

France Telecom : une hybridation réussie ?

Elie Cohen, Jean-Michel Saussois

▶ **To cite this version:**

Elie Cohen, Jean-Michel Saussois. France Telecom : une hybridation réussie ?. Politiques et Management public, 1989, 7 (1), pp.235-245. hal-01009579

HAL Id: hal-01009579

https://sciencespo.hal.science/hal-01009579

Submitted on 18 Jun 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Persee

Elie Cohen
Jean-Michel Saussois

France-Télécom : une hybridation réussie ?

In: Politiques et management public, vol. 7 n° 1, 1989. Quel projet pour les administrations et les entreprises publiques ? Actes du Troisième Colloque International - Québec - 3-4 novembre 1988 - (Première partie). pp. 235-245.

Résumé
En partant de l'exemple FRANCE TELECOM, cette communication a pour objet de discuter les conditions pour réussir une hybridation entre administration et entreprise. La Direction Générale des Télécommunications a beau s'auto- baptiser FRANCE TELECOM pour faire comme BRITISH TELECOM, elle a l'allure d'une entreprise, le style de gestion d'une entreprise, les contraintes d'exploitation d'une entreprise... mais c'est encore une administration centrale. Pour combien de temps ?

Citer ce document / Cite this document :

Cohen Elie, Saussois Jean-Michel. France-Télécom : une hybridation réussie ?. In: Politiques et management public, vol. 7 n° 1, 1989. Quel projet pour les administrations et les entreprises publiques ? Actes du Troisième Colloque International - Québec - 3-4 novembre 1988 - (Première partie). pp. 235-245.

doi : 10.3406/pomap.1989.2876

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/pomap_0758-1726_1989_num_7_1_2876

BY: $ = creative commons

Elie COHEN*
Jean-Michel SAUSSOIS**

Persée creative commons

Résumé

En partant de l'exemple FRANCE TELECOM, cette communication a pour objet de discuter les conditions pour réussir une hybridation entre administration et entreprise. La Direction Générale des Télécommunications a beau s'auto-baptiser FRANCE TELECOM pour faire comme BRITISH TELECOM, elle a l'allure d'une entreprise, le style de gestion d'une entreprise, les contraintes d'exploitation d'une entreprise... mais c'est encore une administration centrale. Pour combien de temps ?

---

* *Groupe Analyse des Politiques Publiques (G.A.P.P. — C.N.R.S.) Paris*

** *École Supérieure de Commerce de Paris (E.S.C.P.)*

Le Ministre actuel (novembre 1988) des Postes, des Télécommunications et de l'Espace vient de proposer « un nouveau concept » pour France Télécom (ex. Direction Générale des Télécommunications). Ce nouveau concept est celui *d'administration entreprenante.* Que ce concept ne soit pas nouveau ou que ce concept n'en soit pas un nous importe peu. Plus intéressant est de comprendre cette volonté du politique de procéder à une hybridation. Le Petit Robert indique que l'hybridation consiste à mélanger avec fécondité des variétés différentes : voilà plutôt un programme de recherche pour ingénieurs agronomes ! Une hybridation qui nous conduit dans le domaine de l'inédit, de l'invention impossible comme ces bricoleurs essayant de marier la bicyclette et la fusée, Schumpeter et Max Weber pour notre propos.

Qu'en est-il en effet d'un croisement où l'on essaierait de marier ce qui fait la force de l'administration publique avec ce qui fait la force de l'entreprenariat ?

En politique, le risque est toujours de prendre les mots pour les choses. Dire est-il faire ? Avancer l'idée d'une administration entreprenante ne relève pas que de l'oxymoron plaisant. Cette figure de rhétorique est aussi un télescopage volontaire de logique contradictoire, souhait désespéré d'un responsable politique qui ne veut pas choisir entre deux solutions aussi peu satisfaisantes l'une que l'autre. Nous voudrions montrer que ce « concept » est une stratégie de compromis, puis nous interroger sur les conditions dans lesquelles une telle hybridation est possible en sélectionnant trois couples de variétés différentes « extraites » des souches administration et entrepreneur : esprit d'innovation et administration, imagination stratégique et tutelle administrative, esprit d'entreprise et statut de la fonction publique.

L'administration entreprenante : sous le concept, une stratégie de compromis

Le maniement simultané des contraires est à la mode dans les livres de management qui font l'éloge de l'équivoque. Les structures d'entreprise doivent être à la fois souples et rigides, la rigueur doit cohabiter avec l'imagination. Les dirigeants des grands groupes industriels constatent que le temps de réponse que mettent leurs structures à réagir « aux sollicitations » de l'environnement devient de plus en plus long. Face à ces structures difficiles à gouverner, en voie de dévitalisation, la recherche d'hybrides croisant les vertus des petits groupes et les vertus des grands systèmes devient urgente ; *l'intrapreneur* est une innovation organisationnelle répondant aux inquiétudes de ces dirigeants. Faire en sorte que les cadres se comportent en entrepreneurs tout en restant à l'intérieur d'un grand ensemble préférant suivre les règles de la hiérarchie aux règles du marché : voilà un hybride récemment inventé par les consultants en organisation. Dans un contexte bien différent, le tuteur politique d'une administration est aussi soucieux de trouver une telle hybridation où l'on pourrait marier les vertus de l'adminis-

tration et de l'entrepreneur. Ces vertus sont connues, les vices également ; si l'on écarte les vices, un bref résumé des vertus pourrait être le suivant : pour une administration comme la DGT, la principale vertu serait l'absence de contrainte de profit qui facilite l'engagement de programmes à horizon de temps long impliquant une recherche publique articulée sur des marchés publics ; autre vertu, cette administration a un accès privilégié au financement public pour conduire des investissements lourds sans « retour » explicité ; ayant le monopole de l'exploitation du réseau, tout risque de concurrence frontale est écarté ; enfin, dernière vertu, le personnel est doté d'un statut lui donnant une garantie d'emploi ; l'emploi à vie, l'élément clef, explique-t-on, du succès des grandes entreprises japonaises, permet aux dirigeants de cette administration d'opérer des changements de structure, de technique, de marché sans que le personnel ne craigne pour son emploi ; cette plasticité s'accompagne en outre d'un fort attachement du personnel à l'esprit de service public, puissant réservoir duquel il est possible de mobiliser des énergies individuelles.

Pour l'entreprenariat, la vertu la plus connue est la capacité de l'entrepreneur à innover, à relier sans cesse des objets techniques à de nouveaux usages sociaux ; sa vertu est aussi de savoir prendre des risques et les assumer sans compter sur des financements affectés d'avance ; cherchant à obtenir rapidement un retour sur ses investissements, l'entrepreneur prendra l'initiative de choisir son rythme de croissance, ses partenaires, son personnel, un personnel soumis au marché du travail.

Le croisement de ces vertus relève-t-il de l'imaginaire de l'homme politique saisi par un souci de « donner un projet » à son administration ? Peut-être ; il s'agit surtout d'une stratégie de compromis, une stratégie qui sauvegarde sans traumatismes l'unité des contraires : faire en sorte que la DGT (maintenant France Télécom) soit à la fois une administration et une entreprise. Tout le problème étant contenu dans le « à la fois ». L'hybridation réussie consisterait à éviter le camouflage : le camouflage d'une administration en entreprise (à l'exemple d'A.T.T. avant son démantèlement) ou bien le camouflage d'une entreprise en administration. Comme un camouflage finit toujours par se découvrir, l'hybridation permet aussi d'éviter la mue, sans cesse remise à plus tard, celle consistant à transformer cette administration en ce qu'elle aurait dû être, c'est-à-dire une entreprise ; une entreprise nationale à l'image d'E.D.F.

E.D.F. a toujours eu un effet d'attraction, notamment pour les ingénieurs appartenant au corps des Télécom, et cela, depuis 1967, lorsque le Ministre des Finances de l'époque, Valéry Giscard d'Estaing, proposa la création d'une Compagnie Nationale du Téléphone. Cette solution revient constamment à la surface surtout lors de crises identitaires faisant cruellement laisser apparaître une administration qui ressemble à une entreprise mais qui n'est pas véritablement une

entreprise. En regardant agir l'acteur E.D.F., tout se passe comme si les ingénieurs DGT retrouvaient leur image : celle d'un acteur central dans le développement économique doublé d'un acteur politique capable de passer d'une grande ambition nationale à une autre. Il n'est jusqu'au comportement de chacune des deux organisations à l'égard des industriels qui ne vienne souligner leur mimétisme. Sommé en 1987 par son Ministre de Tutelle d'abaisser ses tarifs en faveur des industriels, E.D.F. refuse ce dictat au nom de sa conception de sa mission de service public. Voilà un acte d'indépendance vis-à-vis du politique (1) qui ne peut que séduire ceux qui manœuvrent pour faire de la DGT un opérateur doté d'une autonomie stratégique et opérationnelle ; un acte d'indépendance qui ne peut qu'inquiéter ceux qui défendent le maintien de France Télécom dans le statut de la fonction publique et ceux qui veulent s'assurer des recettes pour le budget de l'État ; des recettes dont le principal mérite est d'être sans coût politique et d'un rendement excellent.

Cette mue, envisagée il y a vingt ans, ne s'est jamais produite malgré les alternances politiques. Est-elle nécessaire, inévitable ou bien l'hybridation se révèle-t-elle finalement comme la seule solution qui parvienne à satisfaire tous les acteurs impliqués au sein de ce que nous avons appelé le système télécom ? (2).

Esprit d'innovation et administration : conditions pour un croisement fécond

L'administration des Télécom, la DGT, n'est évidemment pas une administration comme les autres : c'est une administration qui exerce une fonction d'entrepreneur. Cette fonction d'entrepreneur ne consiste pas seulement à inventer un objet technique mais aussi à le relier à un marché. A ce titre, l'exemple du terminal vidéotex (dénommé Minitel) est une illustration parfaite d'un processus de destruction créatrice déclenché par une administration. L'exemple du Minitel est d'ailleurs rentré dans la légende des innovations réussies, sans cesse réexpliqué sous la forme du conte où l'État (éclipsant la DGT) innovateur occupe une très bonne place. La force des explications a posteriori est de mettre en avant des volontés et des logiques qui n'étaient pas aussi facilement décelables dans le comportement des acteurs. Comment est-on parvenu à produire une telle offre créatrice : volonté ou hasard ? Cet exemple est-il reproductible ? Tout d'abord cette offre a été créée à partir d'un terrain préparé selon un mode que nous avons appelé ailleurs (2) le mode du grand projet, un mode peut-être uniquement repérable en France.

La DGT, sous la houlette d'un Directeur Général stratège, a su détruire la structure d'un secteur endormi par le régime des quotas pour en créer une nouvelle en imposant des règles du jeu aussi bien à ses propres chercheurs qu'aux industriels fabriquant le matériel de commutation et de transmission.

Ce travail de destruction/reconstruction ne s'est pas fait sans heurts, ni violence symbolique. Le centre de recherche (CNET), jusque là au milieu du système, a été mis à l'écart : les industriels ont été subordonnés : la DGT ne leur abandonna ni le choix des matériels ni le choix des implantations, ni la fixation du calendrier de la montée en charge. Voici une administration qui en quatre ans (1975-1978) développe un programme d'équipement à marche forcée, bousculant les procédures administratives, allant jusqu'à court-circuiter les hiérarchies politiques pour chercher un appui direct auprès du plus haut personnage de l'État.

Après l'achèvement de ce programme, la DGT aurait pu faire une pause, un peu à l'exemple d'A.T.T. qui pendant un siècle (1875-1974) n'a modifié ni sa stratégie d'intégration verticale, ni sa structure décentralisée. La façon dont fonctionne ce monopole à la fois privé et régulé « résonne » parfaitement avec les objectifs de la firme. Les régulateurs locaux sont tout à fait favorables à ce que les investissements soient amortis sur longue période, de façon à faire bénéficier les abonnés, c'est-à-dire leurs électeurs, des tarifs les plus bas possibles (3). Dans une logique de profit, les investissements doivent s'amortir ; à partir du moment où l'objet technique téléphone est stabilisé, il s'agit de travailler sur des améliorations en évitant des rythmes de renouvellement trop rapide. Autrement dit, il s'agit avant tout de contrôler le rythme de l'innovation de façon à protéger les actifs industriels contre toute recherche qui leur serait néfaste... Suivant cette logique, à l'abri de toute concurrence, la DGT aurait pu exploiter son réseau, et faire profiter ses clients des gains de productivité obtenus à partir des nouveaux équipements.

C'est une toute autre stratégie qui l'emporte : celle consistant à rééditer le grand projet « rattrapage téléphonique » mais dans un autre champ ; un champ résolument novateur, métissage du téléphone et de l'informatique, la télématique. Offrir un objet technique tel que le terminal annuaire électronique avait le mérite de répondre simultanément à plusieurs objectifs : trouver des activités industrielles pouvant se substituer aux industries de la commutation téléphonique publique lors de la fin prévisible (1983) de la modernisation du réseau public, consolider de surcroît la place de la DGT dans l'administration (industrie, finances) en ayant à nouveau une responsabilité industrielle.

Voulu au départ rustique (terminal dédié aux spécifications assez pauvres), cet objet technique était toutefois innovant dans l'usage social qu'il désignait ; quant à sa valeur d'échange, la DGT va user avec génie des ambiguïtés de son statut : le minitel ne sera pas vendu mais donné. C'est d'ailleurs peut-être là que se révèle la fécondité du croisement entre l'administration publique et l'esprit d'innovation. Une distribution gratuite impensable ailleurs... qu'en France. Le bilan de cette offre créatrice est éloquent : l'opération Minitel a généré en 1986 trente millions d'heures (soit 26 fois plus qu'en 1985), un chiffre d'affaires dépassant deux milliards de francs pour un nombre de services offerts supérieur à 4.000, enfin ce programme minitel a contribué à créer 40.000 emplois.

Ces chiffres ne doivent pas cependant masquer le chemin pour y parvenir. Un chemin tortueux, celui de toute innovation. Aux États-Unis, l'idée de congeler les aliments date de 1912, il a fallu quarante ans pour « passer à l'acte », c'est-à-dire parvenir à un accord entre des acteurs dont les intérêts étaient directement mis en cause par cette innovation technique.

Dans l'exemple du minitel, on trouve ce modèle tourbillonaire où l'innovation est testée sous forme de maquette, puis remise en question sous la pression d'acteurs qui anticipent bien les conséquences d'une telle innovation. La DGT n'avait pas en effet prévu que son innocent terminal annuaire électronique était un concurrent de la presse locale. En fragilisant celle-ci par un détournement de recettes publicitaires locales, ce sont les notables qui se retrouvaient en difficulté précisément au moment où l'État cherchait à décentraliser ses pouvoirs.

D'où l'obligation de trouver une solution qui préserve l'objet technique et qui concilie les intérêts locaux : cette solution socio-technique sera trouvée par la nouvelle équipe dirigeante de la DGT mise en place par la gouvernement socialiste ; en inventant la fonction « kiosque », un compromis est trouvé et permet une claire coupure entre le transporteur, le serveur et l'offreur de service. Du même coup, la DGT se préserve de deux critiques : l'exercice du monopole et l'atteinte aux libertés individuelles. En outre, un fantastique champ de diversification est offert aux groupes de presse. L'alternance politique et le changement de Directeur Général sont à intégrer dans le modèle tourbillonaire sans que soit remis en cause le projet initial. Face à des industriels qui apprennent à s'émanciper, l'intransigeance technique n'est plus un instrument de pression, le volume des commandes prévues n'impressionne plus mais inquiète plutôt des fournisseurs échaudés ; face à des notables dont la position dans des réseaux sociaux risque d'être détruite, le politique efface le technicien. La DGT apprend à négocier, découvre que ses fournisseurs peuvent être aussi des partenaires, que les usagers deviennent des clients à décliner par segment.

Projet d'entreprise : le technicien et le politique en concurrence

La DGT est depuis longtemps à la recherche de son identité ; dans le domaine du symbolique, dès 1974, un logo marquera la séparation irréversible entre la Poste et le Téléphone, les peintures se dissocieront également, le jaune pour la Poste, le bleu pour le Téléphone; le couronnement de ce travail sur les symboles sera le déménagement de l'état-major de la DGT installé jusque là dans les locaux de son ministère de tutelle. La DGT désormais occupe seule un immeuble résolument tourné vers le futur : le cordon ombilical avec les P.T.T. est coupé.

Ce travail sur l'image s'accompagne également d'un travail sur la maîtrise de l'instrument de gestion jusque là inconnu. Dès 1974, la DGT forme la hiérarchie intermédiaire aux techniques de gestion, modernise ses rapports hiérarchiques, apprend à gérer par objectifs, assimile les techniques de marketing, fait appel à un véritable bataillon de consultants en management, en stratégie. Le couronnement de cet effort continu sera en 1986 la rédaction d'un projet d'entreprise résultat d'un an de consultation auprès des différents niveaux hiérarchiques. Comme toute entreprise saisie par la mode des desseins, la DGT a défini les siens sur la décennie à venir : entreprendre, exercer son métier d'exploitant, élargir ses marchés. L'alternance politique (1986) et la venue d'un nouveau Ministre (1986-1987) soucieux d'appliquer les recettes de l'économie libérale viennent ajouter de l'équivoque. Conçu dans les entreprises ayant un management « moderne » comme un instrument de mobilisation et de cohésion identitaire, ce projet d'entreprise se transforme en projet de privatisation aux yeux d'un certain nombre d'agents attachés au statut de la fonction publique.

Cet impressionnant travail de la DGT sur elle-même pour se doter des attributs symboliques d'une entreprise ne peut masquer un raccordement à un pouvoir politique qui sait utiliser cette administration soit comme un levier politique, soit comme un instrument de régulation économique. Les dirigeants successifs de la DGT le savent pertinemment et intègrent plus ou moins facilement cette donnée dans la conduite de leur stratégie. Rarement ministre technicien, encore plus rarement ministre qui pèse politiquement, voilà un homme politique que la DGT essaye de « socialiser » à sa culture organisationnelle pour en faire un défenseur éventuel auprès du Budget. Les apprentissages sont plus ou moins longs selon la durée de vie de chaque ministre ; les espaces de jeu entre les dirigeants et le pouvoir politique dépendent en fait des recouvrements de leurs objectifs.

Lors du grand chantier « rattrapage et modernisation du téléphone », la stratégie était simple, les objectifs faciles à formuler : le technique renforce le politique qui renforce le technique. Lorsque France Télécom définit un projet apparemment technique mais qui est aussi un projet sur la société, la stratégie devient équivoque pour un pouvoir politique qui se vit comme doublé. En voulant se transformer en grand architecte de la communication, la DGT se met dans une posture d'acteur sociétal venant concurrencer l'acteur politique. Un acteur politique qui ne tarde pas d'ailleurs à lui rendre la monnaie de sa pièce : si la partie veut se prendre pour le tout, que l'on aille jusqu'au bout de cette logique. La DGT se verra appliquer des objectifs ... contre son gré. L'exemple le plus caricatural est certainement la décision de mettre la filière électronique sous la tutelle de la DGT. C'est l'époque où l'idéologie industrialiste entre en résonance avec la vision socialiste de la société. Parvenue au pouvoir, la Gauche va porter à des sommets, inconnus jusque là, la logique mercantiliste giscardienne des années 1974. La DGT devient « par décret » une instance de tutelle de groupes électroniques nationalisés dont on attend qu'elle finance la filière électronique et non

qu'elle l'organise. A afficher des innovations techniques à dimension sociétale, la DGT développe des stratégies dont s'emparent tous les acteurs concernés. Du même coup, l'acteur DGT se trouve embarqué dans des jeux politiques dont il connaît mal les règles ; les choix de stratégies en viennent à être débattus publiquement jusqu'à détruire sa cohésion interne ; le politique en vient à effacer le technicien, les rôles se croisent : le directeur général se transforme en entrepreneur politique, le ministre se transforme en technicien des télécommunications.

Ce chassé-croisé de rôles ne fait que brouiller l'image d'une administration qui marche à côté de son titre. Lorsque les acteurs retrouvent leur rôle, le rappel des places respectives peut être violent : la DGT est toujours soumise au pouvoir d'une autorité publique. Pour les dirigeants de la DGT, la décision unilatérale du gouvernement prise en août 1984 de relever la taxe du service de base est un dur rappel à la réalité : celle d'être une administration, même si elle se vit comme entreprise, le surplus reste toujours la propriété du politique.

Esprit d'entreprise et statut de la fonction publique : un croisement impossible ?

Voilà peut-être le croisement impossible si l'on s'en tient aux stéréotypes : l'esprit d'initiative, l'individualisation des responsabilités, l'indifférence vis-à-vis du rapport entre un titre et un poste, la récompense qui vient sanctionner la performance, autant de forces venant buter contre le mur du statut de la fonction publique et les règles du droit administratif. En fait, la réalité est plus complexe. Tout concourt, et cela depuis vingt ans maintenant, à vider le statut progressivement de son sens, en adoptant une politique de petits pas. En fait le pari tenu est que le statut, telle une vieille peau, finira par tomber quand le corps social se sera profondément renouvelé. A ce renouvellement, la DGT y travaille aussi bien en inventant de nouvelles fonctions qu'en bâtissant des plans de communication interne et externe, qu'en s'attachant par contrats de nouveaux profils éloignés de ceux des ingénieurs télécoms. Cette activité consistant à greffer de nouveaux comportements en matière de gestion, à s'approprier les techniques les plus sophistiquées en matière de management a pour objet de renouveler la culture interne de la DGT. L'imagination ne manque pas pour contourner les obstacles administratifs : la floraison des associations de type 1901 (rituellement dénoncée par la Cour des Comptes) est l'expression de l'esprit d'entreprise développée au sein de l'administration. En matière de gestion de personnel, les marges de manœuvre pour jouer avec le statut ne manquent pas non plus. Là aussi, il est possible « d'assouplir » les textes et de récompenser la performance individuelle. Ces initiatives, souvent le fait de dirigeants soucieux de mobiliser leur personnel, ont cependant leur limite. L'entrée irréversible de la logique du marché apparaît comme une menace pour la cohésion de cette organisation.

A cette menace, la DGT y a répondu depuis longtemps en filialisant des activités nouvelles. Plusieurs explications peuvent être avancées quant à cette pratique de la filialisation : l'une est technique et met en avant l'incompatibilité entre les règles de gestion administrative et le développement de produits nouveaux ou bien d'activités ne rentrant pas dans la mission de l'administration (la vente d'espaces publicitaires par exemple). Affecter des dépenses à des ressources connues d'avance, cette fameuse règle incontournable, n'est évidemment pas facile à suivre lorsqu'il s'agit d'investir pour escompter des recettes. La comptabilité publique est donc présentée comme l'obstacle justifiant la création de véritables entreprises chargées de gérer un service public : un réseau (Transpac) ou la régie publicitaire des annuaires téléphoniques (ODA).

Une autre explication avancée s'inscrit plus dans la logique du comportement d'un monopole qui comme le remarque Hirschman pourrait être paresseux. Tout se passe comme si la pression menée par des clients exigeants était telle que la réponse des dirigeants, campés sur leur métier de base, était de canaliser cette pression vers des filiales qui auraient une autonomie de gestion suffisante pour offrir à ces clients exigeants des prestations de qualité, facturées sans aucune contrainte administrative.

Lors du débat sur la déréglementation, débat imposé par le Ministre de tutelle de l'époque (1986 - 1987) à une DGT qui n'en comprenait pas l'urgence, l'idée se forma progressivement de différencier au sein de la DGT ce qui relevait du monopole du service de base et donc devait garder un statut public de ce qui constituait un portefeuille d'activités nouvelles pouvant être filialisé dans un premier temps et ouvert aux capitaux privés dans un second temps. Cette solution chirurgicale, mise en débat public, ne fut pas retenue, les dirigeants de la DGT y voyant le risque « d'effeuiller la marguerite », ce qu'Hirschman énonce autrement en soulignant que le monopole qui tue les voix de ses clients les plus exigeants pour assurer sa tranquillité s'achète le droit de s'auto-détruire.

Le recours à la filialisation n'est pas donc sans risque pour l'unité de la DGT ; sur le plan de la gestion du personnel des cadres, le détachement/récompense en filiale permet aux ingénieurs de la DGT une inculcation de l'esprit d'entreprise qui, trop réussie, ne permet plus le retour « à la maison mère ». Phénomène bien connu que le souci constant des filiales de se démarquer de leur maison mère ; ayant goûté au jeu du marché, elles cherchent alors à se fédérer pour mieux peser ensuite sur leur « maison mère » dont elles souhaitent le maintien dans le statut de la fonction publique. La transformation de la DGT en entreprise les prive en effet de toute spécificité et annule leur identité ; la périphérie refuse que le centre se transforme.

Conclusion

Tous les « grands projets » poursuivis depuis 1945, dont celui du téléphone, partagent quelques traits communs : la création d'hybrides administration-entreprise, une articulation pensée d'emblée entre recherche, industrie et marchés publics, une liaison forte au politique, un financement pré-affecté, la concession du projet à un grand corps qui en fait sa chose, une conception de l'efficacité débarrassée de la contrainte de la rentabilité... et au total l'affirmation de ces hybrides mi-administration mi-entreprise comme de véritables centres de pouvoir privé et ce quel que soit leur statut formel.

Or tous ces grands projets connaissent un moment délicat, celui de leur passage du stade de grand chantier national à l'épreuve du marché international. Le CNES a su créer ARIANESPACE, le BRP a cédé la place à ELF, le CEA a filialisé ses activités industrielles, AIRBUS et DASSAULT ont un statut d'entreprise de droit commun. La Direction Générale des Télécom a beau s'auto-baptiser FRANCE TELECOM pour faire comme BRITISH TELECOM elle a l'allure d'une entreprise, le style de gestion d'une entreprise, les contraintes d'exploitation d'une entreprise, mais c'est une administration centrale.

Si FRANCE TELECOM a su par le passé investir, se moderniser et au total agir comme entreprise, elle le devait aux grands projets qu'elle poursuivait. Dès lors que les objectifs se resserrent puisqu'il s'agit d'être plus performant dans le service rendu à une clientèle segmentée, de faire jeu égal avec ses concurrents exploitants européens, l'administration des télécom veut légitimement se muer en entreprise, se désendetter, moduler ses prix, diversifier sa politique salariale. Mais, en même temps, pour un État à la recherche de gisements fiscaux la tentation est grande de puiser dans la caisse transformant ainsi l'entreprise en collecteur d'impôts. Si les effets sont peu visibles sur le moment, ils n'en sont pas moins pernicieux. Comment justifier l'effort commercial, la productivité, le redéploiement des moyens quand l'État, souverainement, prélève 20 milliards de Francs et laisse se développer un colossal endettement. La volonté dérégulatrice des cadres DGT est l'enfant légitime du grand projet entrepris et mené au cours des vingt dernières années. L'autonomie conquise face à l'État par les grands programmes d'équipement ne peut être regagnée face à la Direction du Budget que par l'adoption d'un statut de droit commun.

La logique voudrait donc que le parachèvement du « Grand Projet » passe par la mise sur le marché de l'hybride. Mais une telle issue qui suppose la révision du statut de la fonction publique, la perte de recettes pour l'État, un risque de conflit social majeur et plus encore la nécessité de traiter un problème qui n'est perçu comme ni crucial, ni urgent, peut circonstanciellement être impraticable.

Dès lors l'autonomie que l'entreprise ne peut gagner par la banalisation du statut doit être reconquise au besoin par la réactivation ou la redécouverte du « Grand Projet ». Si l'analyste des politiques sait manifester une grande intelligence ré-

trospective, il se risque peu à la prévision. Pourtant les exigences de notre modèle nous conduisent à penser qu'à défaut de mettre fin à l'exceptionalité de l'hybride, celui-ci, pour durer et exister face au pouvoir politique, doit se réinventer un grand dessein.

NOTES

(1) Lors d'un séminaire sur le management public, un dirigeant E.D.F. donne sa vision du rapport avec le politique tirée des meilleures leçons du « Prince de Machiavel » : « pour construire une centrale nucléaire, il faut huit ans entre le moment où l'on dépense le premier franc et le moment où l'on reçoit le premier franc sur le kw ; pendant ces huit ans ne résiste ni un président de la République qui ne durera que sept ans, ni un plan qui ne durera que cinq ans, ni un contrat de programme qui ne durera que deux ans, ni une loi de finances qui ne durera qu'un an, ni la politique conjoncturelle ».

(2) Elie COHEN, J.-M. SAUSSOIS.
L'État et les télécommunications : du mercantilisme high-tech à l'institution de marché. Rapport d'étude remis au SPES/DGT – Novembre 1987. 2 tomes.

(3) Les centraux étaient amortis sur quarante ans, les lignes souterraines sur quatre vingts ans.