- soit parce qu'ils se considèrent menacés quant à leur emploi ou à l'existence de leur service,

-soit simplement par leur indifférence, surtout à des niveaux responsables, parce que non convaincus ou non concernés par les fondements et les objectifs du changement.

D'un côté, on constate souvent l'insatisfaction des agents quant aux conditions de leur travail et au fonctionnement de leur service ⁽⁶⁾; de l'autre, lorsqu'il y a changement de structure ou de procédure, auquel et surtout ils n'y ont pas été associés, c'est la manifestation de leur résistance dans ses multiples formes : lenteurs, prétextes bureaucratiques, et parfois même justification par le recours aux textes existants.

c- Les résistances peuvent être provoquées aussi par la **société civile**. Lorsque les citoyens se considèrent directement et négativement concernés par les changements (structures, procédures, coûts et charges), il arrive qu'ils créent spontanément et directement ou par l'intermédiaire d'associations et d'organisations civiles ou encourent avec le soutien des agents même des services visés, le blocage ou le report du changement envisagé.

On constate ces réactions, devenues courantes, au niveau des administrations locales ou territoriales (commune, wilaya, en Algérie) aussi bien dans les pays développés que dans ceux en voie de développement, même si les changements contestés ont été, en principe, décidés en faveur des citoyens.

III. LES RESISTANCES PEUVENT ETRE LIEES AUSSI A LA DEFENSE DU SERVICE PUBLIC ET DE L'ETAT

a- D'abord quant à sa **continuité** : les changements des structures, même décidés à haut niveau, peuvent être considérés par les responsables et agents concernés comme des mesures injustifiées et plutôt

6- On entend couramment et à différents niveaux « il faut que ça change », en le disant pour un meilleur fonctionnement du service, mais en réalité et surtout dans l'intérêt des agents.

destructrices des services de l'Etat et que les citoyens ne suivent et ne comprennent pas toujours.

Les changements fréquents des structures de l'Administration Centrale, à la suite des changements de gouvernement, en sont un exemple connu.

Ces changements, répondant généralement à des évolutions et des préoccupations politiques, en créant, supprimant ou modifiant des ministères, bouleversent l'Administration Centrale, en principe pour mieux servir aussi bien l'Etat que les citoyens, mais ne tiennent guère compte des méfaits, voire des dégâts qu'ils provoquent.

La réorganisation qui en découle est parfois à peine finie qu'un nouveau changement du gouvernement intervient...⁽⁷⁾

La continuité, même relative, de la haute Administration de l'Etat est aussi assurée, dans une large mesure, par la continuité du personnel à différents niveaux, qui constitue aussi une force de résistance.

On est loin de la stabilité des structures des départements ministériels qu'on connaît au Royaume Uni ou aux Etats Unis d'Amérique⁽⁸⁾.

b- Cette résistance peut concerner les changements qui visent, plus facilement, **des services ou établissements publics**, non seulement quant à leur mission et leur fonctionnement, mais même leur existence.

Les établissements de formations administratives peuvent être cités en exemple.

7- D'une part, on cherche manifestement à changer les services existants à la fois quant à leur structure, leur fonctionnement et leur encadrement, en faisant abstraction de ce qui existait (comme dans une véritable révolution) et, d'autre part, on ne se soucie guère de la place des documents de travail existants, lesquels sont alors classés ou délaissés, jusqu'à leur perte ou leur destruction.

8- Au Royaume Uni, même le Secrétaire général du département ministériel n'est pas touché par le changement de ministre et assure ainsi la continuité de l'Administration.

Dans les années 80, les Centres de formation Administrative, formant des agents d'application et d'exécution dans différents domaines fonctionnaient activement aux niveaux des différentes wilayas mais avec le changement de tutelle, disparaissent totalement ⁽⁹⁾.

L'Ecole Nationale d'Administration, créée en 1964, a également été menacée, avec aussi le changement de tutelle et toujours dans les années 80, aussi bien quant à ses locaux, sa mission et au fond quant à son existence, mais grâce à la résistance active de ses directeurs et leur relation avec l'Etat, elle a pu conserver et son existence et son emplacement, et même développer son activité par la formation continue et agrandir ses locaux pédagogiques.

c- Enfin, et d'une manière générale, l'Algérie est malade de changements, qui n'épargnent pas l'Etat aussi bien dans son organisation que dans ses missions. Et pourtant sa continuité a été assurée, dans une large mesure, grâce à la résistance de son socle qu'est l'Administration.

IV. BIEN D'AUTRES MOTIFS PEUVENT SUSCITER DES RÉSISTANCES dont ceux que connaît ou qu'a connu l'Administration algérienne

a- On constate que c'est la société civile qui appelle souvent au changement, ces dernières années, aussi bien social, qu'économique et politique. Mais l'Administration, au niveau local surtout, ne suit pas toujours et tend plutôt à résister pour défendre l'Etat et protéger les services publics.

b- "Le nouveau management public", inspiré de valeurs de l'entreprise privée et qui s'introduit dans les différents systèmes dans le monde, trouve des adeptes aussi bien aux niveaux de responsabilités qu'à ceux d'application.

Parler, dans l'administration, d'exigence, d'efficacité, de performance devient de plus en plus courant, sans s'arrêter aux pays déve-

9- La plupart sont transformés en Centres de formation professionnelle et les effets négatifs de ce changement touchent en particulier l'administration locale.

loppés où les réformes se multiplient et se renforcent dans ce sens, "la Charte de la fonction publique en Afrique", adoptée par les Ministres africains de l'Administration publique en février 2001, souligne dans ses propositions, la performance, s'appuyant sur la qualité, l'efficacité, l'évaluation permanente des services et du système de promotion et de rémunération basée sur le mérite.

Mais "la culture de fonction publique" traditionnelle qui s'attache au système de carrière et d'emploi sûr et garanti d'une part, l'appréhension de l'appréciation du travail et de l'insécurité qui en résulterait d'autre part, créent, plutôt et surtout dans les pays en développement, une large résistance rendant le changement sans effet.

c- Parmi les changements qu'a connus l'Algérie, depuis l'indépendance (1962), celui de la langue utilisée, passant en principe du français (devenu langue étrangère) à l'arabe, langue officielle et nationale.

Mais pour mieux assurer son fonctionnement, l'Administration a continué, malgré les décisions et les orientations officielles, à utiliser largement le français dans certains domaines, notamment techniques et financiers.

EN CONCLUSION

Les changements et les réformes continues sont inévitables, dans les différents systèmes, en raison de l'évolution non seulement des moyens techniques et économiques, mais aussi de la place et du rôle de la société civile dans les missions et le fonctionnement des services publics ⁽¹⁰⁾.

10- La réforme administrative liée à la fonction publique existe depuis les années 60 et une « Direction Générale de la Réforme Administrative » existe toujours et reste proche de la « Direction Générale de la Fonction Publique ».

Par ailleurs, et dans le gouvernement actuel formé le 17 juin 2002, à la suite des élections législatives, la réforme se manifeste expressément dans différents départements ministériel :

- Ministre de la Santé, de la Population et de la Réforme Hospitalière;
- Ministre délégué auprès du ministre de la justice, chargé de la Réforme Pénitentiaire;
- Ministre délégué auprès du Ministre des Finances, chargé de la Réforme financière.

Sans rappeler les commissions de réforme dans différents domaines.

Mais les changements qui s'imposent et qui sont même et souvent réclamés ne doivent guère briser la **continuité** de l'Administration.

Les formes et les motifs de la résistance aux changements sont ainsi divers et peuvent se justifier, surtout lorsque ces changements, dépassant l'évolution et l'adaptation continue aux exigences de l'actualité, deviennent, notamment dans les pays en développement et dans de nombreux cas, deviennent plus "une mode" ou une "réponse" politique rapide, qu'une réponse concrète et bien préparée à ces exigences.
