

**VII IEME CONFERENCE INTERNATIONALE DE MANAGEMENT STRATEGIQUE**

**LOUVAIN-LA-NEUVE**

Patricia Milano

Université Paris-Dauphine  
Centre de recherche DMSP  
Dauphine Stratégie Marketing prospective

**AUTONOMIE ET EVALUATION DES PERFORMANCES  
DANS L'ORGANISATION PUBLIQUE : UNE ETUDE EXPLORATOIRE**

Mots clés : autonomie, évaluation/contrôle de la performance, responsabilisation des acteurs

Les grandes mutations en œuvre dans le secteur public placent les entreprises publiques au cœur des débats actuels (Charreaux, Louart, Chevallier, Saussois, Rachline, Trogrlic, Hatchuel et Pallez, Tanguy, Barreau, Defélix, Guyon, Metzler 1997).

Nous allons tenter d'apporter un éclairage différent sur ces efforts de restructuration en nous appuyant sur les travaux de Chandler (1972) concernant les structures décentralisées. Bien que la mise en perspective des expériences présente des limites importantes, nous allons tenter de montrer en quoi les efforts de décentralisation menés par les entreprises américaines entre 1920 et 1960, peuvent constituer une grille de lecture ponctuelle des changements mis en œuvre par les entreprises publiques depuis une dizaine d'années.

Outre la mise en relief d'un ensemble de variables communes aux expériences, cette comparaison nous permettra de voir en quoi les entreprises publiques, dans les années 90 se heurtent à des problématiques du même type que celles rencontrées par les grandes compagnies américaines entre 1920 et 1960.

La perspective de mise en concurrence des entreprises publiques avec leurs homologues européennes a entraîné l'adoption de nouvelles logiques de fonctionnement mieux adaptées à cet environnement. Les restructurations des entreprises publiques vont se traduire par la mise en place d'une forme organisationnelle du type réseau. Désormais, l'entreprise publique se compose d'un centre, chargé de définir les grandes orientations, et d'un ensemble d'unités périphériques, vers lequel une partie du processus de décisions a été déléguée. La réussite de ce changement organisationnel, va être fortement lié aux types de relations définies entre le siège et ses unités opérationnelles.

En effet, le nouveau mode de management va poser le problème de l'équilibre entre la volonté de définir des espaces d'autonomie pour les managers des unités périphériques afin de s'adapter aux différences environnementales et la nécessité de contrôler la performance de l'organisation dans sa globalité. La décentralisation risque, en effet, de se traduire par une variété des comportements chez les acteurs risquant de compromettre l'efficacité de l'entreprise. De plus, la pression concurrentielle sur les marchés de cette entreprise, va rendre encore plus difficile la réussite du processus de décentralisation.

Notre présentation va se dérouler en quatre parties. D'abord, à la lumière des expériences américaines décrites par Chandler (1972), nous allons analyser les principales caractéristiques des efforts de décentralisation. Après avoir mis en évidence les variables communes de part et d'autre des expériences, nous soulignerons la spécificité de l'environnement actuel qui contraint les entreprises publiques à passer d'un mode de management centralisé à un mode de management décentralisé sous la contrainte de l'intégration d'une dualité temporelle. Pour tenter de répondre à cette problématique, nous proposons d'étudier l'impact d'un dispositif de contrôle de la performance sur le nouveau mode de management, en essayant de montrer en quoi il peut favoriser cette intégration.

Dans une deuxième partie, nous exposons la méthode d'observation du type quasi-expérimentation ainsi que le cadre empirique de nos investigations : La Poste. Nous présentons, en troisième partie, la nouvelle forme organisationnelle ainsi que les méthodes et outils mis en œuvre à La Poste et sur lesquels nous avons bâti notre dispositif d'observation. En dernière partie, nous présentons les premiers résultats de la recherche, en nous appuyant sur quelques illustrations du terrain.

## 1. MANAGEMENT DECENTRALISE ET PROBLEMATIQUE INDUITE

### 1.1 Vers un management décentralisé

Les évolutions du secteur public déjà en cours, nous invitent à réfléchir sur les meilleures voies possibles pour organiser la nécessaire modernisation du service public. Le changement des règles du jeu à travers la constitution du marché unique européen, a entraîné un bouleversement sans précédent au sein du secteur public.

La perspective de mise en concurrence des entreprises publiques françaises avec leurs homologues européennes les confrontent au problème de leur survie. Dans cette perspective du marché unique, les entreprises publiques doivent apprendre à fonctionner différemment en intégrant la notion de performance (Tanguy 1997). Désormais, elles doivent appréhender différemment leur activité, faire face à un marché, et ainsi envisager l'usager d'hier comme un client à séduire et à satisfaire. Sur le terrain cela va se traduire par deux types de préoccupation : d'une part ces entreprises vont chercher à maîtriser leurs dépenses et d'autre part, elles vont chercher à développer leur activité.

L'introduction des notions de marché et de satisfaction de clientèle vont poser le problème du mode de management de l'organisation. En effet, l'étendue de ce marché va entraîner une grande diversité des situations et la nécessaire adaptation des réponses apportées par l'entreprise. Dans cette situation, les entreprises publiques vont devoir abandonner leur mode de management fortement centralisé dans lequel les opérationnels ne font que se conformer aux décisions du sommet, et mettre en place de nouvelles règles de fonctionnement qui permettront de répondre efficacement aux nouvelles conditions de l'environnement.

L'adoption d'un nouveau mode de management va poser le problème de l'équilibre entre la définition d'espaces d'autonomie afin de permettre aux opérationnels d'adapter leurs réponses aux différences environnementales et la nécessité pour le centre de contrôler la performance de l'organisation en tant qu'une seule et même entité. Lawrence et Lorsch (1967) se sont intéressés à ce phénomène dans le contexte des grandes entreprises industrielles au sein desquelles ils ont analysé la dialectique différenciation/intégration. Leurs travaux soulignent la nécessité pour la grande organisation d'envisager simultanément le fort degré de spécialisation induit par l'hétérogénéité de son environnement et le besoin, tout aussi vital, d'assurer sa coordination globale

Les efforts de restructuration développés par les entreprises publiques aujourd'hui, présentent quelques points communs avec les expériences américaines de déconcentration menées entre 1920 et 1960. Chandler (1972) a étudié ces changements structurels parmi lesquels l'évolution la plus fondamentale qu'il observa, concerna le passage d'une structure centralisée et organisée en départements fonctionnels à une structure multidivisionnelle comportant un Etat-major central et un certain nombre de divisions spécialisées chacune dans un produit ou une aire géographique.

Parmi les firmes les plus innovantes dans la mise en oeuvre de cette forme multidivisionnelle, il étudia DU PONT , GENERAL MOTORS, JERSEY STANDARD ET SEARS ROEBUCK. Au départ, Chandler pensait que la divisionnalisation était une réponse au besoin de décentraliser la prise de décision et que ce besoin lui-même résultait de la croissance de la taille de l'entreprise. Trop de décisions étaient prises au sommet, trop peu étaient déléguées aux cadres opérationnels.

Au fur et à mesure de l'avancement de sa recherche, Chandler eut confirmation du fait que la surcharge de la prise de décision au sommet était la raison essentielle de la création de la nouvelle structure. Toutefois, le besoin d'adopter une nouvelle forme organisationnelle ne provenait pas de la croissance de la taille de l'entreprise elle-même, mais plutôt de la diversité et de la complexité croissante des décisions que les cadres dirigeants devaient prendre. Cette nécessité de changer survenait quand l'entreprise se mettait à exercer des activités dans un grand nombre d'aires géographiques ou de produits connexes.

Au début de la seconde guerre, en effet, la plupart des entreprises américaines qui s'étaient développées dans de nouvelles aires géographiques ou avaient conquis des marchés de produits connexes avaient adoptés des structures multidivisionnelles.

Au sein de cette nouvelle forme structurelle, les directeurs de division de production ou d'aire géographique ont désormais la responsabilité de leur part de marché et de leur profit .Ils ont reçu le contrôle total des activités fonctionnelles- production, vente, achat recherche/développement- qui sont essentielles pour exercer de telles responsabilités.

Par ailleurs, les dirigeants du siège social assurent le suivi des divisions opérationnelles, ils planifient les objectifs à atteindre dans la production et la distribution. Ils allouent, également, les ressources nécessaires à leur réalisation, au vu des résultats de la division et des prévisions de changements sur les marchés ou concernant les technologies.

Il est intéressant d'analyser que la diversité et la complexité du processus de décision qui ont conduit les entreprises américaines entre 1920 et 1960 à adopter une nouvelle forme organisationnelle sont également des variables à l'origine des récentes mutations des entreprises publiques.

En effet, dans le cadre de la création du marché unique, les entreprises publiques doivent, appréhender la notion de marché non seulement au niveau national mais également au niveau européen. L'étendue de ce marché va dévoiler l'existence de spécificités locales face auxquelles le centre, seul décisionnaire, se trouve beaucoup trop éloigné pour apporter les réponses appropriées.

Ainsi, pour faire face à ces spécificités, les entreprises publiques ont développé des efforts de décentralisation orientés vers deux axes. Un premier axe horizontal, où elles vont rendre à la ligne opérationnelle, au détriment de la technostructure le pouvoir de décision et d'arbitrage, et un axe vertical où elles vont faire descendre une fraction de ce pouvoir d'arbitrage le long de cette même ligne opérationnelle (Tanguy 1997).

Dans la nouvelle forme organisationnelle, le centre sert de guide à l'ensemble des unités opérationnelles qui bénéficient d'espaces d'autonomie afin d'être à l'écoute de leur marché.

Ces nouvelles logiques de fonctionnement visant à déléguer les pouvoirs de décisions au niveau des managers des unités opérationnelles vont conduire à une réforme en profondeur des règles de gestion du personnel. Les directions des ressources humaines vont développer de nouveaux outils de management fondés sur un ensemble de méthodes et procédures visant à favoriser la responsabilisation des acteurs. En effet, dans la situation où la hiérarchie définit des espaces de prise de décision au niveau des acteurs opérationnels, elle ne saurait mettre en place raisonnablement cette responsabilisation sans tenir compte au préalable du niveau de compétence de ces acteurs.

Afin de définir les véritables conditions dans lesquelles les acteurs opérationnels vont bénéficier d'espaces d'autonomie et de marges de manoeuvre dans le pilotage de leur unité, la hiérarchie va développer un dispositif d'engagement des responsabilités des acteurs. Ce dispositif repose sur la mise en œuvre d'une relation contractuelle entre les parties afin de soutenir la nouvelle logique gestionnaire et se présentera sous la forme d'un contrat d'activité périodiquement négociable (CAPN) au sens de Savall et Zardet (1986).

Ainsi, les expériences américaines de décentralisation étudiées par Chandler (1972) présentent des variables communes avec celles des entreprises publiques aujourd'hui. La mise en perspective des deux situations souligne, en effet, que la diversité et la complexité du processus de décision sont les principaux facteurs à l'origine des restructurations. La comparaison montre également qu'en réponse à cette diversité et complexité, les entreprises ont adopté un mode de management décentralisé fondé sur de nouvelles règles et outils de gestion.

Cependant, même si les expériences de décentralisation que nous venons de mettre en perspective ont conduit à une organisation du type réseau, avec un centre et des unités périphériques, la comparaison révèle, en revanche, une différence fondamentale au niveau du processus de mise en œuvre de cette décentralisation. En effet, la réforme des services publics a rencontré des difficultés spécifiques. La mutation des administrations françaises très centralisées en entreprises décentralisées qui s'adaptent à ses micro-marchés, s'est opérée en surmontant un premier type de problème d'ordre culturel et un second type d'avantage fondée sur la conjoncture économique.

En effet, l'histoire des services publics en France est fortement marquée par l'influence du mouvement des jacobins dont les partisans prônaient le centralisme bureaucratique de l'Etat. Cet héritage culturel va constituer un véritable frein idéologique à la réforme des services publics français qui se distinguent de ce point de vue des autres contextes européens proches comme la Belgique, la Suisse, l'Italie ou encore l'Espagne.

Par ailleurs, l'environnement économique auquel est confrontée l'entreprise publique aujourd'hui, est fondamentalement différent de celui de l'entreprise américaine dans les années 60. La pression concurrentielle des années 90 est si forte que les entreprises publiques n'ont pas pu se permettre d'inscrire leur processus de restructuration dans la durée. Contrairement aux expériences américaines en matière de décentralisation, l'entreprise publique n'a pas pu disposer pas du temps nécessaire pour défaire les

représentations de ses acteurs, avant d'en installer de nouvelles car le contexte actuel leurs a imposé une restructuration accélérée.

Ce contexte économique a conduit les entreprises publiques à penser différemment leur restructuration. Premièrement, elles ont du intégrer très vite les nouvelles logiques de fonctionnement afin d'être rapidement performantes vis à vis des entreprises concurrentes. Deuxièmement, cette contrainte de temps dictée par la conjoncture a complexifié la mutation des services publics dont le personnel était fortement attaché au centralisme d'Etat. Ces éléments nous conduisent à penser que la réussite du management décentralisé dans les entreprises publiques va se jouer sur les relations étroites entre le centre et les unités périphériques.

## 1.2 La problématique des relations centre/périphérie

Les compagnies américaines qui ont développé des efforts de décentralisation entre 1920 et 1960 se sont également heurtées à la problématique de la relation entre le centre et les unités périphériques. En effet, la définition d'espaces d'autonomie pour les niveaux opérationnels posa le problème de la relation entre le sommet et la base de l'entreprise, c'est à dire entre le siège dépourvu de certains pouvoirs décisionnaires et ses unités opérationnelles<sup>1</sup>.

Goold et Campbell (1987) ont étudié le rôle de chacun des niveaux de management dans le processus de décisions lorsque le centre a développé des efforts de décentralisation des décisions et de délégation des responsabilités vers ses niveaux opérationnels. Leurs travaux visent à comprendre comment les managers des divisions et l'Etat-Major influencent la stratégie des unités.

Leurs recherches montrent notamment que les activités exécutées par le centre, et la manière dont le management central tente d'influencer les managers dans les unités, diffèrent fondamentalement d'une compagnie à l'autre ; certains managers pensant que le centre doit s'impliquer davantage dans les stratégies des unités, d'autres étant convaincus que le centre doit en rester à l'écart.

Goold et Campbell (1987) proposent un cadre descriptif de la variété des approches qu'ils ont rencontrée ; à partir de celui-ci, ils ont cherché à mettre en évidence leurs différences. En se concentrant sur la manière dont le centre influence les managers au bas de la hiérarchie et affecte les décisions qu'ils prennent, les chercheurs définissent huit approches de management. Ces « styles de management stratégiques » ont été élaborés à partir de deux dimensions du processus d'influence du centre ; l'influence au niveau de la planification et celle au niveau du contrôle.

L'influence du centre au niveau de la planification, concerne la manière dont le centre prend ses décisions, et permet de mesurer sa contribution aux propositions de stratégies développées dans les unités. L'influence du centre au niveau du contrôle, concerne la

---

<sup>1</sup> « Chez Du pont, les divisions devinrent de puissantes baronnies qui souvent n'en faisaient qu'à leur tête en l'absence d'une tutelle forte et chez General Motor, c'est l'Etat-Major central, et en particulier les directeurs financiers et leurs services, qui exerçaient sur les divisions une autorité très forte, sans doute trop forte » Chandler (1972)

manière dont le centre réagit aux résultats atteints. Alors que l'influence de la planification traite des « inputs », des décisions, l'influence du contrôle concerne les résultats des décisions tels que le profit ou les parts de marché. Ce contrôle sera lié à la définition des objectifs, aux contrôles des résultats ainsi qu'aux mesures incitatives développées par le centre.

La définition des objectifs offre un large éventail de possibilités parmi les organisations notamment en ce qui concerne leur précision et leur détail, la balance entre les mesures objectives et subjectives, le temps fixé pour la réalisation, l'accent sur l'aspect financier ou non de ces objectifs.

Les contrôles des résultats concernent la manière dont le centre va rechercher l'information concernant la performance, le type d'information qu'il demande et sa disposition à discuter les résultats avec les managers. Dans certains cas, ce contrôle prendra la forme de réunions mensuelles entre le centre et les unités visant à analyser les chiffres détaillés de la performance, dans d'autres il se limitera à de rares remontées trimestrielles discutées ou commentées.

Dernier élément du processus d'influence du centre au niveau du contrôle, les moyens de pression et d'incitation utilisés. Lorsque une entreprise associe les bonus aux objectifs, la pression du processus de contrôle du centre est accrue.

### 1.3 Contrôle de la performance et apprentissage : vers une nouvelle relation conceptuelle

Sur la base des éléments mis en relief par Gould et Campbell (1987), nous proposons de porter un autre regard sur l'influence du centre au niveau du contrôle de la performance. Les nouveaux principes d'organisation mis en œuvre par les entreprises publiques entraînent une nouvelle définition des rôles de chaque entité dans l'organisation. Désormais, la nouvelle structure se compose d'un centre qui définit les grandes orientations, et d'un ensemble d'unités opérationnelles chargées de réaliser la stratégie.

La mission du centre repose sur l'élaboration d'un cadre de cohérence pour l'ensemble des unités qui représentent autant de points de contact avec les clients de l'entreprise. La définition de ce cadre permet au centre, de fixer les grandes lignes directrices ainsi que les limites à ne pas dépasser par les unités.

Sur la base de ces limites prédéfinies, les unités périphériques bénéficient d'un espace d'autonomie dans la gestion de leur activité. La déconcentration du processus de décision a permis de définir des marges de manœuvre pour les responsables opérationnels afin de leur permettre de piloter véritablement leur unité. Chaque manager opérationnel dispose de moyens pour répondre aux spécificités locales de sa zone de responsabilité.

Ces nouveaux principes d'organisation au sein des entreprises publiques, nous invitent à réfléchir à la question : comment établir l'équilibre entre la nécessité de contrôler un ensemble d'unités, et celle de déléguer la prise de décision. En effet, comment faire vivre cette organisation dans laquelle il faut dire « le pourquoi », définir « le combien » et en même temps, laisser aux acteurs la possibilité de définir « le comment » ? Comment articuler la nécessité de guider les comportements des acteurs sans leur retirer

la responsabilité, avec la volonté de laisser se développer les initiatives, les réponses nouvelles ?

La mise en place d'un mode de management décentralisé dans les entreprises publiques présente également, un autre type de difficulté. En effet, du fait de cette restructuration le centre doit s'assurer de l'apprentissage des nouvelles logiques gestionnaires par les acteurs et également, veiller à la performances des unités opérationnelle. Or, ces deux impératifs placent l'organisation dans une situation délicate où elle doit intégrer une dualité temporelle.

Les efforts de décentralisation réalisés par les entreprises publiques, les confrontent inévitablement au problème de l'apprentissage de leurs acteurs. Le passage à un mode de management décentralisé nécessite, en effet, un développement de comportements entièrement nouveaux, qui par essence ne peut se réaliser qu'à long terme. Le processus d'apprentissage des nouvelles logiques gestionnaires par les acteurs s'envisage comme un processus inscrit dans la durée, compte tenu de l'ampleur du changement mis en œuvre. En effet, la restructuration de l'organisation s'accompagne de nouveaux outils et de nouvelles méthodes de management des ressources humaines qui entraînent de profonds bouleversements dans les modes de pensées et d'actions des acteurs.

Par ailleurs, confrontée à une vive pression concurrentielle sur les marchés, nous avons souligné précédemment que l'entreprise publique doit contrôler sa performance à très court terme. Elle doit désormais, proposer des produits et une qualité de service immédiatement compétitifs car les entreprises déjà présentes sur les marchés se livrent une concurrence très vive. Cet environnement n'autorise pas l'entreprise publique à ajuster ses actions par des procédés d'essai-erreur, et lui impose de faire la preuve immédiate de son efficacité, au risque de perdre des parts de marché précieuses à son activité.

Ainsi, la problématique majeure de l'entreprise publique aujourd'hui repose sur la nécessité d'assurer l'apprentissage de ses acteurs et celle de contrôler la performance de ses unités à court terme. Notre ambition, dans cette recherche est d'envisager un dispositif particulier qui permettrait d'intégrer les deux impératifs. Aussi, nous allons tenter de voir en quoi un processus d'évaluation des performances peut constituer un véritable processus d'apprentissage des nouvelles logiques de fonctionnement en même temps qu'il permet au centre de contrôler la performance de l'ensemble de ses unités.

## 2. METHODE ET CADRE EMPIRIQUE

### 2.1 Dispositif d'observation

Notre objectif de recherche qui consiste à apprécier, dans le cadre d'un mode de management décentralisé, l'impact d'un processus d'évaluation des performances sur l'apprentissage des acteurs, nous oriente vers une stratégie de recherche du type quasi-expérimentation.

En effet, notre ambition étant d'expliquer les relations de causalité entre des efforts d'évaluation et l'apprentissage des acteurs, nous devons bâtir un dispositif basé sur la comparaison de deux situations :

- une première situation avec une évaluation des performances bien formalisée
- une seconde situation avec une évaluation relativement moins bien formalisée

L'intérêt d'un tel dispositif repose sur l'existence d'une situation témoin, qui nous servira de référence et donc d'instrument de contrôle. Un dispositif de ce type, nous a orienté directement vers les schémas d'observation préconisés par Stanley et Campbell (1963), et plus précisément le dispositif « *Prétest-Posttest Control Group Design* ».

## 2.2 Cadre empirique

La Poste, entreprise publique depuis 1991 a été le cadre empirique de notre recherche. Afin d'enrichir notre analyse nous avons choisi de multiplier nos investigations en définissant plusieurs sites d'investigations au sein de l'entreprise. Notre dispositif d'observation nous imposait de mettre en comparaison des entités qui présentent des efforts d'évaluation des performances différents, mais surtout nous devions maîtriser le plus grand nombre de variables susceptibles d'interférer dans les observations. Nous avons concentré nos observations au niveau des unités opérationnelles de l'entreprise : les bureaux de poste (tableau n°1). Nous avons cherché à définir quatre couples de bureaux sur la base de critères nous garantissant un fort degré de comparabilité. Ainsi, les couples de bureaux que nous avons constitué offraient de grandes similitudes quant à leur environnement marché, leur niveau de résultats, ainsi que leur effectif.

tableau n°1 : vue synthétique du cadre empirique

Entreprise étudiée	La Poste
Stratégie de recherche	Quasi-expérimentation
Unité d'observation	Bureau de Poste
Variables contrôlées	Environnement marché, effectif, niveaux de résultats
Variable expérimentale	Evaluation des performances bien formalisée
Site d'investigations	Un couple de bureau de poste
Dispositif d'observation	Quatre couples de bureaux de poste

## 2.21 La collecte des données

En ce qui concerne l'organisation de la collecte des données, nous avons réalisé deux séries d'observations. Dans chaque couple de bureaux, nous avons concentré nos investigations auprès de l'établissement avec une évaluation des performances particulièrement bien formalisée. Nous avons procédé à une première vague d'entretiens auprès des personnes impliquées dans cet effort d'évaluation. Nous avons, ensuite, participé à cette séance d'évaluation, avant de retourner interviewer ces mêmes personnes.

Dans un deuxième temps, nous nous sommes penchés sur le bureau qui nous servait de site de contrôle. Nous avons également mené deux séries d'entretiens auprès des personnes les plus impliquées dans le suivi et l'évaluation des performances de leur établissement. Pour éclairer le lecteur, nous présentons une vue synthétique de ce dispositif (Annexe 1).

## 2.22 Les précautions méthodologiques

L'étendue de notre champ d'observation nous a conduit à utiliser différentes sources d'évidences et techniques de recueils de données (tableau n°2).

Soucieux de mener un travail de recherche rigoureux, nous avons été tout particulièrement vigilant quant aux risques de biais concernant l'instrumentation utilisée ainsi que l'histoire propre à chacun des sites d'observation (Stanley et Campbell 1963).

Nous avons pris la précaution d'utiliser les mêmes méthodes, et à respecter le même protocole pour recueillir les informations dans chacun des bureaux de poste composant un couple d'observation. Ainsi, tous nos entretiens se sont déroulés selon le même schéma : une présentation de notre travail en introduction, un questionnement sur la base d'entretiens semi-directifs, une prise de note systématique, une première vague d'observation et de mesures menée en deux étapes, une seconde réalisée en une seule étape, sur la base d'une durée d'entretien comparable.

Afin de repérer dans chaque établissement, les faits susceptibles de perturber notre dispositif d'observation, nous avons systématiquement participé à divers événements qui rythment la vie d'un bureau de poste. Nous n'avons rien identifié de significatif en ce qui concerne l'histoire des différents bureaux.

Par ailleurs, tout au long de nos investigations sur le terrain, nous avons tenté, de nous prémunir contre l'effet des sites sur notre recueil de données, en changeant régulièrement de chantier selon le rythme de nos participations aux événements.

Nous avons tenté également de nous prémunir contre les effets que nous pouvions créer sur les sites. En la matière, notre présence quasi quotidienne sur une période de six mois nous a permis de ne plus être remarqué comme « l'observateur », et donc, de nous « fondre dans le décor » (Miles et Huberman 1991).

Tableau n°2 : Les sources d'évidences et les techniques de recueil des données

SOURCES D'EVIDENCES	TECHNIQUES DE RECUEIL DES DONNEES
Entretiens dans les bureaux de poste	Prise de notes systématique sur la base de d'entretien semi-directif
Séances d'évaluation des performances	Observation directe et prise de notes
Compte-rendu de la séance d'évaluation	Fiches de synthèse

### 3. LE TERRAIN D'ETUDE : LA POSTE

#### 3.1 Les efforts de décentralisation

En janvier 1991, La Poste est passée du statut d'administration à celui d'Entreprise Autonome de Droit Public (EADP), aujourd'hui la troisième entreprise publique après EDF et France Télécom. Un an après ce changement de statut, l'entreprise va signer son premier contrat de plan avec l'Etat ; contrat qu'elle devra désormais « tester » dans un environnement concurrentiel. La concurrence concerne, en effet, les deux métiers de l'entreprise : l'activité courrier et les services financiers. La Poste porte un nouveau regard sur son environnement ; elle doit envisager les usagers d'hier comme de véritables clients dont il faudra satisfaire les attentes et répondre aux besoins. L'entreprise publique se trouve de fait, face à un marché tellement vaste, une clientèle tellement diversifiée qu'elle doit réviser son mode de management afin de s'adapter aux nouvelles règles de fonctionnement de ce marché. Pour La Poste, l'élément le plus caractéristique de la situation repose sur la diversité de ce marché. En effet, l'entreprise doit faire face à une clientèle spécifique, des particuliers et des professionnels ; elle doit composer avec des zones géographiques diversifiées, des zones urbaines, suburbaines et rurales, lesquelles impliquent généralement différents niveaux de concurrence. Ainsi, en raison de cette diversité, La Poste a dû envisager la nécessaire adaptation de ses réponses. Pour cela, elle a choisi de développer des efforts de déconcentration afin de donner une réelle autonomie à ses acteurs en contact avec ses spécificités locales : les responsables de bureaux de Poste.

La Poste s'est engagée dans un vaste mouvement de réforme impliquant des changements majeurs de structure, d'organisation des ressources humaines et des outils de management.

La Poste s'est dotée d'un siège social dont la création a engendré un profond redimensionnement qui s'est traduit par une réduction de 3 000 à 1 600 personnes. Les directions régionales ont été supprimées et huit délégations territoriales ont été mises en place afin de décliner la stratégie élaborée par le siège. Les directions départementales ont été maintenues et ont été chargées de mettre en œuvre ces programmes. Entre ces directions départementales et les bureaux de poste, La Poste a créé un nouvel échelon : le groupement postal (tableau n°3). Cette nouvelle structure correspond à un découpage du département et peut regrouper jusqu'à trente bureaux de poste. Le groupement postal est une unité de dimension variable qui s'appuie sur des zones socio-économiques homogènes. A la tête de cette structure, le directeur de groupement est assisté d'une petite équipe de cinq à huit personnes ayant chacun la responsabilité d'un domaine d'activité. Le groupement est donc un échelon opérationnel chargé d'animer et de gérer un ensemble de bureaux de Poste.

Cette réforme des structures s'est accompagnée également d'une réforme sociale. De nouvelles règles de gestion sont définies, telles que l'appréciation annuelle du personnel, l'évaluation des compétences, la mobilité fonctionnelle et géographique. L'adoption de ces nouvelles règles vise à développer le professionnalisme du personnel, l'esprit d'initiatives, et la responsabilisation du personnel.

tableau n°3 : La réforme des structures

<b>LA POSTE « Administration d'Etat »</b>	<b>LA POSTE « Entreprise autonome de droit public »</b>
Ministère des PTT	Siège social
Directions régionales	Délégations
Directions départementales	Directions départementales
	Groupements postaux
Bureaux de Poste	Bureaux de poste

Sur la base de ces réformes de structure et du management des ressources humaines, l'entreprise peut mettre en oeuvre la décentralisation du processus de décisions. Les bureaux de Poste sont envisagés comme des centres de profit, travaillant avec le souci de la performance de leur activité. Désormais, le responsable d'un bureau de poste est un véritable gestionnaire d'unité qui doit veiller non seulement à la maîtrise des coûts de

fonctionnement (ressources financières et humaines) de son établissement, mais également, à la réalisation des objectifs de développement (produits/services).

Pour permettre à la nouvelle logique gestionnaire de se développer, la direction a mis en place un dispositif contractuel entre les parties. Appelé à l'origine, contrat de gestion, puis contrat d'aptitude et de progrès, il représente l'engagement de responsabilité du chef d'établissement vis à vis de son supérieur hiérarchique direct. Ce contrat se divise en deux grandes dimensions, les moyens mis à disposition du chef d'établissement et les objectifs de développement. En ce qui concerne les moyens, le contrat définit le budget de fonctionnement et les moyens en personnels complémentaires (MPC). La dimension développement indique les objectifs de l'activité courrier, ceux des services financiers, ainsi que le niveau attendu de la qualité de service. A travers cet outil, le responsable de l'unité opérationnelle peut apprécier les réelles marges de manœuvre dont il dispose pour piloter son unité.

### 3.2 Les dispositifs d'évaluation des performances

En ce qui concerne le contrôle des performances, d'une manière générale, chaque groupement postal réalise le suivi d'activité des bureaux de poste qui lui sont rattachés. Ce contrôle se réalise sous la forme d'une réunion mensuelle où vont se rencontrer l'équipe du groupement et l'ensemble des chefs d'établissement<sup>2</sup>. Cette séance est un espace de discussions et commentaires, une réunion de sensibilisation au niveau d'activité général des bureaux représentés. Elle est, également, une réunion d'informations générales sur les nouvelles règles de fonctionnement, les campagnes commerciales et les nouveaux produits.

Il existe, par ailleurs, au sein de certains groupements un effort de suivi et d'évaluation des performances des bureaux de poste plus particulièrement dédié à chaque établissement. Cet effort se présente sous la forme d'une réunion bi-annuelle à quatre et à huit mois d'activité réunissant l'équipe du groupement et l'équipe du bureau de poste. Cette réunion, appelée séance d'analyse, est un espace de rencontre pour les deux équipes de management, celle du chef d'établissement entouré de ses collaborateurs et celle du directeur de groupement accompagné des responsables des différents domaines d'activité. Au cours de cette séance, on va analyser de façon rigoureuse les résultats dans chaque rubrique du contrat de gestion (budget de fonctionnement, moyens en personnel complémentaire, objectif courrier et financiers, qualité de service). Plus précisément, l'analyse portera sur tous les indicateurs qui composent la rubrique. Par exemple, le suivi du budget de fonctionnement sera abordé au travers du niveau des dépenses de carburant, des fournitures de bureau, des réparations de véhicules... Cette séance permet au groupement et au bureau d'opérer un véritable pilotage de l'activité en organisant le contrôle de la performance des résultats.

Nous avons envisagé cette séance d'analyse, comme le processus d'évaluation de la performance sur lequel nous avons bâti notre dispositif d'observation.

---

<sup>2</sup> Seuls les chefs d'établissement ayant signé un contrat de gestion participent à cette réunion, les bureaux sans contrat de gestion c'est-à-dire ceux de taille moindre sont animés de façon spécifique

#### 4. RESULTATS ET COMMENTAIRES

Dans les paragraphes qui suivent, nous allons montrer comment s'articulent les éléments théoriques envisagés précédemment et les données de notre terrain d'observation.

Dans la première partie de ce document, nous avons envisagé les éléments théoriques qui dessinent le cadre de notre travail de recherche. A partir des travaux de Gould et Campbell (1987), nous avons présenté les moyens dont dispose le centre pour influencer ses unités lorsque des efforts de décentralisation ont été réalisés : l'influence au niveau de la planification et du contrôle des résultats.

A travers ce travail de recherche, notre objectif est d'apporter des éléments de réponse à la question : « comment, lors de la mise en place d'un mode de management décentralisé, l'évaluation de la performance constitue-t-elle un processus d'apprentissage des nouvelles logiques de fonctionnement en même temps qu'il permet au centre de contrôler la performance de l'ensemble de ses unités? »

Dans les développements qui suivent, nous allons montrer en quoi à la lumière des premières remontées d'informations, il semble que, dans certains cas, l'évaluation des performances par le niveau supérieur hiérarchique, crée une stimulation, un « bouillonnement » chez l'équipe évaluée du bureau de poste. Mais alors que cette stimulation ne pourrait être que de l'agitation ponctuelle visant à protéger l'équipe du jugement de la hiérarchie, elle nous apparaît d'une tout autre nature.

Dans la mesure où nous éprouvons quelques difficultés pour conceptualiser ce « bouillonnement » auprès de l'équipe dont on évalue les performances, nous allons présenter quelques illustrations de ce que nous avons pu observer dans ces bureaux de poste impliqués dans des efforts de suivi et de contrôle de leurs résultats.

L'analyse des données d'observations nous permet de souligner trois types de comportements chez les équipes de bureau de poste dont les performances sont contrôlées de façon formelle par le niveau hiérarchique supérieur. Ces premières remontées d'informations mettent en exergue une plus grande prise d'initiative des chefs d'établissement, des efforts soutenus d'animation et de management des équipes ainsi qu'une meilleure appropriation par les acteurs des nouvelles frontières des sphères de responsabilité.

##### **Une prise d'initiative plus fréquente et une capacité élevée à saisir les opportunités**

Sachant que l'une de ses guichetières était en cours d'admissibilité sur un poste d'agent commercial, un chef d'établissement a saisi l'opportunité de la situation pour tenter d'améliorer les résultats de son établissement. En effet, le niveau de réalisation de son objectif de produits pré-affranchis étant très en deçà des prévisions, il a su rapidement articuler les deux éléments. Il a proposé à la guichetière d'aller faire de la prospection quelques heures par semaine pour développer le chiffre d'affaires de l'activité courrier. Puis, il a demandé au responsable des ventes des produits courrier du secteur (situé au niveau du groupement postal) d'assurer à la guichetière une mini-formation destinée à

l'informer des détails techniques. Ainsi, ce chef d'établissement a montré qu'il était capable d'analyser les forces et les faiblesses de son bureau et qu'il pouvait gérer son établissement avec réactivité.

### **Une plus grande capacité à animer une équipe**

Les bureaux impliqués dans des séances de contrôle de la performance apparaissent comme des établissements où il y a davantage d'échanges et de communication sur l'activité du bureau au niveau de l'ensemble du personnel. En effet, la séance d'évaluation semble favoriser une démultiplication de l'information vers tous les autres membres du bureau. Ainsi, on constate que les chefs d'établissement qui participent à cette séance d'analyse organisent très souvent une réunion d'information à l'attention de toute l'équipe. Au cours de cette réunion, ils communiquent les résultats commerciaux, le niveau de la qualité de service, les éventuels retards et /ou dépassements de budget en indiquant les efforts à fournir en priorité. Les responsables des différents domaines d'activité, qui ont aussi participé à la séance d'évaluation assurent ensuite l'animation plus spécifique des agents sous leur responsabilité directe.

Ainsi, les chefs d'établissement, et les cadres semblent mieux remplir leur mission d'animation, et plus à même de créer une motivation collective, un esprit de groupe à travers des échanges plus réguliers avec leur subordonnés.

### **Un plus grand respect des sphères de responsabilité**

Le comportement des chefs d'établissement qui sont impliqués dans des séances de contrôle de la performance montre qu'ils sont très respectueux des sphères de responsabilités de leurs collaborateurs. On constate, en effet, que la majorité d'entre eux reste dans les limites de leur champ d'action et ne s'immisce pas dans l'espace réservé à leurs cadres. On constate également ce même type de comportement chez les cadres qui témoignent eux aussi, d'un grand respect des sphères de responsabilité de leurs propres subordonnés.

### **Commentaires**

Nous proposons, à présent de mettre en lumière quelques uns des propos recueillis auprès des personnes impliquées dans la séance d'analyse des résultats.

#### *« La séance d'analyse comme un exercice d'entraînement au pilotage »*

Avec l'évaluation des performances, l'équipe concernée semble plus impliquée dans la prise en charge du pilotage de son activité. Cette séance d'évaluation apparaît comme un exercice d'entraînement où les évalués s'exercent au suivi d'activité. Ils participent à l'analyse des résultats, l'identification des problèmes, l'élaboration de solutions et la saisie des opportunités. L'évaluation apparaît également comme un moment privilégié d'échange de savoir-faire, de communication qui va induire de nouveaux comportements chez les évalués. Cette évaluation des performances semble être un vecteur d'apprentissage des nouveaux comportements pour l'équipe évaluée.

#### *« La séance d'analyse comme une séance de sensibilisation collective à une situation de gestion »*

Cette séance d'évaluation des performances apparaît comme un événement de sensibilisation collective à une situation de gestion. En réalité, même si tous les bureaux de poste disposent d'un tableau de bord mensuel pour suivre l'évolution de leur activité, cette séance d'évaluation est l'occasion de faire partager à l'équipe d'un bureau une vision commune de son niveau d'activité. Elle permet de confronter collectivement les réalisations aux objectifs fixés dans le contrat de gestion. Cette analyse des résultats souligne les points forts et les points faibles à partir desquels des actions correctives pourront être engagées.

*« L'évaluation des performances comme un espace de valorisation du travail accompli »*

Pour les responsables du bureau impliqués dans cette séance d'évaluation, elle apparaît également comme un espace de valorisation du travail accompli. En effet, au cours de cette réunion chaque participant va commenter le niveau de réalisations de son domaine de responsabilité. Cet échange permet aux responsables d'expliquer les éventuels écarts de réalisations par rapport aux objectifs. Cette séance permet aux responsables opérationnels d'informer le niveau hiérarchique supérieur des difficultés de fonctionnement qu'ils rencontrent directement en contact avec les clients. Ainsi, la séance d'analyse des performances favorise une meilleure compréhension et interprétation des résultats atteints par le bureau de poste.

## CONCLUSION

Dans cette présentation, nous avons proposé de nous appuyer sur les efforts de décentralisations réalisés par les entreprises américaines sur la période de 1920 à 1960, afin d'essayer de mieux comprendre les restructurations mises en œuvre au sein des entreprises publiques depuis ces dix dernières années. Cette mise en perspective des expériences nous a permis de mettre en évidence un ensemble de variables communes. Nous avons, en effet, souligné que la diversité et la complexité du processus de décision étaient les principaux facteurs à l'origine des nouvelles formes organisationnelles. Nous avons également identifié de part et d'autre les mêmes types de méthodes et d'outils destinés à favoriser la mise en œuvre d'un mode de management décentralisé. Cette comparaison nous a semblé d'autant plus intéressante qu'elle montre que les efforts actuels de décentralisation des entreprises publiques se heurtent au même type de problématique que les grandes compagnies américaines de l'époque. En effet, la nouvelle forme organisationnelle adoptée par les entreprises publiques, pose le problème de la relation entre le centre et les unités périphériques. Dans un contexte où la hiérarchie a délégué le processus de décision vers les managers des unités opérationnelles, elle se trouve confrontée au problème de la cohérence globale de l'organisation. La réussite des efforts de décentralisation va s'appuyer sur l'instauration de nouveaux principes de fonctionnement, de nouvelles règles entre le centre et sa périphérie.

Au cours de cette mise en comparaison des situations, nous avons toutefois, repéré une différence fondamentale au niveau des expériences de décentralisation des entreprises publiques. En effet, elles doivent faire face à un environnement qui n'a rien en commun avec celui des expériences de décentralisation américaines. Le contexte des années quatre vingt dix est bien différent de celui des années vingt à soixante. Aujourd'hui, la pression concurrentielle est tellement forte que les entreprises publiques doivent opérer une mutation rapide. Elles n'ont pas la possibilité de passer en douceur d'un mode de management centralisé à un mode de management décentralisé. Or, cette restructuration de l'organisation va s'accompagner de nouveaux outils et méthodes de management des hommes qui vont entraîner de profonds bouleversements dans les modes de pensées et d'actions des acteurs. Les restructurations d'aujourd'hui, les obligent à abandonner brutalement leurs représentations pour les remplacer par celles du management décentralisé. Toutefois, les expériences de décentralisation décrites par Chandler(1972) montrent qu'un changement de cette ampleur n'a jamais été envisagé autrement qu'au travers d'un processus d'apprentissage, inscrit par essence, sur une longue durée.

Par ailleurs, confrontée à une vive pression concurrentielle l'entreprise publique doit développer des efforts pour contrôler la performance de toutes ses unités à très court terme. En effet, elle doit être compétitive par rapport aux entreprises déjà présentes sur le marché, afin de maintenir sa position.

L'organisation se trouve donc confrontée à une dualité temporelle : s'approprier lentement les nouvelles logiques de fonctionnement, et être rapidement opérationnelle.

Notre ambition, dans cette recherche a été d'envisager un dispositif particulier qui permettrait à l'entreprise publique de faire face à cette dualité temporelle. Nous avons tenté d'étudier comment un processus de contrôle et d'évaluation des performances, peut constituer un outil d'intégration de ces deux impératifs.

Notre recherche s'est basée sur un dispositif d'observation du type quasi-expérimentation au sein de l'entreprise publique La Poste. Nous avons mis en comparaison des bureaux de poste ayant un contrôle des performances bien formalisé avec d'autres ne possédant pas ce degré de formalisation. Quatre couples d'établissements ont été sélectionnés afin d'enrichir notre analyse.

Nos investigations sur le terrain nous ont permis d'identifier quelques éléments quant à l'impact d'un processus de contrôle de la performance sur les acteurs quand celui-ci est particulièrement bien formalisé. Nous avons ainsi pu observer que ces acteurs ont une plus grande capacité à saisir les opportunités et à prendre des décisions. Ils font preuve d'un plus grand respect des sphères de responsabilités définies dans le cadre de la décentralisation et témoignent d'une plus grande aptitude à animer une équipe.

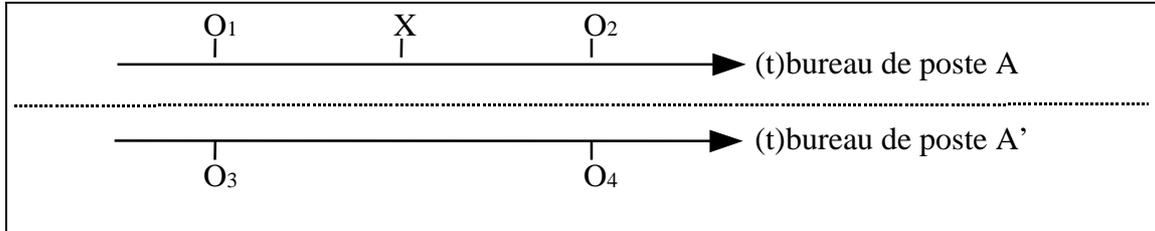
A travers les séances d'analyse des résultats, outil de formalisation du processus d'évaluation des performances, les acteurs se sentent mieux préparés au pilotage de l'activité, plus sensibilisés au suivi de leurs résultats. De plus, ce contrôle de la performance est perçu comme un espace de valorisation du travail accompli.

Ces premiers résultats de la recherche, nous conduisent à penser qu'il serait intéressant d'étudier si un dispositif d'évaluation de ce type est transposable dans d'autres

entreprises publiques et s'il favorise l'apprentissage des nouveaux comportements introduits dans le cadre d'un processus de décentralisation.

## Annexe 1 : Vue synthétique du dispositif d'observation

### Site d'investigations n°1



Dans ce type de dispositif d'observation, le temps (t) se déroule de gauche à droite. Les "O" représentent un processus d'observation, de mesure. Les "X" représentent l'exposition du groupe à un traitement qui concerne l'effort de formalisation dans le processus d'évaluation des performances. Sur chaque ligne, se trouvent les "X" et les "O" qui s'appliquent à une même unité. La lecture du schéma en colonne, nous fournit le déroulement des observations simultanées dans chaque couple de bureau de poste.

La ligne qui sépare deux entités mises en comparaison ("-----") indique que le couple a été apparié grâce à un tirage aléatoire.

## **Bibliographie**

Campbell D. T., Stanley J. C. (1963), *Experimental and quasi-experimental design for research*, Chicago : R McNally.

Chandler A.D. (1972), *Stratégies et structure de l'entreprise*, Les éditions d'organisation, Paris.

Goold M., Campbell A. (1987), *Strategies and styles*, Basic Blackwell.

Lawrence P., Lorsch J. (1967), « Differentiation and integration in complex organizations » *Administrative Science Quarterly*, n°12, pp.1-47.

Miles M. B., Huberman A. (1991), *Analyses des données qualitatives, Méthodologie de la recherche*, De Boeck.

*Revue Française de Gestion*, (1997), Public-privé, n° 115, septembre-octobre.

Savall H., Zardet V. (1995), *Maîtriser les coûts et les performances cachées*, Edition economica, Paris, première édition en 1987.

Savall H., Zardet V. (1986), « Un outil stimulant de rémunération et de pilotage de l'entreprise : le contrat d'activité périodiquement négociable », *cahier de recherche de l'ISEOR*, n°13, pp.2-23.

Tanguy H. (1997), *Pour favoriser le changement dans les entreprises publiques*, *Revue française de gestion*, septembre-octobre.