

■ L E S A M I S D E ■
l'École de Paris

<http://www.ecole.org>

**Séminaire
Crises et Mutations**

*organisée grâce aux parrains
de l'École de Paris :*

Accenture
Air Liquide*
Algoé**
ANRT
AtoFina
Caisse Nationale des Caisses
d'Épargne et de Prévoyance
CEA
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNRS
Cogema
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables
Centre de Recherche en gestion
de l'École polytechnique
Danone
Deloitte & Touche
DiGITIP
École des mines de Paris
EDF & GDF
Entreprise et Personnel
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
France Télécom
FVA Management
Hermès
IDRH
IdVectoR
Lafarge
Lagardère
Mathématiques Appliquées
PSA Peugeot Citroën
Reims Management School
Renault
Saint-Gobain
SNCF
Socomine*
THALES
TotalFinaElf
Usinor

*pour le séminaire
Ressources Technologiques et Innovation
**pour le séminaire
Vie des Affaires

(liste au 1^{er} septembre 2001)

**LA RÉFORME DES ENTREPRISES PUBLIQUES
AURA-T-ELLE LIEU ?**

par

Édouard LESUEUR

RATP - Laboratoire d'Econométrie Ecole Polytechnique

et

Hervé TANGUY

INRA - Laboratoire d'Econométrie Ecole Polytechnique

Séance du 21 juin 1996

Compte rendu rédigé par Edouard Lesueur et Hervé Tanguy

Bref aperçu de la réunion

Les réformateurs des entreprises de services publics paraissent guidés par un même modèle : raccourcir la hiérarchie, élargir les tâches, décentraliser. On libérerait les énergies étouffées par la bureaucratie. Mais les résultats sont loin des attentes. Le modèle de la modernité publique doit-il être remis en cause ?

En prenant l'exemple des centres Bus de la RATP, Edouard Lesueur et Hervé Tanguy avancent qu'il faudrait reconcevoir les processus de production eux-mêmes et conduire des négociations précises sur l'organisation du travail. Cela suppose une implication des cadres à tous niveaux, et pour cela une profonde réforme de la gestion des carrières de l'encadrement supérieur.

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse
des comptes rendus ; les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

© École de Paris du management - 94 bd du Montparnasse - 75014 Paris
tel : 01 42 79 40 80 - fax : 01 43 21 56 84 - email : ecopar@paris.ensmp.fr - <http://www.ecole.org>

INTRODUCTION

Hervé Tanguy : Je m'intéresse à l'efficacité des formes organisationnelles retenues par les entreprises. J'ai ainsi suivi de très près depuis 1989 les efforts de décentralisation de la RATP, dans le Département Bus (ex réseau routier). Tout en étant parfois directement et étroitement associé à certaines tentatives, Edouard Lesueur et moi-même avons privilégié une vision terrain, à partir des "Centres Bus", (autrefois dépôts de bus), où se situait notre théâtre d'expérimentation, et ceci même si nous avons profité de notre position interne-externe pour dialoguer avec les services centraux. Par ailleurs j'ai mené différentes recherche-interventions plus ponctuelles dans d'autres entreprises publiques confrontées à des enjeux similaires. Ce qu'on avance est donc passé au filtre de plus de deux cents réunions de travail sur presque dix ans mais aussi d'interviews et de discussions privées, tant avec du personnel de ces entreprises qu'avec des consultants.

Edouard Lesueur : Je termine un contrat CIFRE avec la RATP et rédige une thèse sous la direction d'Hervé Tanguy. Après avoir travaillé à la conception de systèmes expérimentaux de pilotage économique pour les dépôts de bus avec Hervé Tanguy, j'ai intégré pendant deux ans l'équipe de direction du dépôt de Malakoff où j'ai poursuivi plusieurs projets sur l'organisation et les systèmes d'information.

Le modèle de la modernité publique en question

Ce modèle, qui a servi de référence dans les nombreuses tentatives de décentralisations engagées dans les entreprises publiques françaises ces dernières années, peut être résumé de la façon suivante : par raccourcissement de la ligne hiérarchique, déconcentration et élargissement des tâches, décentralisation des responsabilités, l'entreprise publique parviendra à améliorer significativement ses coûts de fonctionnement à service offert constant, ou à élargir ses marchés à coût constant. En ce qui concerne ce deuxième effet, deux mécanismes sont invoqués :

- une plus grande attention à une demande diversifiée échappant précédemment à une offre standardisée et monolithique ;
- une meilleure réactivité aux variations dans le temps de cette demande.

Le moteur de cette rénovation résiderait dans la libération des forces de créativité et de productivité, issue conjointement de l'augmentation du degré d'autonomie dans le travail, de l'enrichissement des tâches et de l'accroissement des responsabilités. Ces forces seraient latentes mais mises sous l'éteignoir par le modèle d'organisation militaro-administratif des bureaucraties publiques. Après quelques années, voici donc l'entreprise publique "modernisée" à l'intérieur d'un cadre institutionnel inchangé (sans introduction de la concurrence et sans retrait de la garantie de l'État).

Mais en cherchant les résultats promis par les promoteurs du modèle, on s'aperçoit par exemple dans le cas de la RATP, qu'il y a en fait augmentation du coût à la voiture-kilomètre de 44,8 Francs en 1992 - soit trois ans après le big bang - à 45,52 Francs en 1994 (en F 94). Ce n'est pas sans lien avec la mise en place de reclassifications se traduisant par des augmentations salariales (SNCF, La Poste et la RATP). Dans toutes ces entreprises, une logique d'amélioration de service allant de pair avec des tarifs de plus en plus faibles, comme c'est la règle dans le secteur concurrentiel, est encore bien loin de s'imposer. Du côté du climat social, les voyageurs constatent encore trop souvent des interruptions de service et peuvent s'interroger sur la qualité du dialogue social auquel pourtant beaucoup de temps est consacré dans l'entreprise. Enfin, aux dires des intéressés, les changements réels dans le fonctionnement quotidien ont été au final bien minces, surtout si on les compare aux discours qui les ont suscités. Les retours discrets aux situations antérieures sont également légion. Dans le même temps, les révolutions se sont succédées aux étages des directions générales.

Le modèle de la modernité publique doit-il donc être abandonné ou bien revisité et complété ? La lenteur de l'amélioration de l'efficacité doit-elle être imputée à ce modèle, ou bien aux itinéraires de changement qu'il a suscités ?

Améliorer significativement la performance économique n'est ni évident ni impossible

Ce qui est le plus frappant quand on s'immerge dans ces entreprises en voie de réforme, c'est que le débat sur les voies d'amélioration de la performance économique (combien et comment) est souvent quasi-inexistant. Pour les uns, c'est évident : la prise de responsabilité améliorera la productivité. Les autres considèrent que c'est de toute façon impossible du fait des contraintes statutaires ou des risques politiques, et qu'il s'agit de faire semblant de se moderniser pour gagner du temps. Dans tous les cas, il y a un évitement flagrant des questions économiques¹.

À notre avis les voies d'une amélioration ne sont certes pas évidentes : les systèmes de production de ces grandes entreprises sont tous formidablement complexes, dispersés géographiquement et structurés hiérarchiquement, depuis la planification à long terme jusqu'aux ajustements de dernière minute. Pour accomplir un service adapté face à une demande en partie imprévisible, l'organisation de la production doit synchroniser la mise à disposition des ressources (équipements en état de marche, personnel présent et en bonne santé) qui ont leurs propres degrés de réactivité et de vulnérabilité. De plus, la préparation de chacun de ces composants fait appel à des compétences souvent très éloignées, qui ont par définition bien du mal à dialoguer. Or l'organisation bureaucratique centralisée apporte une solution à ce problème, certes coûteuse mais qui a le mérite de marcher. Elle consiste, lorsque cela est possible, à se débarrasser de la variabilité de la demande finale (réservations obligatoires dans le TGV, heures d'ouverture des agences, horaires et places offertes dans les bus), puis à sophistiquer les techniques de prévision et à multiplier enfin à tous les niveaux les marges de sécurité, pour faire face aux aléas. Bref, pour la variabilité résiduelle, on se dimensionne sur les pointes.

Dans ce contexte, que peut bien signifier décentraliser un système de production qui, de fait, est intégré ? La production d'électricité pilotée en temps réel par deux personnes au Centre National d'Exploitation du Système à Paris en est l'archétype ; mais que fait-on du système d'attribution des sillons pour les trains ? Face à ces questions compliquées et variées, mais la plupart du temps non posées dans les grandes manoeuvres d'organigrammes, les réponses ont été incroyablement simplistes et mimétiques : revaloriser la ligne hiérarchique (par quelques signes extérieurs), décentraliser les décisions au plus près du terrain (il faut vite en trouver quelques unes qui ne posent pas de problèmes internes), faire des centres de résultats, chacun insistant bien sur le s de résultats qui témoignerait de la spécificité " publique " de la démarche : on ne se fonde pas sur un critère unique de résultat.

Pour progresser sur le choix d'organisation, on nous propose alors le cadre suivant :

- analyser la structure organisationnelle comme une distribution d'espaces d'autonomie qui créent en contrepartie des rigidités dans l'affectation des moyens et dans les règles internes d'échanges de prestations et biens intermédiaires ;
- envisager la redistribution de ces zones d'autonomie et contraintes d'interfaces par rapport au degré de réactivité visé face à la demande.

D'une manière générale, et nos différentes interventions en entreprise (publique ou non) le confirment, on doit ainsi trouver des gisements, parfois considérables, d'amélioration de la performance économique en distribuant différemment contraintes de rigidités et droits à la réactivité. En raisonnant ainsi à partir des processus de production (sans chercher à augmenter a priori la productivité individuelle), on peut sélectionner des formes d'organisation originales intermédiaires entre centralisation et décentralisation, où certaines ressources restent programmées en central et certaines phases d'assemblage complètement décentralisées. Ces organisations conservent alors des avantages de l'intégration et des structures fonctionnelles centralisées (économies de la coordination intégrée, économies d'échelle et d'envergure au niveau de certains métiers spécialisés).

Cette approche va nous être utile ici pour proposer un diagnostic sur l'état de la réforme dans le cas des bus à la RATP.

¹ Voir sur ce sujet Paul Mayer, Maurice Perron, "La crise d'un établissement de production dans une administration", Annales de l'École de Paris n°2, p 157-170.

Économie de la production et formes d'organisation : le cas du BUS RATP

Les unités de production du Département Bus sont chargées d'une double mission : exploitation de lignes et entretien du matériel. Pour cette mission, ils disposent de ressources. Une unité moyenne correspond à cinq cents machinistes, soixante opérateurs d'entretien, quarante-cinq agents de maîtrise, sept cadres, deux cents bus.

Pour produire un service il faut un bus en état de marche, un agent apte à la conduite, présent et disponible pour effectuer une mission, connaissant la ligne, recevant le plus tôt possible un "ordre de service" lui indiquant ce qu'il doit faire avec son bus. Cette offre de service est justifiée par une analyse de la demande de transport et communiquée le plus tôt possible aux voyageurs.

Techniquement, il faut définir une offre de transport : le "graphique" décrit les courses des bus entre les terminus pour une journée. L'"habillage" du graphique consiste à réaliser un programme de travail pour une équipe de machinistes compte tenu des conditions de travail réglementaires. L'ensemble est appelé TM (Tableau de Marche).

Il faut organiser la production en respectant les deux repos hebdomadaires, les 28,5 jours de congés par an et d'autres indisponibilités. Alors que le nombre de machinistes affectés à une unité n'est pas stable en raison des embauches, retraites, décès, accidents du travail, il faut assurer tous les jours l'équilibre entre le nombre de journées de travail à produire et le nombre d'agents disponibles. Les désajustements coûtent doublement : trop de personnel et ce sont des salaires versés sans service au voyageur (cette situation discrédite l'encadrement dans sa capacité à piloter la production et laisse à penser que le machiniste est inutile, ce qui n'est pas sans impact sur la motivation) ; pas assez de personnel, il y a rupture en production et la charge de travail sur les présents augmente (taux de charge de la voiture plus élevé, voyageurs insatisfaits). Or l'incertitude est présente partout, depuis la disponibilité réelle des agents jusqu'aux temps de parcours sur les lignes, en passant par la demande des voyageurs. Les adaptations des règles de gestion du personnel (qui cristallisent les revendications) de même que les évolutions des maillons de la chaîne d'outils de planification de la production sont toujours structurés d'une façon ou d'une autre par ce problème. Mais parce que ces évolutions sont incrémentales, une remise à plat plus globale des compromis entre engagements et flexibilité recèle des gisements considérables d'amélioration de la performance.

Par exemple à très court terme, l'entreprise gère par agent un compte de minutes de temps supplémentaire (TS). Celui-ci (en crédit) permet d'absorber la variabilité des temps de parcours due aux aléas de circulation, puis l'agent peut se faire payer son temps ou le récupérer sous la forme d'un jour de repos supplémentaire appelé TC. Pour cela, il doit faire une demande deux mois avant le jour souhaité, les cinq premiers demandeurs ont une confirmation immédiate, les autres ne l'auront que deux jours avant la date. S'il y a trop de personnel commandé pour le surlendemain, certains agents sont mis en "TC d'office" (leur compte de temps n'est amputé que de 80 % de la valeur d'un jour). Il y a derrière ce système un modèle économique implicite de réactivité : l'agent n'accorderait que peu de valeur à la réservation de ses jours de TC et les aléas d'indisponibilité seraient tels que cette possibilité d'ajustement à J-2 est fondamentale pour faire coïncider les ressources disponibles avec l'offre de services. Or si l'agent "tombe malade" quand on lui refuse la prise d'un TC, comme on le constate parfois, c'est que la maladie n'est pas si aléatoire et qu'il y a certainement un autre mécanisme de planification des TS/TC plus intéressant pour tout le monde. La question devient : comment faire pour qu'un tel mécanisme soit conçu, négocié et mis en œuvre ?

Si l'on reprend nos idées, il existe une grande variété de possibilités entre un fonctionnement centralisé et décentralisé. Dans la centralisation extrême, toutes les décisions de planification : définition et programmation des TM, acquisition et affectation des ressources à moyen terme (niveau d'effectif par dépôt et par ligne) et à court terme (commande de service) sont pilotées en central. Cela peut présenter un intérêt : on saura constituer des équipes efficaces de professionnels du recrutement, de la formation, de la gestion administrative du personnel, et on aura la liberté de jouer sur une masse de hors-lignes, voire d'assureurs, pour faire face aux défaillances sur l'ensemble du réseau. Mais cela suppose une information d'excellente qualité qui circule de façon instantanée, des experts centraux parfaitement

ouillés pour la programmation et des ressources humaines complètement mobiles. À l'extrême opposé, on peut imaginer un fonctionnement totalement décentralisé où toutes ces opérations (y compris recrutement et gestion des carrières) sont décidées au niveau de la ligne de bus et contrôlée ex post par un niveau supérieur sur la base d'un contrat d'objectifs annuel, voire pluri-annuel, où les indicateurs financiers seront alors forcément présents.

L'organisation pyramidale antérieure (dépôts, divisions chapeautant quelques dépôts, services centraux) était assez proche du modèle centralisé, le dépôt de bus ne gérant directement que le très court terme (commande des services, octroi des TC), et encore en s'appuyant sur des règles et des outils façonnés en central, la division servant de courroie de transmission. Cependant les conditions requises pour la pertinence de ce modèle centralisé n'étaient pas remplies. La nouvelle organisation a alors érigé le dépôt comme unité de production décentralisée, le chef de dépôt a été rebaptisé Directeur de Centre et a gagné la gestion des congés ainsi qu'une plus grande liberté dans la conception des Tableaux de Marche, et les divisions ont été supprimées.

Dans quelques unités, il y a de bons résultats économiques et sociaux...

Entre 1990 et 1996, l'amélioration de la situation économique et sociale du Centre de Malakoff est jugée en interne au travers des deux indicateurs les plus simples à appréhender : la baisse de l'absentéisme de dix huit jours par an et par machiniste à douze et l'absence de préavis de grève, ou de grève lors de la mise en place de nouveaux tableaux de marche.

Ces bons résultats sont le fruit d'efforts collectifs mais une étude approfondie fait ressortir quelques acteurs-clés de cette amélioration. Parmi eux, voici le cas d'un agent de maîtrise : le CEA (Chef d'équipe Administrative) dont l'équipe assure toutes les tâches d'administration et de planification liées aux ressources humaines du Centre Bus. Deux types d'actions caractérisent le rôle du CEA du Centre de Malakoff :

- des actions visibles comme une lutte contre l'absentéisme en même temps que des tentatives de négociation avec ceux qui élaborent l'offre de transport pour éviter de faire peser des contraintes trop lourdes sur les machinistes ; mais surtout, il contrôle toutes les tâches de planification des indisponibilités (formation, congés annuels, TC, roulements), et décide de l'utilisation des agents présents non commandés sur ligne, par exemple pour faire de la prévention contre la fraude ;
- des actions invisibles qui contournent les règles rigides liées au statut en permettant, par exemple, aux agents de demander une semaine de TC à l'avance, en n'utilisant les TC d'office qu'après négociation (et s'il n'y a pas de candidat, les machinistes sont placés en apprentissage sur ligne ou même en formation). Le CEA "couvre" ainsi toutes les entorses au règlement et tente de maintenir une certaine équité dans le traitement des machinistes.

Sous l'impulsion d'un Directeur de Centre atypique et ayant joué le jeu du retour au terrain, la recherche d'une meilleure gestion a trouvé un relais dans un personnage, ni opérationnel, ni cadre, qui a concentré toutes les marges de manoeuvres de la planification des effectifs (au détriment des responsables opérationnels) et a décidé de s'investir au point névralgique : là où les repos et congés se négocient pied à pied, sur fond de règlements et de systèmes de planification des effectifs. On est donc très loin de la doctrine ; ce CEA est d'ailleurs passé au travers de toutes les formations et célébrations de la décentralisation décrétée ; il n'est pas non plus concerné par les éternels projets de refonte des systèmes d'information. Il s'est emparé d'un pouvoir à prendre, dont personne ne parlait, et avec les moyens du bord.

...mais fragiles et insuffisants

Notons tout d'abord que ces résultats sont exceptionnels : la plupart des dépôts ont simplement repris en local la manière de fonctionner du central sur les congés et l'habillage des TM. Seuls les coûts de la duplication de ces experts et les pertes de compétences liées à leur isolement sont alors à attendre. Il faut donc un patron qui ait des idées et envie de secouer ses troupes, mais cela ne suffit pas. Ensuite, les résultats obtenus sont très en dessous de ce qui pourrait être raisonnablement visé ; enfin ils sont peu reproductibles et d'ores et déjà mis en danger à Malakoff même :

- les négociations (largement occultes) qui ont permis d'obtenir ces résultats sont focalisées sur la relation avec les machinistes et restent informelles ; seule la personnalité du CEA (et l'ambiance

d'expérimentation managériale qui règne dans le dépôt) lui permet de résister aux pressions des machinistes ; mais dans un autre dépôt, les gains sur l'absentéisme se feront au détriment de l'offre de service ou le CEA aura tout intérêt à refuser la discussion en se repliant confortablement derrière une réglementation dont le niveau central est responsable ;

- pour que ces négociations soient plus efficaces (et prennent notamment en considération le point de vue du client), il faut un minimum d'outils formalisés et de procédures transversales au niveau du dépôt ; malheureusement, les moyens mis en oeuvre pour la décentralisation n'ont pas été orientés vers ce type d'outils de gestion, et la définition des postes auxquels sont associées les règles d'avancement ne permet pas non plus la reproduction de cette expérience dans d'autres dépôts (on ne peut détourner longtemps un agent de sa mission ni renégocier à chaque fois l'écart entre attributions formelles et responsabilités réelles) ; à nouveau, les réformes de structure n'ont pas tapé au bon endroit ou n'ont pas été jusqu'au bout ;

- enfin, l'absence de clarification des interfaces entre niveau central et niveau local sur la gestion de l'effectif disponible détruit toute incitation à capitaliser sur les bons résultats récents concernant l'absentéisme ; nous allons détailler ce dernier point.

Ambiguïté de la forme organisationnelle retenue

Une interface claire sur la gestion de cette ressource critique consisterait à ce que le département garantisse au dépôt un effectif sur une certaine durée, le dépôt s'organisant pour planifier au mieux la disponibilité de ses machinistes. À chaque reconduction du "contrat d'autonomie" ainsi défini, un partage des gains obtenus pourrait se négocier, le directeur de centre ayant toute liberté pour redistribuer au sein de son unité sa part des progrès économiques réalisés.

Or aujourd'hui, aux yeux des Centres Bus, les désajustements sont liés aux défauts d'allocation de ressources en machinistes du département. Celui-ci contrôle en effet selon ses propres calendriers le recrutement, la formation et les mutations des machinistes. Afin, officiellement, de pouvoir pallier aux désajustements conjoncturels, le Département maintient les détachements de personnel entre les centres par des plans mensuels modifiables jusqu'à un mois. La suspicion réciproque de mauvaise gestion est donc grande. Les surcoûts liés à la planification de l'activité du personnel (au Département Bus, les coûts de personnel représentent 97 % du total) sont, encore aujourd'hui, contrôlés par des "fonctionnels" placés en local ou à un niveau central, en dépit des slogans mobilisateurs sur la revalorisation de la ligne hiérarchique opérationnelle.

En 1990, on parlait de centres de résultats et de gestion de PME mais les querelles issues de ces notions provocatrices étaient idéologiques, sans débat technico-économique. Cette agitation a occulté les réflexions sur une cible organisationnelle cohérente et contribué à stopper le mouvement de décentralisation. On a abouti à une situation hybride où des marges de manoeuvres ont été décentralisées sans que les conditions de leur mobilisation locale n'aient été pensées. En laissant quasiment inchangées les relations avec les Centres Bus sur l'allocation des ressources, le Département (souvent en toute bonne foi) décourage ceux qui essaient d'obtenir de bons résultats en handicapant quotidiennement toute planification locale.

Quelques remarques sur les itinéraires observés dans les entreprises publiques

La situation est maintenant critique : on n'a pas créé de ressources à distribuer aux agents ayant produit des efforts, ce qui aurait permis de maintenir une dynamique d'apprentissage concerté sur d'autres règles de gestion de la production ; il n'y a plus de budgets d'exception pour tirer parti des expériences locales et tenter de les consolider, ni de "coups" jouables au niveau de l'encadrement sur le sujet de la décentralisation (si elle était au milieu du gué en 1992, le sujet est censé être épuisé en 1996) ; les quelques cadres audacieux qui ont pris des responsabilités opérationnelles au niveau local et contribué à faire vivre une certaine réflexion sur les voies d'amélioration de la performance regagnent des endroits plus sûrs pour leur carrière, ce qui laissera à nouveau le champ libre aux fonctionnels centraux.

Comment en est-on arrivé là ? Si on pense aux itinéraires de réforme suivis, on a vu deux grands

modèles :

-un modèle politique comme à la RATP (déstabilisation, valorisation symbolique...) qui fait le pari de l'invention décentralisée du contenu de la décentralisation, en se réservant une deuxième phase de consolidation par des outils et des procédures ; la conquête du pouvoir viendra de la base et débouchera sur une organisation plus efficace ;

- un modèle volontariste jouant sur l'introduction forcée de mécanismes du type marché (découpage en nouveaux centres de responsabilité, réaffectation des dotations en ressources, facturation interne) ; au-delà des coûts et des conflits liés au développement des systèmes de facturation, on ne voit pas non plus émerger d'un tel système d'incitations fortes la conception de nouvelles règles originales de coordination entre lieux de planification ; en pratique, les nouveaux centres ainsi créés ont tendance à se couper les uns des autres et à rechercher des ressources supplémentaires en externe (intérimaires, prestataires externes etc.) plutôt qu'entrer dans des négociations compliquées sur le vrai prix des services internes ; on perd alors tout bénéfice des économies d'échelle et d'intégration et les coûts augmentent... C'est apparemment ce constat qui a fait revenir en arrière Air France à propos de la décentralisation des plannings...

À notre avis, il y a des blocages dès lors qu'il n'y a pas une réflexion centrale continue sur la réforme des processus de production, via une cellule très proche de la direction générale, et des incitations fortes des responsables locaux à explorer des réorganisations remettant en cause les relations entre unités, entre niveau local et central, entre opérationnels et fonctionnels.

Les difficultés rencontrées dans le changement des entreprises publiques pose ainsi des questions sur le temps d'apprentissage et sur la motivation de l'encadrement.

Statut du personnel et contrôle de l'État : avantage ou inconvénient ?

Reprenant notre analyse en terme de coordination et de motivation, il existe des inconvénients et des avantages à disposer d'un personnel sous statut. L'emploi à vie laisse la possibilité d'une programmation des trajectoires de carrière, l'investissement en formation peut être réalisé sur la durée, les profils de rémunération stabilisés et négociés sur l'ensemble de la période d'activité (et même de retraite) offrent en principe une souplesse. En même temps, la conflictualité entre membre de l'organisation doit se trouver affaiblie et les coopérations facilitées. Ce sont de véritables avantages pour mener un changement. Mais ces forces peuvent se révéler être des faiblesses notamment pour les managers (d'unités décentralisées par exemple) et pour l'encadrement supérieur, pour des questions évidentes de motivation.

La réforme des statuts et des relations sociales dans les entreprises publiques est souvent vu comme un enjeu important de l'amélioration de la situation économique. Les initiatives prises jusqu'ici ont plutôt opté, sans succès de long terme, pour la substitution progressive des statuts des opérationnels de terrain comme à la RTM (Régie des Transports de Marseille) et sur l'augmentation de la durée du travail. Une autre solution, utilisée dans d'autres pays comme l'Allemagne, serait de modifier en priorité le statut des managers (recrutement, rémunération, employabilité, etc.) pour s'assurer de leur entière motivation dans la poursuite de la performance économique, tout en garantissant de façon plus forte qu'aujourd'hui le statut de la base opérationnelle. Il faudrait de même envisager de distinguer opérationnels et experts fonctionnels dans la programmation des trajectoires de carrière pour conserver les incitations à développer des expertises spécifiques.

La relation avec l'actionnaire doit bien sûr être également analysée. Elle permet difficilement aujourd'hui le recrutement d'un patron prenant le risque de s'engager dans une telle réforme du statut de l'encadrement et de la gestion des carrières. En effet, les nominations et révocations des PDG sans lien avec les modalités de gestion et les résultats de l'entreprise posent des problèmes de légitimité vis-à-vis des directeurs. L'attention portée de manière diffuse et disparate par l'actionnaire à l'entreprise, à l'occasion du budget ou ponctuellement lors de tensions importantes, de même que le contrôle quasi-inexistant sur la qualité du management et la gestion des projets, favorisent la "capture" du patron par sa technostucture, ou son rejet lorsqu'il ne semble pas défendre les intérêts du management.

DÉBAT

Le technique et le politique

Un intervenant : *Albert David, dans son livre "La métamorphose de la RATP" fait une analyse plus positive !*

Hervé Tanguy : Les débats de 1990 ont évité la question de la reconception des processus de production. Ni les journaux ni les ministères n'en ont entendu parler. Cela ne les intéresse sans doute pas, d'ailleurs. Or c'est bien au niveau de la production, de l'exploitation des réseaux qu'il y a un impact possible fort sur les voyageurs et sur les coûts. Le début du processus de changement est bien décrit par Albert David. Le nouveau PDG joue sur la déstabilisation de l'encadrement, fait venir quelques cadres de l'extérieur ; on est désarçonné et le PDG est le seul détenteur des clefs de la réforme.

Albert David s'est arrêté à la première phase réussie de déstabilisation, en posant d'ailleurs le problème de l'embrayage sur le gestionnaire. Dans son enthousiasme il peut faire penser que ce problème sera résolu. Mais l'embrayage gestionnaire a patiné : les systèmes d'information, la négociation et l'affectation interne des ressources, les systèmes de motivation n'ont pas été revus. C'est moins sexy que les changements de logo ou d'uniformes et le sommet se laisse "intoxiquer" par l'image qu'il veut donner aux médias, à sa tutelle. Cela a conduit à ce que chacun autocensure les difficultés de la réforme, ce qui a interdit un débat sain sur la voie à suivre et les délais nécessaires.

Int. : *Pourquoi a-t-on autant de difficultés à faire émerger les schémas alternatifs dont vous parlez ?*

H. T. : Les deux modèles dont on a parlé plaisent aux commanditaires politiques, et sont lancés sans évaluation du contexte technico-économique de l'entreprise, et surtout sans aucune connaissance de leur fonctionnement réel. C'est pourquoi des slogans comme "la décentralisation doit se faire de manière décentralisée" ou "il faut des contrats et de la facturation interne" ont pu servir de guides d'action. Ensuite les alternatives ne sont pas évidentes, comme vous l'avons montré dans le cas du bus. Cela requiert des chefs de projets pointus dont l'organisation ne dispose généralement pas. Bref, ça prendrait du temps, de l'énergie et les résultats ne seraient visibles que progressivement. En revanche, sur la base d'une idée vague, on peut toujours croire aux miracles.

Pourtant, si l'on combine la réduction de l'absentéisme (en faisant disparaître des insultes au bon sens) avec la coordination locale des plans de transport et la planification de la disponibilité du personnel, on peut raisonnablement espérer des gains importants. Au passage, on aura développé les systèmes de pilotage pertinents et enclenché une dynamique d'apprentissage, ceci pour autant que ces gains soient partagés avec le personnel.

Mais que faire de ces gains éventuels de productivité ? S'ils signifient réduction des effectifs on imagine bien la levée de boucliers du côté des syndicats. Si on n'a pas de possibilités, pour des raisons liées au monopole, d'attaquer la concurrence ou de modifier le service et si on ne sait pas afficher des projets de développement autonomes (de transport ou d'amélioration du service aux voyageurs) il y a effectivement peu de chances pour que quelqu'un recherche ces gains rapides de productivité.

Int. : *En parlant du processus politique, vous dites qu'il est inefficace et n'est pas le bon. Le problème c'est que ce n'est pas sûr qu'il soit évitable.*

H. T. : Le processus est forcément politique, mais s'il ne se donne pas comme cible de concevoir une nouvelle organisation de la production, il ne créera que du bruit. Par ailleurs, je ne vois pas dans ces entreprises non confrontées à la concurrence comment cette nouvelle organisation pourrait émerger si le sommet n'a pas la volonté persévérante de trouver ces autres formes d'organisation, si ce n'est pas son obsession première, et donc s'il n'est pas jugé en fonction de cet objectif.

Un encadrement intermédiaire délégitimé

Int. : *Un problème majeur de la SNCF, de la RATP et des entreprises publiques est la délégitimation de l'encadrement, surtout intermédiaire. N'est-ce pas un paradoxe pour des entreprises qui se décentralisent ?*

Int. : *Une phrase qui a fait diligence à la SNCF est : "revalorisation de la ligne hiérarchique". Lancer un slogan aussi dévastateur dans une entreprise où les fonctionnels tiennent toute la connaissance fait des dégâts considérables. Les fonctionnels s'estiment dévalorisés, un certain nombre d'entre eux, qui en ont la possibilité, veulent bien alors "devenir hiérarchiques puisque c'est ça qui compte" ; les autres bétonnent leurs domaines en attendant que ça passe. Au niveau des Centres Bus, les cadres et les agents de maîtrise doivent être désabusés. Seul l'administratif est content d'avoir augmenté son pouvoir de négociation avec les machinistes.*

H. T. : Il y a, c'est vrai, une délégitimation de l'encadrement par rapport aux opérateurs qui voient leur entreprise menacée. À la SNCF, une image suggestive de cet état d'esprit circulait : "la SNCF est une Ferrari tirée par des ânes !" Cette délégitimation est renforcée par une succession de plans creux, soit disant inspirés du management moderne, qui descendent. On ne les prend pas au sérieux, pas plus les responsables qui sont les simples colporteurs de mots d'ordre.

Par contre s'ils s'attaquent de manière simple et concrète aux "insultes au bon sens", s'ils sont reconnus capables de résoudre certains problèmes quotidiens, on peut en faire des relais pour des réformes plus importantes.

À mon avis, il faudrait commencer par inciter le management local à prendre en charge et rendre visibles de petites améliorations, jusqu'à venir buter sur les contraintes du règlement. La durée est nécessaire, et constitue un temps dans une certaine mesure incompressible, qui doit être antérieur à d'autres types d'actions.

Petits pas et grands changements

Int. : *Autoriser la pose d'une semaine de TC a contribué à la réduction de l'absentéisme. Ce résultat a été obtenu parce qu'il tient compte des contraintes locales de production. Mais on se dit que c'est une bonne idée, et qu'on la fait remonter à l'échelon central, n'aura-t-on pas un effet pervers, la règle devenant statutaire et bloquante ?*

Int. : *Pour avoir négocié pendant longtemps les repos compensateurs dans les centrales électriques, je considère que c'est la clé de voûte de la gestion de ce genre d'entreprises, mais je prétends que dès qu'on va vouloir étendre ce système, il va se produire un phénomène qui fera remonter l'absentéisme vers les seize jours classiques. J'ai en effet observé que dès qu'on touche au système du repos compensateur, qui est considéré comme le Contrat, les syndicats réagissent. Ils se font les défenseurs acharnés des règles en vigueur. La Direction se voyant dessaisie par une négociation locale remet alors en cause l'accord local avec la complicité des syndicats. On revient alors au point de départ et on met au pas les dissidents. Au bout d'un moment c'est fini.*

H. T. : Vous évoquez le problème classique de la généralisation de l'expérimentation locale, qui conduit à un affadissement des potentiels de gains signalés par l'expérience. Dans le cas du Post-office anglais très bien décrit par Claude Henry dans son dernier livre², un réel partage des gains de productivité a été mis en place sur plusieurs années, ce qui a considérablement accru les performances de l'entreprise, alors que les emplois des opérateurs étaient toujours garantis. Le seul problème, c'est que le politique a ensuite cherché à ouvrir le capital et le personnel s'est senti trahi. C'est cette garantie de non trahison de la base qui doit aller de pair avec des incitations fortes sur l'encadrement.

Pour un diagnostic des échecs de la modernisation des services publics

Int. : *Je suis à la fois séduit et irrité par votre démarche. Séduit parce que vous vous appuyez sur une étude clinique approfondie et que vous cherchez à approcher une réalité difficile à percevoir, mais irrité parce que j'ai l'impression que vous tombez dans un piège, en allant trop vite à la recherche de solutions, en particulier de solutions techniques, qui relèvent de ce que j'appelle la mystique managériale, au même titre que celle que vous dénoncez. Je pense que le diagnostic, des échecs du modèle de modernité, est encore à faire. Je viens du monde du management dans les entreprises, j'ai travaillé aussi dans des entreprises publiques, et j'y ai vu une naïveté incroyable dans l'importation de soit disant nouvelles méthodes, surtout quand on connaît des entreprises qui*

² Claude HENRY (1997) "Concurrence et services publics dans l'Union Européenne", P.U.F.

pratiquent ces méthodes depuis quarante ou cinquante ans. Je crois que l'époque de la naïveté face à des problèmes variés et complexes est révolue.

H. T. : J'ai été moi-même choqué par cette mystique managériale en vivant de l'intérieur le processus de décentralisation. On envoyait des gens en formation, on leur racontait des généralités sur le management, tout cela pour accompagner des projets incroyablement superficiels sur la qualité, les tableaux de bords etc. En fait, le seul intérêt (hormis celui des professionnels de la formation) était de montrer qu'on s'intéressait aux cadres; mais ces derniers n'avaient pas le moindre concept pour démarrer une action concrète ni le moindre levier lorsqu'il se retrouvaient dans leurs unités.

Nous proposons une démarche qui par différence avec ces méthodes, vise à ce que les opérationnels aient une idée des mécanismes de création de valeur dans leur propre activité et repèrent les espaces que leur laisse la réglementation et la centralisation (parfois justifiée !) de certains processus. À ce stade, cela ne devrait être que du bon sens. En plus, ce savoir étant éclaté dans l'organisation et détenu par des fonctionnels, on pense que développer au sein de son unité une vision des interfaces (ici entre gestion de la disponibilité du personnel et programmation de l'offre) est une façon de récupérer du pouvoir et d'enclencher une dynamique d'apprentissage qui précisera progressivement les contraintes limitant l'efficacité d'un management décentralisé. Encore faut-il que les décisions structurelles de direction générale n'entravent pas cette dynamique mais au contraire la soutienne (qu'elles arrivent dans le bon ordre, au bon moment). Sur cette question, beaucoup de recherche reste à faire, mais au moins on a un point d'entrée...

Diffusion mars 1997