

LES VOIES DU CHANGEMENT ET DE LA PERFORMANCE DANS LE SERVICE PUBLIC*

CHRISTOPHE ASSENS

Université Paris Dauphine
(centre DMSP)
Place du Maréchal de Latre de Tassigny
75 775 Paris Cedex 16
Tel : (33-1) 44 05 44 70
Fax : (33-1) 44 05 44 49
E-mail : assens @ dauphine.fr

RESUME :

Sous l'effet conjugué de l'unification européenne et de la globalisation des marchés, la concurrence menace de s'étendre dès 1998 aux secteurs protégés des services publics français comme la distribution d'énergie électrique, le transport ferroviaire, la communication postale ou téléphonique. Afin de comprendre l'impact des nouvelles règles du jeu, nous analyserons dans un premier temps les perspectives de changement qui s'offrent aux entreprises de réseau. A cette occasion, nous essayerons d'anticiper les évolutions sur le plan managérial ou stratégique de la "déréglementation" des services publics. Dans un second temps et sur la base de ce constat, nous proposerons des solutions pour améliorer la performance des entreprises de réseau dont le statut actuel semble menacé. Cela nous conduira à réfléchir sur la façon de concilier la mission de service public avec les contingences du marché.

* 2ème rencontre thématique de l'ENSPTT en Management et Organisation " Le changement dans tous ses états "
Paris, 3 Octobre 1996.

1) L'ENTREPRISE DE SERVICE PUBLIC

Le champ d'intervention de l'entreprise de service public est délimité dans le cadre d'une mission d'utilité publique. La finalité du service public est de répondre à des besoins d'intérêts généraux dans le respect des principes de : continuité du service (la prestation ne doit pas connaître de rupture), égalité du service (égalité de l'usager ou du client en terme d'accès au réseau et en terme de coût de raccordement), mutabilité du service (le service doit s'adapter à l'évolution des besoins), péréquation des tarifs du service (à coût d'exploitation différent tarif égal). Plusieurs services entrent dans cette définition. Il s'agit principalement des services régaliens d'administration et de défense du territoire, des services économiques territoriaux comme le courrier postal ou les télécommunications, la distribution d'eau ou le traitement des déchets, et des services sociaux comme l'enseignement ou la santé publique par exemple.

Dans cet article, nous traiterons du cas des services économiques pour les entreprises de service public en situation de monopole sur leur marché domestique, sous le contrôle d'une autorité régulatrice (organe national, organe européen, organe local). Ce type d'organisation, qualifié d'entreprise de réseau (EDR) ou d'entreprise de service en réseau (ESR) présente certaines particularités. La première d'entre elles concerne l'établissement du monopole. La nationalisation des services publics et leur monopole s'explique en effet pour des raisons historiques ayant trait à des considérations politiques et économiques. La nationalisation des télécommunications ou de la SNCF, s'explique notamment pour des raisons de sécurité nationale. En période de conflit militaire, il est prudent de confier la distribution d'énergie ou le transport du courrier au contrôle de l'état. Toutefois, le souci de défense nationale n'est pas le seul argument en faveur de la monopolisation des services publics. Une activité telle que le transport ferroviaire nécessite des investissements très lourds qui produisent des effets d'échelle à rendement décroissant. Le seul moyen de garantir la pérennité d'une telle entreprise consiste à la nationaliser. C'est pourquoi aujourd'hui encore, la Poste, France Telecom, EDF ou la SNCF disposent d'une concession exclusive pour assurer la fourniture ininterrompue d'un service sur l'intégralité du territoire. Les conditions tarifaires ne peuvent varier qu'en fonction de critères applicables à tous les usagers. La péréquation des tarifs imposée par la mission de service public place l'entreprise de réseau dans une logique différente de celle de l'entreprise privée. En l'absence de concurrent, le principe du tarif universel place l'entreprise de réseau dans une situation confortable et inconfortable : confortable, car les rentrées d'argent sont assurées, inconfortable, car ces rentrées d'argent sont souvent insuffisantes pour couvrir les charges d'exploitation.

Cette dernière remarque nous amène à considérer la deuxième particularité des entreprises de réseau. Elle a trait à leur mode de gestion. Héritage d'une longue tradition bureaucratique, la gestion des EDR s'effectue au sein d'un environnement stable et linéaire. Dans ce contexte, le souci majeur vise à respecter les missions du service public comme le principe de continuité, de mutabilité ou d'égalité. Les critères de rentabilité économique n'interviennent pas dans le mode de gestion, car il ne sert à rien de calculer des fonctions de coûts lorsque le prix n'est pas proportionnel à la marge dégagée. En prenant exemple sur le fonctionnement d'une manufacture publique, Mintzberg (1987) décrit le mode de gestion des EDR selon le modèle bureaucratique. Le système bureaucratique repose sur un pouvoir décisionnel centralisé au sein d'unités de grandes tailles, chargées de planifier des tâches fortement standardisées grâce à des procédures impersonnelles. A l'aide d'une structure administrative extrêmement élaborée, les EDR contrôlent l'exécution des plans stratégiques dans le respect de procédures routinières et des règles en vigueur. Depuis l'amorce d'une nouvelle réglementation, ce mode de fonctionnement est fortement remis en cause.

2) LE CHANGEMENT DE REGLEMENTATION

La " dérèglementation " ou plutôt le changement de règles du jeu dans les services publics se déroule au rythme de la construction du marché unique européen. Cette dérèglementation touche en premier lieu le champ d'application juridique de la notion de service public. Le statut de service public entre progressivement dans le cadre plus restrictif du service universel, voué uniquement aux besoins vitaux et fondamentaux de la population. Les EDR commencent à sentir les effets de cette politique européenne. Sous l'impulsion des autorités de Bruxelles, des compagnies aériennes indépendantes ont déjà commencé à envahir le ciel français pour conquérir des parts de marché face à l'ancien monopole. La guerre des tarifs à laquelle on assiste entre Air France, AOM et Air Liberté, préfigure ce qui va se passer à une plus grande échelle dès 1998. On se situe dans une période de transition pendant laquelle, les EDR sortent progressivement du cocon des marchés protégés pour pénétrer dans un environnement concurrentiel. Cette phase de transition nécessite que l'entreprise de réseau s'adapte aux conditions du marché et non l'inverse. Dans le cas d'Air France, cela se traduit par des réductions d'effectifs et des manoeuvres de restructuration pour rationaliser le service et pour améliorer la productivité, tout cela dans le but de réduire les coûts à l'image des compagnies étrangères comme British Airway. On peut évoquer aussi le cas des télécommunications avec l'ouverture à la concurrence du service des téléphones mobiles (GSM). La bataille entre les trois opérateurs français SFR, Itinériss et Bouygues suggère que le prix du téléphone portable devrait prochainement atteindre celui du téléphone domestique. Pour France Telecom, cette concurrence est un signal d'alerte pour engager des réformes et pour diversifier les sources de profit avant de perdre des parts du marché protégé.

Dans le prolongement de ces exemples, on peut citer le cas de l'exploitation privée de lignes téléphoniques transitant sur le réseau ferroviaire. Aujourd'hui, la filiale commune entre SFR et la SNCF concurrence directement le réseau Itinéris de France Telecom. Qui aurait pu imaginer il y a seulement dix ans que les entreprises de service public rivaliseraient entre elles pour leur survie ?

Ces évolutions sont d'autant plus douloureuses qu'elles touchent les activités les plus profitables des EDR. Dans le cas de la Poste, la concurrence ne s'exerce pas sur les services du courrier classique mais sur le trafic international et sur les services de messagerie, autrement dit sur les activités à forte valeur ajoutée. En réponse à ces attaques, la Poste, a été obligé de filialiser certaines prestations comme Chronopost ou l'Aéropostale pour rendre les équipes autonomes. Ces quelques exemples sont autant de signes avant-coureurs d'une mutation profonde des EDR. A plus ou moins longue échéance, la suppression des droits de monopole semble acquise. Dans cette perspective, il ne s'agit pas de dire si ce changement est souhaitable, il s'agit au contraire d'en mesurer les répercussions. Dans la suite de notre réflexion, nous essayons d'anticiper les conséquences de la déréglementation sur l'organisation des EDR. Est-il envisageable de concilier la logique de service public avec la logique de rentabilité ? Est-il possible de préserver l'identité et la culture des EDR dans un oligopole ? Autant de questions qui se posent de manière cruciale si l'on en juge par les polémiques récentes qui secouent ces entreprises.

3) L'ADAPTATION AU CHANGEMENT

Il faut envisager les effets de la déréglementation à plusieurs niveaux. Tout d'abord, il convient de s'interroger sur la façon dont le changement affecte les équipes de direction. Le mode de gouvernement des EDR tel qu'on l'a connu jusqu'à présent est-il voué à être pérennisé ou à disparaître ? D'autre part il faut s'interroger sur la mission des EDR. Est-ce qu'un élargissement des missions économiques peut compenser la perte de profit sur les activités soumises à concurrence ? Enfin, il nous est utile d'inscrire ces réflexions dans le champ plus large de l'organisation. Faut-il conserver des unités de grande taille pour s'adapter à des marchés mouvants et instables ?

3.1 L'approche managériale

D'inspiration sociologique, ethnographique ou stratégique, plusieurs courants de recherche ont envisagé les changements des EDR sous l'angle managérial. À travers les thèmes de la connaissance organisationnelle (apprentissage, mémorisation, représentation cognitive) et du

changement (le pilotage du changement, les résistances au changement, le processus de changement), ces travaux tentent de cerner l'impact des décisions managériales sur la réforme de l'entreprise.

Parmi les ouvrages les plus récents consacrés à ce sujet, on peut citer le livre de David (1994). A partir d'une expérience de changement réussie, la question est de savoir si on peut généraliser la recette à d'autres secteurs, dans d'autres contextes. D'après les travaux menés à ce sujet, le succès du changement semble lié à la capacité de motiver les équipes dirigeantes en intégrant tous les niveaux du personnel dans le processus de concertation. Le principal problème réside dans la résistance au changement. Au fil des années, les pratiques managériales sont devenues auto-validantes, de sorte que les routines et procédures sont autant de points de repères auxquels les salariés se raccrochent pour se rassurer en période de bouleversement. Leurs comportements et leurs représentations de l'entreprise sont étroitement liés à ces règles d'action qui sont devenues leurs règles de vie. Pour réussir une réforme, il faut donc réussir à modifier les représentations des acteurs dans le sens du changement. C'est à ce prix que la résistance aux évolutions peut se transformer en formidable levier pour engager les réformes.

3.2 L'approche économique

D'autres chercheurs se sont penchés sur un autre aspect du changement de réglementation : le coût économique. Avec la déréglementation, les règles du jeu vont être modifiées de sorte que l'état devra trouver un nouveau système pour réguler les prestations de service public. Il s'agit notamment de prévoir des compensations économiques pour les EDR confrontés à un manque à gagner par l'arrivée des concurrents. La prise en charge du coût du service public est évaluée par deux grandes méthodes comptables et financières : la méthode des "coûts complets" et celle des "coûts évitables". Les "coûts complets" dérivent de l'approche comptable traditionnelle qui consiste à imputer l'ensemble des coûts indirects de l'opérateur (frais fixes) sur les coûts directs d'exploitation (frais variables) au prorata d'une variable d'usage. En d'autres termes, cette méthode prévoit de fixer le prix du service en tenant compte à la fois des frais fixes et des frais variables et en répartissant les frais variables en fonction du chiffre d'affaires générés par zone géographique ou par branche d'activité. La méthode des "coûts évitables" consiste plutôt à calculer le supplément de profit au cas où l'opérateur supprimerait les lignes non rentables sur son réseau. Cela peut concerner les zones géographiques difficiles à desservir avec un volume de prestation trop faible. Grâce à ces techniques comptables et financières, on peut anticiper le montant d'une éventuelle compensation budgétaire qu'il faudrait attribuer aux opérateurs pour qu'ils maintiennent l'intégralité de leurs prestations en situation de concurrence. En s'inspirant de l'exemple d'autres pays, on peut ainsi envisager différentes solutions alternatives, de prise en charge financière de la compensation : par les utilisateurs eux-mêmes, par des subventions gouvernementales, ou par la création d'un fond de solidarité public-privé.

Dans le cas de la SNCF, on a par exemple évoqué l'idée que l'état conserve la propriété des infrastructures en déléguant l'exploitation des lignes sous forme de concession à des entreprises privées comme en Angleterre. Même si la solution a fait ses preuves à l'étranger, elle paraît difficilement transposable au contexte français pour des raisons politiques et sociales.

3.3 L'approche organisationnelle

Depuis le début des années 80, les EDR sont placés au centre des débats sur les réformes organisationnelles. Sous l'effet de la dérèglementation, on assiste aux limites du modèle bureaucratique. Le manque de réactivité et de flexibilité poussent la Poste, France Telecom, EDF à rechercher une plus grande souplesse de management. Elles procèdent par essai erreur afin de trouver une formule optimale. Ce processus itératif les conduit à mener une politique progressive de décentralisation et de déhiérarchisation. En déléguant les responsabilités à la base, les EDR cherchent à rendre les acteurs et les unités autonomes, même si ce n'est pas toujours suivi des faits. Les acteurs refusent en effet de s'affranchir des directives et des procédures auxquelles ils sont attachés. Leur conviction est renforcée dans le processus de changement lui-même. En proposant le changement sous forme de décret, on renforce la volonté de se conformer aux règles et aux directives. De la même manière, on condamne l'esprit d'initiative et la recherche d'autonomie. Toutefois les expériences menées par France Telecom ou EDF semblent donner de bons résultats. Dans ces sociétés, l'offre de services émane d'unités indépendantes sur le plan opérationnel à l'image des entreprises du secteur privé dans l'assurance, la banque ou l'immobilier. Cette politique est rendue possible par le changement de statut, amorcé avec la privatisation.

4) PERFORMANCE ET CHANGEMENT

Qu'est ce que la performance pour une entreprise de réseau ? La performance peut avoir de multiples facettes. A un moment donné dans la vie d'une entreprise, il peut s'agir de gagner des parts de marché quitte à perdre de l'argent. A un autre stade, il peut s'agir au contraire de gagner de l'argent quitte à perdre des parts de marché. On ne peut pas trancher sur la définition de la performance, pas plus que l'on ne peut transposer des critères de réussite d'une entreprise à l'autre. En ce qui concerne les entreprises du service public, la performance semble liée à leur capacité de survivre dans un environnement en pleine mutation. Le problème majeur consiste à répondre à l'arrivée de nouveaux concurrents tout en assumant la mission de service public. Pour réagir face à l'arrivée de nouveaux opérateurs, il faut compenser la perte de territoire par

la conquête de nouveaux territoires. Cela consiste à être compétitif d'une part en défendant son marché domestique et d'autre part en conquérant de nouveaux marchés.

La guerre des tarifs qui sévit dans le transport aérien pousse par exemple les compagnies à rationaliser leur gestion (polyvalence du personnel et rotation des appareils pour AOM, aménagement du temps de travail et restructuration pour Air France) à améliorer la qualité du service (classe affaire pour Air Inter Europe, plateau repas pour Air Liberté) à réduire les coûts pour augmenter la rentabilité en période de baisse des prix (réduction d'effectif, amortissement des avions, suppression de ligne, tarif en fonction du taux de remplissage de l'appareil). Dans cet exemple, la performance d'une firme se mesure en fonction de la rentabilité et de la qualité du service. D'une manière plus générale, la performance d'une EDR varie en fonction des alliances qu'elle noue pour partager les risques et les coûts. Elle dépend également de la décentralisation pour améliorer la qualité du service et pour réduire les coûts. Elle est également liée à la diversification pour multiplier les sources de profit et pour améliorer la rentabilité.

4.1 La stratégie d'alliance :

Pour réduire les coûts et pour améliorer la rentabilité du service, certaines entreprises s'engagent dans des politiques d'alliance. La complémentarité des équipements et des personnels entre AOM, Air Liberté et Air France a donné naissance à des alliances ponctuelles pour sauver certaines lignes. On peut citer aussi l'exemple de la Poste. Pour desservir certains territoires éloignés ou insuffisamment peuplés, l'entreprise a recours à des formes de partenariat. Dans certains villages, le cafetier ou le conférencier d'un musée peuvent être employés par la Poste. En transformant le hall d'un musée ou le café d'un village en bureau postal, l'entreprise nationale a recours à la formule du multiservice. En un même lieu, le client peut obtenir différents services à moindre coût. Cette formule permet de concilier la rentabilité d'une implantation avec la mission de service public.

4.2 La stratégie de décentralisation

Décentraliser signifie dans une large mesure réduire les échelons hiérarchiques. Cette politique s'impose pour diverses raisons. D'après le constat de France Telecom, la diminution d'intermédiaires hiérarchiques améliore la qualité du service pour le client. En raccourcissant la chaîne de décision et en évitant de multiplier les intermédiaires, le client parvient à identifier un responsable d'exploitation qui pourra prendre en charge son problème dans les plus brefs délais. D'autre part, la réduction des échelons hiérarchiques s'impose vis-à-vis des collectivités

territoriales. Aujourd'hui, il y a un manque d'adéquation entre le pouvoir des représentants des EDR et les prérogatives des élus qui ont atteint une plus grande autonomie depuis la loi de décentralisation. Il est nécessaire d'ajuster les mandats des responsables des EDR avec ceux des élus dans chaque territoire.

La décentralisation conduit aussi à donner de plus grandes responsabilités aux acteurs sur le terrain. Cette politique contribue au besoin de motivation et de reconnaissance du personnel en lui accordant une plus grande autonomie. En se rapprochant du terrain, elle place le client au centre de l'organisation (organisation centrée-client). Ce n'est plus à l'utilisateur de s'adapter à l'EDR en vertu du principe égalitaire, mais c'est à l'EDR de s'adapter au client à cause de la liberté de choix.

4.3 La stratégie de diversification

Pour faire face à un éventuel manque à gagner sur le marché "protégé", les EDR ont intérêt à diversifier leurs sources de profit. Cette analyse nous permet d'interpréter les manoeuvres de la poste dans le secteur bancaire et d'EDF dans le domaine de l'éclairage public. Ces exemples témoignent d'une politique de diversification de proximité. Sans renoncer à leur mission de service public, les EDR s'orientent sur des marchés soumis à concurrence qui ont un lien avec le marché "protégé". Il s'agit soit de proposer un même service à des clients différents (clientèle publique, clientèle privée), soit d'offrir des services différents à un même client (service financier, service postal).

CONCLUSION

En cette fin de vingtième siècle, on assiste à un tournant dans l'histoire des EDR. Elles sont confrontées à un changement d'environnement qui les contraint à améliorer leur rentabilité et à réduire leur coûts de production. Ces nouveaux impératifs sont en contradiction avec la vocation des entreprises de service public. La difficulté consiste à gérer cette ambiguïté. Les EDR doivent en effet être performante au sens économique du terme, à cause de l'ouverture des marchés. Elles doivent également être performante au sens social en fonction de l'intérêt public. Les perspectives d'évolution des EDR sont donc orientées dans deux directions opposées. Comme nous l'avons montré au cours de cet article, il est possible de concilier l'impératif économique à l'impératif social. Pour cela, il convient de mettre en avant les avantages compétitifs des EDR : la maîtrise technologique, le réseau d'implantation, la fidélisation d'une clientèle de proximité. Ces facteurs de performance doivent servir de rempart sur les marchés publics. Ils doivent également servir de levier dans la conquête des marchés privés.

LES REFERENCES

Astley W.G, Fonbrun R (1983), Technological innovation and industrial structure: the case of telecommunications, *Advances in Strategic Management*, vol 1, 205-229.

Bakis H (1993), *Les réseaux et leurs enjeux sociaux*, Que sais je, Presses Universitaires de France.

Biesmans G.W (1990), The managerial implications of networking, *European Management Journal*, vol 8, n°4, 529-540.

Boneu F, Fettu F, Marmonnier L (1993), *Piloter le changement managérial*, Paris, Editions liaisons.

Bressant A, Distler C, Nicolaidis K (1989), Vers une économie de réseau, *Politique Industrielle*, hiver, 155-168.

Burkhardt M.E, Brass D.J (1990), Changing patterns of change : the effects of a change in technology on social network structure and power, *Administrative Science Quarterly*, vol 35, 104-127.

Butera F (1991), *La métamorphose de l'organisation : du château au réseau*, Paris, Editions d'organisations

David A (1994), *RATP : la métamorphose. Réalités et théorie du changement*, Paris, InterEditions.

David A, Denis A, Hatchuel A, Heurgeon E, Joseph I (1994), *Le service public ? la voie moderne*, Paris, Editions l'Harmattan.

Drucker P (1988), L'organisation du futur, *Harvard-l'Expansion*, n°50, 9-16.

Hocquard C, Oury J.M (1987), Vers une nouvelle économie de l'entreprise, *Gérer et Comprendre*, 90-102.

Hollocou E (1991), *Techniques et réseaux de télécommunications*, Paris, Armand Collin.

Lacaze J.P (1995), L'aménagement du territoire : faux débats et vrais enjeux, *Futuribles*, 61-73.

ASSENS C. (1996) « Les voies du changement et de la performance dans le service public », *Cahier de recherche du DMSP*, Université Paris-Dauphine, n°248.

Larson A (1992), Network dyads in entrepreneurial setting: a study of the governance of exchange relationships, *Administrative Science Quarterly*, vol 37, n°1, 76-104.

Mintzberg H (1987), *Structure en 5 points : une synthèse de la recherche sur les formes organisationnelles*, in *l'analyse des organisations : une anthologie sociologique*, Québec, Gaëtan Morin.

Normann R, Ramirez R (1993), From the value chain to value constellation : designing interactive strategy, *Harvard Business Review*, 65-77.

Pfeffer J, Salancik C.A (1978), *The external control of organization* , New York, Harper and Row.

Ponsard J.P (1994), Georges Yves Kervern : " Il peut y avoir une différence entre une technique réseau et une culture réseau", *Revue Française de Gestion*, n°100, 35-37.

Teubner G (1993), Nouvelles formes d'organisation et droit, *Revue Française de Gestion* , n°96, 50-68.