

Suisse

Les nouvelles stratégies de l'Entreprise des PTT

Les PTT, auxquels appartiennent la Poste et les Télécom, représentent la plus importante entreprise publique suisse employant 59 635 personnes à ce jour. Au 1er janvier 1998, la réforme des PTT devra conduire les entreprises Poste et Télécom à être autonomes, financièrement saines, aptes à pouvoir se mouvoir dans des environnements largement libéralisés et capables de s'imposer sur le marché.

La transformation de Télécom PTT suisse : d'une administration publique à une société anonyme

Télécom PTT est un des trois départements de l'Entreprise des PTT qui constitue un monopole public ayant un statut d'établissement fédéral de droit public sans personnalité juridique propre, c'est-à-dire ayant un statut de régie fédérale autonome. En l'état actuel de la réforme, on trouve à la tête de l'Entreprise, le Collège directorial, responsable de la bonne marche des affaires, composé du directeur général de Télécom PTT et des directeurs généraux des deux autres départements (Poste et Présidentiel). Télécom PTT joue un rôle fondamental dans l'économie suisse, tant par son importante activité économique (près de 10 milliards de FS de chiffre d'affaires (1)) que par le nombre de salariés qu'elle occupe (env. 20 000). De plus, cette entreprise facilite l'essor du tissu économique en desservant plus de 400 000 clients commerciaux et 3 millions d'abonnés privés. Enfin, par son caractère public, Télécom PTT suisse contribue à un développement social équitable sur l'ensemble du territoire, renforçant par là-même la cohésion nationale et aidant à la poursuite de l'intérêt général.

Le processus de transformation de Télécom PTT suisse

La première grande étape de la transformation a consisté en une révision de la loi sur les télécommunications de 1922. Celle-ci a abouti, en 1992, à l'entrée en vigueur de la loi révisée (LTC) qui accordait toujours le monopole à l'Entreprise des PTT pour les services dits de base (services téléphoniques, télex, transmission de données, Télépac, etc.), mais qui libéralisait les services dits élargis ou à valeur ajoutée (commutation de messages, services de mémorisation, etc.) et une grande partie du marché des terminaux. De plus, Télécom PTT ne pouvait plus procéder à l'aide de subventions croisées entre les prestations en situation de monopole et celles en concurrence. Enfin, la LTC de 1992 introduisait un régulateur, l'Office fédéral de la communication (OFCOM), chargé, par exemple, de l'octroi de certaines concessions, de la définition des normes techniques, de la surveillance limitée des secteurs se trouvant à cheval entre le monopole et la concurrence. Toutefois, même si cette loi répondait à la législation internationale en vigueur à cette date, elle allait très rapidement être dépassée par les dernières décisions de la Commission européenne (libéralisation complète pour 1998) et de l'Organisation Mondiale du Commerce portant sur la libéralisation des infrastructures de base.

Parallèlement à cette révision du cadre législatif, l'Entreprise des PTT dans son ensemble a lancé en 1993 le projet d'optimisation des structures de gestion (projet OFS) (2). En ce qui concerne le département Télécom, la réforme a permis le passage d'une organisation de type fonctionnel à une organisation axée sur la clientèle avec la mise en place d'une structure caractérisée par une répartition en

(1) 1 FS = 4,2 FF en juillet 1996.

(2) Les objectifs d'OFS étaient les suivants : assurer la transparence dans les questions financières, économiques et politiques au travers de centres de responsabilités, mettre en place une gestion souple orientée vers la clientèle et le marché, introduire un management par objectif, aplanir les structures de gestion et accélérer le processus de décision, simplifier les procédures, diminuer la bureaucratie, améliorer la productivité, séparer clairement les tâches opérationnelles des tâches stratégiques (pour les grandes lignes du projet, voir *infra*).

groupes de clientèle (clientèle commerciale, clientèle résidentielle, radiocommunications), tant au niveau de la Direction générale que des 17 directions régionales, qui, par ailleurs, assument désormais de manière autonome les tâches opérationnelles sur la base d'objectifs négociés avec la direction générale. De plus, Télécom PTT a adopté tout une série de mesures visant à la maîtrise des coûts par des adaptations organisationnelles et procédurales, ainsi que par l'introduction de nouveaux instruments de gestion comme le *controlling*, la comptabilité analytique ou encore le système d'information de gestion et la gestion par la qualité totale. Ces restructurations semblent avoir indirectement changé quelque peu la culture d'entreprise du personnel, en les encourageant à travailler de manière plus novatrice, plus souple et plus efficace tout en prenant plus de risques. En outre, dès 1993, à la suite de la révision de l'ordonnance relative à la loi sur l'organisation des PTT, Télécom PTT a pu coopérer avec des tiers sur le marché international et développer une stratégie internationale propre (1).

La troisième grande transformation a consisté à mener à bien un double projet de révision législative, qui visait à redéfinir les conditions cadre externes, à donner plus d'autonomie aux dirigeants de l'Entreprise et à les soustraire à des influences de nature politique pour améliorer la capacité concurrentielle de l'organisation. Ainsi, la loi sur l'organisation des PTT devait être révisée (projet TOP) parallèlement à la loi sur les télécommunications (et également à la loi sur la poste), et tout ceci sans modification constitutionnelle (2). Par conséquent, en été 1995, en tenant compte de la marge de manœuvre à sa disposition, le Conseil fédéral a proposé, dans le projet de révision de la loi sur l'organisation des PTT, de créer deux entreprises autonomes, La Poste et Télécom SA. Cette dernière aurait un statut de société anonyme de droit public avec ouverture aux capitaux privés à hauteur de 49 % (3). Le projet

est actuellement soumis à l'approbation du Parlement fédéral.

La révision de la loi sur l'organisation des PTT règle la question de la privatisation partielle de Télécom PTT, alors qu'une nouvelle révision de la loi sur les télécommunications s'attaque à la libéralisation du secteur des télécommunications. Ainsi, et pour respecter les échéances communautaires, le législateur envisage une libéralisation complète pour le 1er janvier 1998 au plus tard. Plus précisément, la loi entraîne le passage d'un régime de monopole à un régime de concessions sur la base de critères économiques et techniques. Elle notifie également la séparation complète des fonctions d'opérateur et de régulateur. Enfin, elle précise la portée du service universel de base, à savoir, le téléphone, le fax, différents accès (Internet, urgences, annuaires, systèmes de transcription pour malentendants) et l'offre d'un nombre suffisant de cabines téléphoniques publiques. Ces services universels pourront être fournis par quiconque sera en mesure de les assurer. Pour Télécom PTT, cette réforme signifie la fin du monopole, mais, en contrepartie, plus de liberté pour offrir des prestations répondant aux attentes de la clientèle dans le respect des objectifs commerciaux de l'Entreprise.

La participation du personnel et le rôle des syndicats dans le processus de réforme

Tout d'abord, il faut rappeler que les syndicats des PTT (4) sont considérés comme puissants (5). Leur activité consiste à négocier les différents règlements et prescriptions internes à l'Entreprise des PTT (6) et à régler les conflits de travail qui sont toujours plus nombreux. Ils participent également à la direction de l'entreprise par leur présence au sein du conseil d'administra-

(1) Notamment par une alliance au sein d'Unisource Holding, par des prises de participations en République Tchèque, Hongrie, Inde et Malaisie.

(2) La modification d'un article constitutionnel est très difficile, car elle est obligatoirement soumise à la double approbation du peuple et des cantons. Pour les PTT, la base constitutionnelle est l'art. 36.

(3) La Poste aurait un statut d'établissement de droit public doté de la personnalité juridique.

(4) Le taux de syndicalisation à Télécom PTT est d'environ 75 %, dont 60 % dans les deux principaux syndicats, à savoir l'Union PTT et l'ASFPTT (Association suisse des fonctionnaires des téléphones et télégraphes). Les autres syndicats sont le CHPTT (syndicat chrétien), l'IAPTT (Ingénieurs et architectes des PTT) et l'ASATET (Association suisse des agents techniques des entreprises des téléphones).

(5) Tout spécialement à la Poste où l'on a un taux de syndicalisation de 80 %.

(6) Le statut du personnel repose sur une loi et n'est donc pas négociable.

(7)

tion (1) aux côtés des représentants des milieux politiques et économiques. De plus, ils sont en contact permanent avec les structures dirigeantes de l'entreprise et même avec le Conseil fédéral tant pour s'informer que pour essayer d'influencer les décisions les concernant, notamment lors de l'adoption ou de la modification d'ordonnances d'exécution qui relèvent de la seule compétence du Conseil fédéral. Ils sont en outre consultés de manière officielle sur l'ensemble des projets législatifs les intéressant dans le cadre des procédures de consultation. Enfin, ils bénéficient de l'arme redoutable qu'est le référendum législatif facultatif. Celui-ci peut être demandé s'il est soutenu par 50 000 citoyens. Dans ce cas, le peuple est amené à se prononcer sur le texte de la loi (2). Ainsi, en Suisse, la menace du référendum sert généralement à l'élaboration d'un consensus entre les différents milieux intéressés et elle remplace souvent avantageusement la menace de grève qui n'entre que rarement dans les moyens de luttes syndicales.

Concrètement, dans le cadre du projet OFS, le personnel a été informé tout au long du processus de restructuration, par l'intermédiaire notamment d'une commission d'accompagnement « Personnel », garantissant l'information et le droit de discussion des représentants des employés PTT. Mais il est clair qu'il s'agit plutôt d'un processus dans lequel la base subit les conséquences sans pouvoir vraiment se faire entendre, à tel point qu'aujourd'hui nombreux sont les employés qui ont perdu quelque peu confiance en la direction jugée incohérente et indécise. De plus, une réduction du personnel, sans licenciement, de quelque 6% (environ 1240 personnes) sur deux ans a induit un phénomène d'instabilité à l'intérieur de l'organisation. Cette réduction a toutefois été interrompue en raison du développement des activités internationales de Télécom PTT qui a nécessité d'importants besoins en personnel. En outre, en 1993, est également entré en vigueur le nouveau règlement des fonctionnaires des entreprises publiques. Celui-ci simplifiait différentes procédures et accordait, par une certaine délégation des attributions, une plus grande liberté à l'Entreprise des PTT dans la gestion du temps de travail et dans celle des salaires, notamment en in-

troduisant la possibilité de verser des primes au personnel. Ce nouveau règlement avait l'avantage de mieux tenir compte des intérêts spécifiques du personnel des PTT. Les employés de Télécom PTT ont aussi bénéficié d'un certain nombre d'avantages liés à la réforme, notamment par l'introduction de méthodes de gestion plus coopératives avec les principes de la délégation des compétences, de la fixation des objectifs et du contrôle des résultats. De nombreuses mesures en matière de formation continue ont également été prises pour faciliter la rotation des tâches, la mobilité géographique et l'acquisition de nouvelles compétences.

Dans le cadre de la révision de la loi sur l'organisation des PTT, la solution qui se profile est celle de l'abolition du statut de fonctionnaire pour le personnel de la future Télécom SA au profit de contrats de droit privé basés sur le Code des Obligations et, dans la majeure partie des cas, sur des conventions collectives de travail négociées avec les partenaires sociaux.

Les syndicats s'opposent fortement à ce changement qui entrerait en vigueur en 2001. Le Conseil fédéral justifie sa position en expliquant que le fonctionnement d'une entreprise en concurrence ne doit pas être entravé par un statut qui s'applique à un personnel de l'administration fédérale œuvrant à l'écart du marché. De leur côté, les syndicats estiment qu'un statut de droit public, avec la possibilité de conclure des contrats collectifs de travail, serait plus approprié pour une entreprise qui, somme toute, reste publique. D'autre part, ce statut protégerait mieux les employés des risques de licenciements liés à la réforme contrairement à la suppression du statut de fonctionnaire qui laisse craindre la précarisation des emplois. Le bras de fer est engagé sur ce sujet et le conflit risque de s'aggraver étant donné la ferme opposition des associations syndicales à la séparation complète entre la Poste et Télécom SA, d'autant qu'ils voient dans la réforme une ouverture vers la privatisation totale de Télécom PTT et la mise en danger de ses missions de service public. La menace du référendum contre la loi a été brandie à plusieurs reprises, et, si elle devait être mise à exécution, les chances d'acceptation de la loi resteraient très aléatoires surtout en raison de la

(1) En 1995, sur 15 membres du CA ont notamment siégé trois représentants des syndicats en plus du secrétaire général de l'Association du personnel de l'administration de la Confédération.

(2) La majorité des cantons n'est pas requise pour le référendum législatif facultatif. Par contre, la double majorité est nécessaire pour les modifications d'articles constitutionnels et pour les référendums obligatoires.

forte symbolique liée à une entreprise à mission de service public, même si le projet de révision de la loi sur les télécommunications a été pour sa part plutôt bien reçu par les milieux économiques lors de la phase de consultation. En quelques années, Télécom PTT est passé d'un statut d'administration publique monopolistique à celui d'une entreprise évoluant sur un marché concurrentiel. Ce processus de transformation a affecté à la fois la structure organisationnelle, les méthodes de management, le cadre législatif et indirectement la culture de son personnel.

**Les mutations de la Poste suisse :
d'une administration publique à un
établissement de droit public**

La Poste suisse, confrontée à la mondialisation des échanges et à la libéralisation, est actuellement engagée dans une mutation profonde tant au niveau de ses structures qu'au niveau de ses méthodes de gestion. Elle doit emprunter et adapter certains outils de management à l'économie privée, tout en respectant et préservant sa mission de service public. S'intéresser au service public qu'est la Poste suisse, c'est analyser ses transformations structurelles et culturelles et rendre compte de l'évolution de ses rapports avec l'Etat.

Les transformations stratégiques de la Poste

Si le département de la Poste est à peu près deux fois plus important au niveau de l'effectif que celui des Télécom, la relation est inverse quand on considère le produit d'exploitation : 3990 millions de FS pour la Poste et 9 682 millions de FS pour les Télécom en 1995. De plus, pendant de nombreuses années, les excédents réalisés par les Télécom permettaient de couvrir largement les services déficitaires (1) de la Poste.

Au milieu des années 80, les premiers signes d'une mutation profonde apparaissent, avec notamment les textes fondamentaux prônant la dérégulation comme instrument clé de la construction d'un grand marché européen. La Suisse, dont l'économie est fortement tributaire des échanges avec l'étranger et particulièrement l'Europe et les Etats-Unis,

ne pouvait que suivre ce vaste mouvement de libéralisation du monde industrialisé. L'emprise de l'Etat sur ses régies diminue donc, si bien que le lien entre Poste et Télécom à l'intérieur des PTT devient problématique. De plus, la loi fédérale sur les télécommunications entrée en vigueur le 1^{er} mai 1992, a pour but de limiter fortement les subventions dites « croisées » entre les Télécom et la poste. Ce sont ces types de pressions politiques et économiques qui encouragent la séparation entre les Télécom et la Poste, conduisant ces dernières à accélérer leur processus d'adaptation à des situations qui leur sont spécifiques. Autrement dit, il s'agit de passer du Département de la poste au sein des PTT, à l'entreprise Poste, service public intégrant les méthodes modernes de gestion.

*L'adaptation des méthodes modernes de
gestion à la Poste*

L'évolution que connaît la Poste a été permise avec la mise en place dès janvier 93, du projet OFS (appelé aussi Optimisation des Structures de Gestion) qui a pour objectif principal de rénover l'efficacité d'une entreprise de service public. Au niveau des PTT, le projet OFS se traduit par une autonomisation accrue des départements d'exploitation, c'est-à-dire de la Poste et des Télécom. Chacun des départements d'exploitation est donc géré comme une véritable entreprise avec la création pour chacun de centres de profits, de centre de services et de centres de coûts. Cette forme d'organisation s'inspire directement de celle d'une entreprise privée.

Au niveau de la Poste, la transformation la plus importante est sans doute la création de trois centres de profits autonomes, directement rattachés au directeur général : il s'agit des services postaux, des services financiers et des services des cars postaux. Parallèlement, la Poste a créé deux centres de services, l'un pour la gestion du personnel, l'autre pour les finances, et un centre de coût qui regroupe les activités d'état-major. Avec ce projet, la Poste fait preuve d'une plus grande liberté d'action qui lui permet de développer une politique plus centrée sur le client et de s'ouvrir à d'autres marchés. De plus, avec cette nouvelle structure organisationnelle, la Poste simplifie ses procédures internes et attribue des compétences supplémentaires au personnel.

(1) Toutefois, le déficit de la Poste diminue considérablement chaque année, passant ainsi de 800 millions de FS à 122 millions de FS entre 1990 et 1994.

La structure actuelle de l'organisation de la Poste se distingue entre autres par sa complexité hiérarchique, par le cloisonnement de ses services, par les difficultés de coordination, par la lourdeur bureaucratique, ainsi que par la rigidité du système de rémunération. Dans cet environnement, la responsabilisation, l'engagement individuel ou la performance sont fortement restreints, tandis que l'administration elle-même est ralentie. Cette inefficacité globale est donc la conséquence d'une structure qui va être réorganisée avec des outils de gestion modernes. Cette modification structurelle de la Poste a déjà été partiellement commencée au travers du projet de réorganisation OFS. Dans la continuation des changements structurels qui ont eu lieu, et pour mieux affronter la situation présente, la Poste va s'inspirer notamment de deux nouvelles conceptions développées ces dernières années, compatibles avec sa mission de service public : le *Total Quality Management* (TQM) à savoir le management par la qualité totale et la *learning organization*, organisation en apprentissage permanent.

Le management par la qualité totale fait de la satisfaction des besoins de la clientèle l'objectif principal. La qualité maximale est recherchée. Le TQM se définit comme « l'art de l'amélioration permanente avec comme but la satisfaction du client » (W. Schmidt & J. Finnigan, 1992). C'est ainsi que la Poste doit se défaire de sa structure « bureaucratique » afin de devenir plus flexible et efficace. Mais le TQM va plus loin que la gestion par objectifs car l'estimation du résultat n'est plus confiée aux niveaux hiérarchiques supérieurs mais bien aux niveaux inférieurs, jusqu'aux clients eux-mêmes. D'une manière générale, le TQM se distingue des formes traditionnelles de management par au moins trois points : une autre manière de définir la qualité, une nouvelle conception des relations entre les personnes, et enfin, une autre procédure des règlements des conflits et problèmes internes à l'entreprise.

Le TQM attribue une importance accrue au social. Cette notion renvoie à la conception des cercles de qualité. Prônant la dynamique de groupe, les collaborateurs doivent s'allier pour résoudre les problèmes organisationnels. L'objectif du TQM est de motiver le personnel, de le responsabiliser et de l'impliquer. Cependant le TQM seul ne peut suffire au changement organisationnel de la Poste, et doit donc être complété par l'approche de l'organisation en apprentissage permanent. Cette volonté de la Poste à devenir une organisation en apprentissage

permanent provient des pressions économiques de la mondialisation qui l'obligent à plus de flexibilité, de compétitivité et d'adaptabilité. L'organisation en apprentissage permanent consiste à mettre en place un véritable circuit de l'information et des savoirs. Cette dernière suppose que l'ensemble des savoirs, des informations et des expériences présents dans l'entreprise soient redistribués à tous les niveaux du personnel. Contrairement au TQM qui n'introduit qu'une modification de la culture de l'entreprise, l'organisation en apprentissage permanent entraîne des changements structurels : « aplanir la structure organisationnelle, décentraliser les processus décisionnels, accroître les responsabilités à la base et développer les relations latérales sont autant de ces mutations essentielles » (J. N. Rey et M. Finger, 1994). Cependant, si le TQM et l'organisation en apprentissage permanent étaient destinés au départ uniquement au secteur privé, aujourd'hui, ils se sont vus intégrés au processus de transformation organisationnelle de la Poste.

On peut donc s'intéresser à l'impact de l'application de ces deux techniques au secteur public, puisque la transformation structurelle induite par l'utilisation du TQM et de l'organisation en apprentissage permanent pose pour la Poste le problème de la recherche d'un nouveau rapport avec le pouvoir politique. En effet, au cours de ce processus l'Etat se sépare de la gestion de l'entreprise pour ne plus conserver que le rôle de régulateur. La Poste suisse cherche donc à suivre la même évolution que celle de France Télécom et de DBP TeleKom (Allemagne).

La Poste et les pouvoirs publics

Pour la Poste, comme d'ailleurs pour toutes les entreprises publiques, le cadre politique dans sa forme actuelle d'une part limite l'autonomie de gestion qui permettrait une efficacité et un essor plus important et d'autre part freine l'adaptation aux changements dynamiques nécessaires sur le marché. Il ne s'agit pas de privatiser totalement la Poste mais simplement de redéfinir ses liens avec le politique. Aujourd'hui, les PTT ont besoin de plus d'autonomie dans au moins quatre domaines : fixation des prix, finances, politique du personnel, et alliances stratégiques. Dans ce contexte, se pose alors la question de savoir quelle forme juridique serait la plus appropriée à la Poste et aux PTT. C'est la loi sur l'organisation des PTT de 1960 (1) qui doit être ré-

visée afin d'intégrer ces nouveaux impératifs. Cette révision doit prendre en compte non seulement les exigences propres à l'évolution de la Poste suisse, mais aussi les conseils de l'Union Européenne énoncés dans son « Livre vert » en 1992 (1).

Néanmoins, une privatisation totale de la Poste n'est pas possible dans le cadre constitutionnel actuel en raison de l'alinéa de l'article 36 de la Constitution fédérale qui prévoit que le produit des postes et télécommunications appartient à la caisse fédérale. De plus, l'alinéa 3, stipulant que les tarifs seront fixés d'après les mêmes principes et aussi équitablement que possible dans toutes les parties de la Suisse, assigne une mission de service public à la Poste. De ce fait, la législation définit une mission de service public pour la Poste, ce qui correspond dans une large mesure, aux vœux de la population. Tout ceci a contribué à la création du projet de loi sur la Poste présenté en août 1995 par le Conseil fédéral, qui prévoit la création de deux entreprises autonomes : la Poste deviendrait un établissement de droit public doté de la personnalité juridique et Télécom une société anonyme de droit public.

Ce projet donne les grands axes de la mission de la Poste et lui confirme sa mission de service public. Cependant, ce projet de loi concerne uniquement la Poste et non pas le marché postal dans son ensemble, ouvrant ainsi la voie aux opérateurs privés qui pourront se comporter librement sur le marché suisse. La Poste devrait acquérir une certaine autonomie lui permettant de fixer personnellement

ses prix, ses prestations et ses alliances. La Poste sera ainsi en mesure d'une part, d'assurer un service public qui couvre ses coûts et d'autre part, de dégager un *cash flow* pour financer ses investissements. Ce projet de loi, actuellement en débat, devrait entrer en vigueur au plus tard en janvier 1998.

**Serge PRAVATO *,
Christèle MEILLAND et Mouna VIPREY**

Sources :

Conseil fédéral (1987), *Message du Conseil fédéral au Parlement sur la révision de la loi sur les télécommunications de 1922*. Berne : DFTCE.

Conseil fédéral (1995), *Rapports explicatifs des projets de loi sur l'organisation des PTT et sur les télécommunications*. Berne : DFTCE.

Direction générale des PTT (1990), *Revue des PTT*, mensuel. Berne.

Direction générale des PTT (1995-1996), *Journal TOP*, n° 1, 2, 3. Berne.

Direction générale des PTT (1996), *Rapport de gestion et Compte financier 1995*. Berne.

Direction générale des PTT (1994), *Intern. Dossier de presse*. Berne.

Pravato, S. (1996). *Politiques et stratégies de développement des télécommunications dans un environnement axé sur le marché*. Lausanne : LEP, Genève : UIT.

Rey, J.-N. et M., Finger (1994). *Les défis de la Poste*. Lausanne : LEP.

* Collaborateur scientifique à l'Institut des hautes études en administration publique (Idheap) auprès de l'unité Management des entreprises publiques (mep), Lausanne, Suisse.

(1) Même si la Suisse n'appartient pas à l'Union européenne, elle doit rester attentive aux répercussions éventuelles que pourraient avoir les règles proposées par le "Livre vert" sur ses propres services. Le "Livre vert" a été conçu pour servir de base à la discussion sur la réforme de la réglementation postale dans les pays membres de la Communauté. Cinq points particuliers ont été mis en avant : assurer dans l'ensemble de l'Union la fourniture d'un service postal de base, aisément accessible et à des prix abordables pour tous, dégager les ressources strictement nécessaires, par l'instauration de secteurs réservés, à l'exécution dans de bonnes conditions de la mission de service public, ouvrir le plus large secteur à la concurrence, contrôler régulièrement la qualité des services, et enfin séparer les fonctions de régulateurs de celles des opérateurs.