HAL
open science

Performance et gestion participative

Philippe Follenfant, Vincent Laflèche

To cite this version:

Philippe Follenfant, Vincent Laflèche. Performance et gestion participative. Sciences de l'ingénieur [physics]. 1987. hal-01909852

HAL Id: hal-01909852

https://minesparis-psl.hal.science/hal-01909852

Submitted on 31 Oct 2018

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.

DIRECTION GENERALE DES TELECOMMUNICATIONS
ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DES MINES DE PARIS

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DES MINES
Bibliothèque
N° JE 1
[215]

PERFORMANCE

ET

GESTION PARTICIPATIVE

P. FOLLENFANT - V. LAFLECHE

INGENIEURS AU CORPS DES MINES

Consultation
sur place

Mémoire de fin d'études 1986-1987

REMERCIEMENTS

*****

Nous voudrions ici adresser nos plus vifs remerciements à :

- Monsieur SIBILLE, ingénieur des Télécommunications, qui est à l'origine du sujet de ce mémoire ;

- Monsieur MIDLER, chercheur au Centre de Recherches en Gestion (Ecole Polytechnique), dont les conseils pertinents nous ont permis d'éviter bien des écueils ;

- Tous les dirigeants, cadres et agents, à l'intérieur comme à l'extérieur de la Direction Générale des Télécommunications, qui ont bien voulu nous consacrer leur temps;

- Madame BRIGAUD qui a accepté de taper ce rapport.

RESUME

***

"A QUELLES CONDITIONS UNE GESTION PARTICIPATIVE PERMET-ELLE D'ETRE PLUS PERFORMANT ?"

La gestion participative est depuis quelque temps un sujet à la mode dans le paysage industriel français, notamment à travers son aspect le plus médiatique, les cercles de qualité. L'accent mis sur celle-ci n'est par contre pas nouveau. Les enjeux commerciaux sous-jacents étaient ainsi clairement perçus par Jean-Baptiste Colbert, contrôleur général des finances, qui faisait promulguer par l'édit d'août 1669 "règlements et statuts généraux pour les longueurs, largeurs, qualités et teintures des draps, serges et autres étoffes de laine et de fil". Ces préoccupations trouvent un écho chez l'actuel ministre de l'Economie et des Finances, qui, relayé par le ministre de l'Industrie, estime le coût de la non-qualité dans les entreprises françaises à 27O milliards de francs (soit 7% du produit national brut). Dans cette optique, la recherche d'une amélioration passerait par les cercles de qualité, ces groupes de salariés d'un même atelier se réunissant autour d'un encadrant pour faire des suggestions destinées à améliorer la bonne marche du service. Ce processus permettrait également de rompre avec la conception tayloriste de l'organisation du travail et d'offrir à chacun la possibilité de participer aux décisions concrètes de l'entreprise.

Nous avons mené, au sein de la Direction Générale des Télécommunications (D.G.T.), une étude qui a eu pour objet de clarifier la notion de performance d'une organisation et d'analyser le fonctionnement d'une gestion participative. Ce travail repose sur des lectures (cf. annexe 1), des visites sur le terrain, à l'intérieur et à l'extérieur de la D.G.T., et surtout des entretiens, menés tant en administration centrale que dans les services extérieurs (cf. annexe 2).

La première partie de ce mémoire rend compte du matériau ainsi recueilli, donnant une vision macroscopique du sujet : les grandes lignes, telles qu'elles ressortent de l'observation directe et des discours des principaux acteurs.

. "QU'EST-CE QU'UNE GESTION PARTICIPATIVE ?"

Un cas typique permet d'assimiler une démarche participative à la pratique des cercles de qualité, justifiée par l'identification de la performance à la qualite instrumentée.

."COMMENT LA D.G.T. MESURE-T-ELLE SA PERFORMANCE ?"

On définit la performance comme la tenue des objectifs définis par les couples objectifs-moyens, outils de gestion déconcentrée mis en place à la D.G.T..

."UNE EXPERIENCE DE GESTION PARTICIPATIVE A LA D.G.T."

On décrit la première implantation de cercles de qualité aux Télécommunications dans une perspective historique. Si le critère de succès adopté est l'existence même et la pérennité des cercles, il apparaît que cette expérience peut être qualifiée de succès, assuré par la continuité de volonté de la direction.

."OU EN EST-ON A LA D.G.T. ? FAITS ET IDEOLOGIES"

Un bilan chiffré est effectué. Le discours de la D.G.T. est retranscrit selon ses différents axes : articulation avec le contexte économique et industriel, ligne politique et caractéristiques de la démarche, liberté dans la méthodologie. Deux discours locaux, cohérents avec des réalisations, sont présentés : l'un axé sur la remobilisation de l'encadrement, l'autre sur la convivialité au sein de l'entreprise.

La seconde partie du mémoire propose une analyse des conditions de succès d'une gestion participative, afin d'examiner si celles-ci permettent de relier ce type de management et la notion de performance dans une organisation telle que la D.G.T.. On confronte les résultats obtenus par des cercles de qualité à des critères simples, en cherchant à répondre à la question : "comment fonctionne un mode de management participatif ?"

Les entretiens menés auprès d'agents, techniciens et cadres des Télécommunications suggèrent une première condition de bon fonctionnement d'un cercle de qualité : l'existence d'objectifs quantifiés à tous les échelons de la ligne hiérarchique impliquée. Or :

- cela exige l'extension de la pratique des couples objectifs-moyens : elle permet de développer, jusqu'au chef d'équipe au moins, une délégation qui peut s'appuyer sur la responsabilité d'objectifs chiffrés ,

- cela est indépendant du secteur envisagé : l'expérience montre qu'une telle pratique est possible aussi bien dans le domaine commercial que dans le secteur technique

- cela nécessite un consensus : il est la condition nécessaire et suffisante permettant la sélection de certaines données pour en faire des objectifs majeurs.

On montre ensuite qu'une seconde condition de succès réside dans l'implication de tous les acteurs dans la gestion participative. En effet, ceux qui ne sont pas partie prenante (attentistes ou réfractaires) ressentent cette démarche comme une atteinte à leur légitimité. Par contre, les exemples cités montrent que les gens impliqués y trouvent des avantages, au-delà du simple intérêt de convivialité.

Après avoir dégagé ces deux conditions de succès, on examine en quoi la spécificité administrative de la D.G.T. peut intervenir lors de la mise en place de ce type de gestion. Les syndicats, dont le poids traditionnel est ici considérable, sont absents de la gestion participative : mots d'ordre inexistants ou ambigus. Des pratiques souples de gestion du personnel, dérogatoires à la stricte application des règles administratives, devraient permettre de lever les obstacles matériels.

Notre analyse permet en conclusion de lier performance (définie par des critères de gestion) et politiques participative : des objectifs quantifiés à tous les niveaux sont nécessaires à la bonne marche d'un groupe et l'implication de tous les acteurs améliore les résultats de l'organisation.

SOMMAIRE

A QUELLES CONDITIONS UNE GESTION PARTICIPATIVE PERMET-ELLE D'ETRE PLUS PERFORMANT ?

1ere PARTIE : LA PROBLEMATIQUE.

A - Qu'est-ce qu'une gestion participative ? P. 5

B - Comment la Direction Générale des Télécommunications (D.G.T.) mesure-t-elle sa performance ? P. 11

C - Une expérience de gestion participative à la D.G.T. P. 14

D - Où en est-on à la D.G.T. ? Faits et idéologies. P. 18

2ème PARTIE : NOTRE ANALYSE. LES CONDITIONS DE SUCCES D'UNE GESTION PARTICIPATIVE

A - Méthodologie P. 28

B - L'existence d'objectifs quantifiés P. 33

C - L'implication de tous les acteurs P. 37

D - Les deux conditions de succès P. 44

E - Attitude des syndicats P. 45

F - Spécificités et degrés de liberté de la D.G.T. P.47

LA COHERENCE ENTRE OBJECTIFS QUANTIFIES ET PRATIQUES DE GESTION PARTICIPATIVE, GAGE DE LA PERFORMANCE DANS L'ENTREPRISE P. 48

ANNEXE 1 : Bibliographie

ANNEXE 2 : Organisation de la Direction générale des Télécommunications (D.G.T.)

ANNEXE 3 : La méthode de résolution de problèmes (M.R.P.)

1ère PARTIE : LA PROBLEMATIQUE

A - QU'EST-CE QU'UNE GESTION "PARTICIPATIVE" ?

La gestion participative (ou "management participatif") est devenue un thème quasi-idéologique dans les discours et thèses qui s'affrontent autour de l'entreprise. La description d'un cas concret, dans lequel ce type de gestion s'identifie à la pratique des cercles de qualité, permet d'en préciser les caractéristiques et les enjeux.

1 - Le programme : préparation, implantation, bilan.

Dans cette usine de 12 OOO personnes de l'ouest de la France, spécialisée en construction automobile, la mise en place des cercles de qualité est l'aboutissement d'une politique à long terme. Les grandes étapes sont :

* mesurer la qualité : dès 1972, quelques francs-tireurs, assez isolés dans l'entreprise, s'intéressent au concept de qualité de produit et se renseignent sur ce qui se passe à l'extérieur. Ils effectuent alors un important travail d'études théoriques et bibliographiques (military standards américains, notamment ...). En 1974 est effectuée la première analyse de process sur une machine. La première application a lieu en 1975-1976 : après mesure et analyse des défauts, un contrôle intégré à la production de joints toriques permet de ramener le taux de pièces défectueuses de 3O % à 2 %. Une opération de vulgarisation et de promotion de ce type d'action a lieu en 1977-1978 ; les effets restent limités.

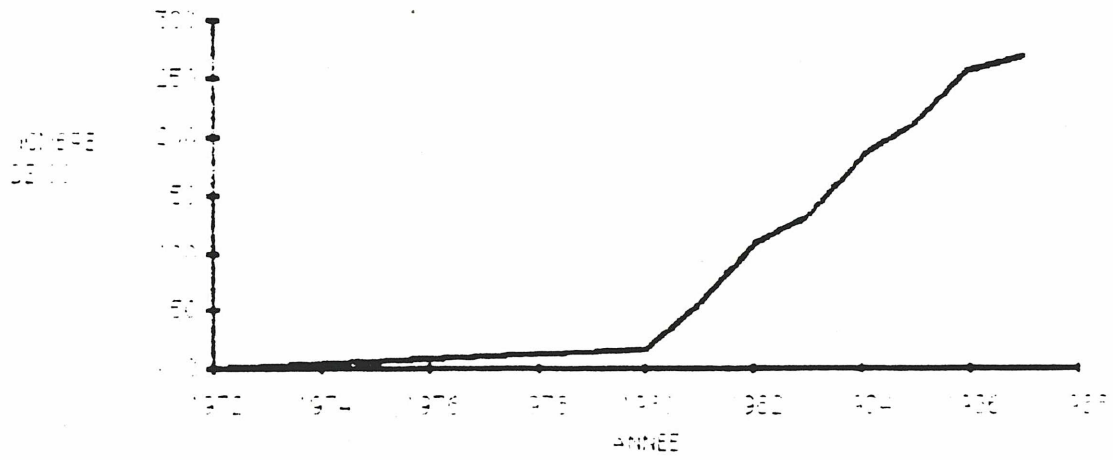
* l'appui politique : en 1979, une première impulsion est donnée. Les équipes de la Direction générale de la société effectuent plusieurs voyages au Japon ; ces missions les décident à inclure les cercles de qualité dans la culture de l'entreprise. Le Cercle de Qualité a le sens (figé) suivant : "un groupe de cinq à dix personnes, volontaires, travaillant dans un même atelier et s'attachant à maîtriser à leur niveau, de façon continue, les problèmes pouvant se poser en utilisant les techniques du

contrôle de la qualité". En 198O, un nouveau directeur, qui a participé aux missions de 1979, est nommé à la tête de l'usine : l'implantation des cercles prend une nouvelle ampleur, et va s'effectuer de manière systématique.

Dans chaque secteur de l'usine, on procède à une analyse partant des flux de production et redescendant à l'échelon d'encadrement le plus bas (Unité Homogène de Travail - comptant vingt à trente exécutants). Cette minutieuse analyse poste à poste permet d'établir un diagnostic de ce qui existe et débouche sur une action de formation des membres de l'unité : au contrôle de la qualité intégré à la production (auto-contrôle), aux techniques d'animation. En fin de session, les volontaires participent au cercle de qualité formé.

La formation aux méthodes de travail des cercles et leur mise en place se sont faites sans appel à des consultants extérieurs (ceux-ci n'interviennent que dans des stages de management pour les cadres). La vitesse d'implantation des cercles de qualité est donc directement fonction du potentiel du centre de formation de l'usine

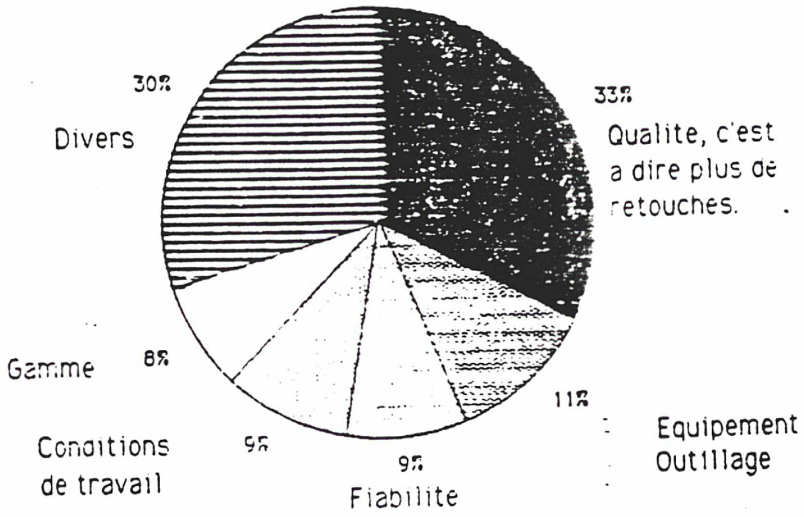
Nombre de cercles implantés



Lors de notre visite (mars 1987), 27O cercles de qualité étaient implantés (soit environ un par unité).

Le bilan : en janvier 1987, un bilan a été effectué sur l'année 1986. 258 cercles de qualité ont tenu environ 3OOO réunions, au cours desquelles 195O sujets ont été traités, soit 1,25 réunion par mois et par cercle (des disparités peuvent exister : les cercles se réunissent quand ils veulent).

La répartition des thèmes abordés est la suivante :



En termes économiques, le "coût" des cercles de qualité a été évalué à 4,85 MF ; la perte évitée se monte à 92,65 MF. Le bénéfice global de l'usine s'étant monté à 4OO MF, on peut estimer que l'action des cercles intervient pour 2O % de ce bénéfice.

2 - Quelle performance ?

Les thèmes de la performance, de l'excellence sont aujourd'hui largement galvaudés. A entendre leurs thuriféraires, on ne sait d'ailleurs trop ce qu'ils recouvrent comme réalité concrête : il s'agit tantôt du profit maximum, parfois plus modestement de gains de productivité, ou encore de la qualité totale ; l'accent est aussi mis sur la formation d'un esprit maison, faisant de tous les membres de l'entreprise des "gagneurs"... Or, le cas typique que nous évoquons offre ici une réponse. La performance, c'est la qualité instrumentée :

* les moyens de mesure : la rigueur de l'analyse de la qualité est une des raisons du succès de la démarche. Ce diagnostic est effectué par une équipe "Méthodes - Contrôle - Qualité", dépendant d'une direction nationale de la Qualité et ayant pour objectif de mettre en place les moyens de mesure de la qualité et la méthodologie et la formation aux cercles de qualité. Le suivi qualité s'effectue aussi bien durant l'ingénierie - trois ans avant le lancement du produit "automobile" - que durant toute la phase de production. Jusqu'en 198O, deux personnes effectuaient ce diagnostic ; lors de l'implantation massive des cercles de qualité (1980), l'équipe s'est accrue au rythme d'une unité par semaine, jusqu'à atteindre trente-six diagnosticiens.

* la qualité instrumentée : l'objet de la mesure est ici pour l'industriel la qualité du produit, c'est-à-dire son aptitude à satisfaire le client. Ainsi, des indicateurs sont attribués en "temps réel" à chaque automobile tout au long de la chaine de production ; ce sont les points de démérite donnés suivant un barême strict pour chaque défaut constaté. Des enquêtes SOFRES menées auprès de la clientèle dix-huit mois après la sortie d'usine du produit permettent de corréler le résultat "maison". Les très faibles écarts constatés assurent la cohérence entre le point de vue du technicien (qualité intrinséque du produit usine) et celui du commerçant (qualité = satisfaction du client). Les résultats des mesures sont affichés dans 18O à 200 stands d'information situés dans les ateliers. La réalisation de cette politique qualité repose sur des bases culturelles et humaines : c'est le rôle de la formation aux cercles de qualité. Elle est uniforme et doit déboucher sur un langage commun du directeur à l'ouvrier. Le cycle est de 50 heures par personne, soit un total de 3O OO0 heures par an.

* Le cercle de qualité, outil d'organisation cohérent avec la performance : à la rigueur de l'instrumentation de la qualité, identifiée comme on l'a vu à la performance, répond le mode de travail précis propre au cercle de qualité (1) : prises d'information quotidiennes, hiérarchisation des problèmes (histogramme de Pareto), recherche exhaustive des causes, détermination de la cause principale, élaboration et mise en oeuvre d'une solution.

(1) Pour plus de détails, on se reportera à l'annexe 3 "Les outils de la méthode de résolution de problèmes".

L'information est ainsi exploitée au maximum, à l'intérieur comme à l'extérieur du cercle, puisqu'il existe des échanges inter-cercles : par exemple, entre les secteurs emboutissage et montage, dont les relations sont du type fournisseur - client. De plus, dans son fonction- nement même, le cercle de qualité est intégré à la vie de l'usine . Les impératifs de la production sont respectés. Ainsi un ouvrier membre d'un cercle du secteur ferrage ,qui réunit quatre à six membres une à deux fois par mois pendant trois quarts d'heure à une heure maximum, nous a dit : "Quand le cercle de qualité se réunit, on va chercher des opérateurs sur une autre ligne pour remplacer les participants".

3 - Le soutien permanent de la direction : l'appui de la direction est sans réserve et continu. Au niveau local de l'usine visitée, on a déjà souligné l'implusion décisive donnée par le directeur à son arrivée. Celui-ci reste très présent et assure une reconnaissance et une prise en considération permanentes du travail effectué.

Ainsi, tous les lundis, les dirigeants de l'usine font le tour des ateliers pour prendre directement connaissance des résultats qualité affichés dans les stands d'information. Chaque mois, quatre cercles de qualité présentent à la direction leurs travaux ; le directeur se déplacera pour féliciter les opérateurs les plus performants. Ce soutien et cette reconnaissance se manifestent enfin dans diverses actions de propagande et de sensibilisation (publication de magazines qualité). Un dirigeant nous a fait remarquer avec fierté que "si, comme l'affirme le ministre de l'industrie, il existe aujourd'hui 25 OOO cercles de qualité répartis dans 3OOO entreprises, notre usine représente plus d'un pour cent des cercles français".

4 - L'attitude du personnel : cette politique très volontaire de la direction a-t-telle rencontré des résistances dans le personnel ? En particulier, il faut noter que l'animateur du cercle de qualité est systématiquement l'agent de maîtrise responsable de l'équipe des participants. Le volontariat est pour lui théorique. Or, certains petits chefs sont assez réticents vis-à-vis des cercles de qualité, qu'ils ressentent comme une perte de leur pouvoir. Plusieurs "mutations horizontales" ont permis de surmonter cet obstacle et d'éliminer les opposants les plus tenances. Par contre, les syndicats ont été de simples

observateurs. L'augmentation du taux de participation aux élections professionnelles (de 50 % en 1980 à 90 % en 1986) prouverait qu'ils ont globalement tiré profit d'une plus grande idenfication des ouvriers à leur travail.

5 - Généralisation : des figures imposées

La direction nationale de la société, s'appuyant sur cet exemple local, élabore une stratégie concrétisée par un plan d'action, applicable à toutes les usines et affirmé par une déclaration du P.D.G. : "La qualité n'est pas la somme d'un exécutant et d'un contrôleur". Ce plan a pour objectif : la rentabilité et la satisfaction du client (qualité, coût, possibilités de choix, délai de livraison court). Il faut pour cela :

- accélérer les flux de production : suppression des aléas (défauts, ...), production juste à temps (kanban, ...), amélioration du processus de fabrication (mécanisation, ...).

- accélérer les flux de communication : réduction du nombre d'échelons hiérarchiques, qui passe de six à quatre (chef de produit, AM2 ou chef d'atelier, AM1 ou chef d'équipe, opérateur), élargissement du domaine d'action vers le fabricant (auto-contrôle), travail en groupes pluridisciplinaires (cercles de qualité).

Des lignes de force se dégagent donc de cette description. La performance, c'est la qualité instrumentée. Elle est la justification d'une démarche participative sur le long terme, impulsée et soutenue par la direction et s'identifiant à la pratique des cercles de qualité. Ceux-ci sont intégrés à l'environnement technique, mais modifient les relations sociales et le rôle de l'encadrement.

B - COMMENT LA DIRECTION GENERALE DES TELECOMMUNICATIONS MESURE-T-ELLE SA PERFORMANCE ?

De 1978 à 1985, la mise en place d'outils informatiques de gestion puissants

En 1978, la Direction Générale des Télécommunications (D.G.T.) prend la décision d'installer un sytème informatique de gestion. Mis en place progressivement jusqu'en 1985, il permet aux Etablissements Opérationnels (E.O.T.) de connaître des chiffres techniques de qualité et des chiffres financiers. Cet outil informatique justifie l'implantation des couples objectifs-moyens : "procédure de négociation budgétaire mettant en rapport quatre enveloppes globales - exploitation et investissements, fonctionnement, personnel, financement - et l'obligation de résultat sur neuf indicateurs. Le couple objectifs-moyens est un élément de déconcentration établi à trois niveaux" : DGT - Direction Régionale des Télécommunications (D.R.T.) ; DRT - Direction Opérationnelle des Télécommunications (D.O.T.) ; DOT - Etablissements opérationnels. Pour les établissements opérationnels et les sections à l'intérieur de ceux-là, les neuf indicateurs principaux peuvent être relayés par d'autres ; il existe plus de mille indicateurs répertoriés, calculés de façon identique dans toute la France.

Les principes des couples objectifs-moyens sont :

1 - L'unicité : à un instant donné, pour un établissement donné et une année donnée, il ne doit exister qu'un et un seul couple objectifs-moyens. Il ne saurait y avoir, à côté du couple objectifs-moyens officiel, d'autres objectifs utilisés dans les relations entre l'établissement et tel ou tel département de la DOT;

2 - La hiérarchisation : le mode de gestion par couple objectifs-moyens s'applique aux relations entre niveaux hiérarchiques successifs de l'organisation des Télécommunications. La DOT ne définit pas le couple objectifs-moyens à une section d'un établissement ; le couple objectifs-moyens d'un établissement est connu et reconnu par toute la DOT.

3 - La formalisation : les couples objectifs-moyens sont composés d'indicateurs mesurables. Ils doivent être formalisés et diffusés largement. Tout intervenant, aussi bien en DOT que dans l'établissement, doit savoir si tel indicateur est un objectif ou non pour l'établissement, et si oui, quelle est la valeur de cet objectif.

4 - La globalité : le couple objectifs-moyens ne doit comprendre qu'un petit nombre d'indicateurs, les plus globaux possibles. Il ne compte pas d'affectation à priori de tout ou partie des moyens à un ou plusieurs objectifs. Le chef d'établissement a une responsabilité totale dans l'utilisation des moyens qui lui sont alloués pour atteindre ses objectifs.

5 - Définition des moyens : les moyens mis à la disposition des établissements s'expriment en termes d'enveloppes de droits, qui ne s'inscrivent pas dans les cadres budgétaires et réglementaires de gestion des crédits et des emplois. La DOT constitue le premier niveau d'intégration financière et budgétaire. Les établissements opérationnels sont des décideurs de l'unité financière qu'est la DOT. Ainsi, ils passent des commandes de livraison de matériels auprès de la DOT.

6 - L'annualité : le couple objectifs-moyens traduit les réalisations à effectuer durant une année pleine, tout en s'inscrivant dans un éclairage pluriannuel. Il peut cependant, en investissement, comprendre une part conditionnelle. Le principe du report des soldes d'une année sur l'autre est affirmé, sans lui conférer pour autant un caractère d'automaticité. Cependant, la DOT peut demander à ses établissements de ne pas dépasser le seuil de consommation d'un type donné de moyens sur telle période de l'anné

7 - La cohérence : L'ensemble des couples objectifs-moyens des établissements d'une DOT doit être cohérent avec le couple objectifs-moyens de la DOT. La constitution au niveau de la DOT d'une réserve d'un faible montant est cependant admise. Les couples objectifs-moyens des établissements opérant sur la même zone doivent

être cohérents entre eux. Les cas d'entraide entre établissements sont traduits dans les couples objectifs-moyens par la notion de prestations. A titre d'exemple : le Centre Principal d'Exploitation (CPE) est seul responsable de la tenue de l'IGQS (indice global de qualité de service), mais le Centre de Construction des Lignes (CCL) est responsable d'un objectif de taux de signalisations lignes cohérent avec l'objectif d'IGQS.

Des outils de gestion déconcentrée existent donc ; on serait ici fortement tenté de définir la performance au sens de la DGT comme la tenue des objectifs définis par les couples objectifs-moyens.

On peut alors se demander si une démarche participative permet d'y arriver. Le paragraphe suivant présente une expérience pilote à la DGT en cette matière.

C - UNE EXPERIENCE DE GESTION PARTICIPATIVE A LA DGT

- -

1 - L'expérience angevine, marquée par l'implication de la direction

La première décision de mise en place de cercles de qualité aux Télécommunications est prise fin 1983 par le directeur opérationnel des Télécommunications (DOT) d'Angers. Il fait appel à un consultant chargé de définir les zones où cette implantation est possible, ainsi que de mettre à jour les résistances potentielles.

Dans cette première phase (six mois), un groupe de pilotage est mis en place. Son rôle, en liaison avec le consultant, est de choisir le "terrain d'essai" - lieu d'implantation du premier cercle - et de préparer les séances d'information et de formation.

* un groupe de pilotage est généralement constitué d'une dizaine de cadres A. Animé par un chef de département (parfois l'adjoint du DOT), il est chargé de la mise en place de la démarche (information, formation), du choix des outils participatifs et du suivi du fonctionnement. C'est également l'instance souveraine dans les cas de dysfonctionnement. Le groupe de pilotage rédige une charte des cercles de qualité qui en sera la base constitutionnelle (objectifs, principes, règles de fonctionnement, rôle des acteurs et relations entre eux et avec les autres services).

* l'information intervient en amont de la formation et est nécessaire pour susciter le volontariat : celui-ci est en effet la base de la démarche participative. Tous les agents de la DOT et de ses trois types d'établissements ont donc suivi une demi-journée d'information, réalisée à partir de documents (vidéo, transparents) montrant l'engagement de la direction pour ce projet, le fonctionnement des cercles de qualité avec des exemples concrets.

* la formation (septembre à novembre 1984) touche non seulement les animateurs et participants aux cercles mais également les équipes de direction des établissements concernés. En nombre de jours de formation :

cadres supérieurs	3 jours
animateur	6 jours
participant	3 jours

Les premiers cercles démarrent en novembre 1984. Au nombre de huit, ils rassemblent des agents d'un même service et sont animés par son supérieur direct.

On peut illustrer la ventilation des participants par le tableau suivant :

		Nombre de personnes par cercle	Proportion de participants par rapport: au service concerné	Proportion de participants par rapport: a l'établissement
ACTEL	Cabines	8	73%	19%
	Acceuil	5	84%	
	Gestion	12	43%	
CCL	Fichier technique des abonnés	7	28%	4%
	Projeteurs	7	26%	
CPE	Renseignements	9	9%	7%
	Dérangements	9	18%	
	Essais et mesures	9	30%	

ACTEL: Agence Commerciale des Télécommunications
CCL: Centre de Constructiçon des Lignes
CPE: Centre Principal d'Exploitation

Après huit mois de fonctionnement (juin 1985), 85 % des participants trouvaient les cercles "utiles". Les participants aux quelques cercles de qualité qui avaient obtenu des résultats rapidement y trouvaient un "moyen d'agir".

Mais en général, les principaux avantages cités sont l'amélioration des relations avec ses collègues (intégration dans une équipe) et une meilleure connaissance du travail des autres. En ce qui concerne les relations avec les supérieurs, si un cercle de qualité permet de mieux connaître l'animateur, la confiance envers celui-ci n'est pas améliorée, surtout si il est haut placé dans la hiérarchie. Le gain principal est donc le "bien-être".

Le bilan, après plus de deux ans, est mitigé. L'objectif initial était une participation des agents aux cercles de qualité de 5O %. Mais la barrière des 15 % n'a pu être franchie. En juin 1986, le groupe de pilotage a fait le constat suivant : la démarche suivie ne s'est pas appuyée suffisamment sur les cadres.

Cela se traduit par exemple par les difficultés de recrutement des animateurs. Et ceux-ci ne mettent pas en pratique les outils de management qui leur ont été présentés lors des séminaires de formation.

Une nouvelle démarche est donc suivie, qui vise maintenant à "obliger" les cadres - principalement inspecteurs - à utiliser ces outils : ceci par la mise en place de groupes d'amélioration de la qualité.

Le problème sur lequel réfléchit un tel groupe est fixé par la direction et l'animateur est également désigné. Il choisit ensuite les participants (six à huit), cadres B et agents, appartenant à plusieurs centres si nécessaire. On compte aujourd'hui vingt-deux cercles de qualité et vingt à trente groupes d'amélioration de la qualité à la DOT d'Angers. Si l'on adopte comme critère de succès l'existence même et la pérennité des cercles ("ça marche parce que ça tourne"), l'expérience angevine peut donc être qualifiée de succès, assuré par la continuité de volonté de la direction.

2 - L'implication des cadres : groupes d'amélioration de la qualité et cercles de qualité

Groupes d'amélioration de la qualité et cercles de qualité, démarches participatives utilisant les mêmes outils lors des réunions, relèvent en fait d'approches différentes comme l'illustre la figure 1 p.17

FIGURE 1

CERCLES DE QUALITE ET GROUPES D'AMELIORATION DE LA QUALITE

Cercles de qualité	Groupe d'amélioration de qualité
Choix du problème	Problème imposé
Participation du superieur hiérarchique (en général)	Certains échelons hiérarchiques ne sont pas concernés
Groupe permanent	Groupe temporaire
Problèmes limités à un service. On ne peut y aborder les difficultées dues à une mauvaise coordination inter-établissements	Problèmes inter-établissements

D - OU EN EST-ON A LA DGT ? FAITS ET IDEOLOGIES

1 - Données globales sur la démarche participative à la DGT

Dans les quarante-huit DOT du territoire métropolitain, des essais d'implantation d'une démarche participative existent, mais avec des degrés de réalisation divers :

- information des acteurs potentiels par le service du personnel de la DGT	38
- diagnostic et/ou groupe de pilotage	17
- plan d'action	1O
- formation	8
- mise en oeuvre	6

Nous nous sommes intéressés aux 6 DOT où, d'après l'administration centrale, "des groupes se réunissent". On peut ainsi donner, par région, le nombre de cercles existant et la date de démarrage ("zones vertes" sur la figure 2)

Il apparaît que la démarche participative est moins généralisée qu'on ne veut bien le dire.

2 - Le discours et la politique DGT

a) Le contexte

Avant de présenter le discours tenu à la D.G.T. en matière de performance et de gestion participative, il est nécessaire de présenter la situation globale dans laquelle il s'inscrit.

LES GROUPES QUALITE A LA D.G.T.

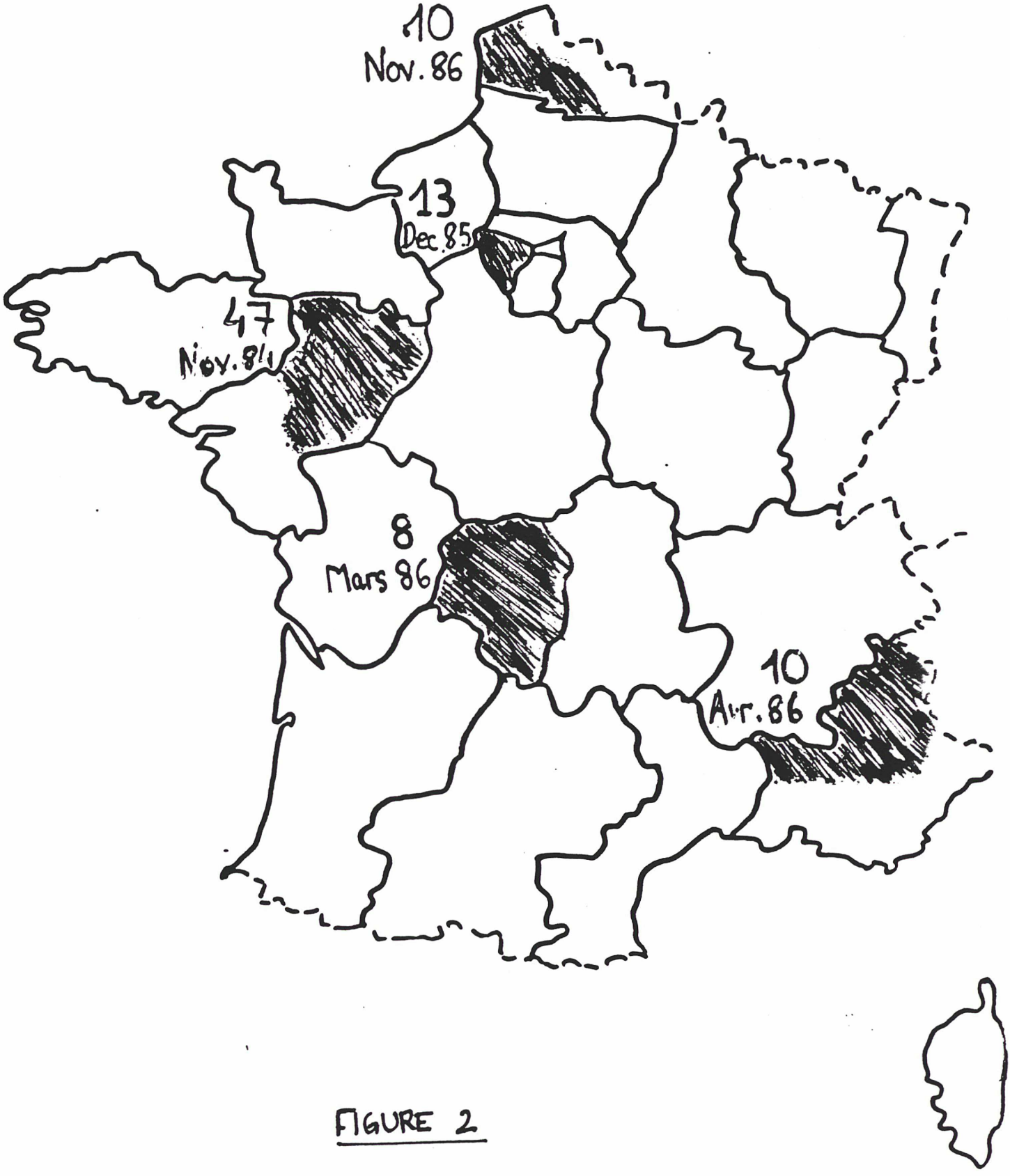


FIGURE 2

Les Télécommunications françaises viennent de réussir deux défis techniques importants : dans les années 70, tous les Français ont reçu un téléphone ; la nouvelle numérotation a été mise en place avec succès en octobre 1986.

Le défi des années 9O est d'un autre ordre. C'est un défi commercial. Le secteur des communications, qui représente 1 à 2 % du produit national brut en 1986 représentera jusqu'à 6 % en 199O ; et cela dans des domaines où la D.G.T. perd son monopole. Le D.G.T. sera-t-elle partie prenante de cet accroisssement du marché ?

La DGT vient d'annoncer sa politique sous la forme d'un projet d'entreprise. Il s'agit de modifier les mentalités : on n'y parle plus d'usager mais de client, plus de taxe mais de prix et le mot entreprise y est partout cité.

On peut légitimement se demander si la gestion participative fait partie de l'arsenal théorique, notamment au niveau des discours, sous-tendant ce nouveau paysage industriel "libéral".

b) Le discours de la D.G.T. : des entretiens menés avec plusieurs dirigeants de la D.G.T., il en ressort que pour eux, être performant, c'est tenir des objectifs. Lesquels ? Avant tout, ceux identifiés par le couple objectifs-moyens. Celui-ci apparaît comme un outil de gestion déconcentré bien formalisé jusqu'aux E.O.T. Cependant, l'existence du niveau intermédiaire D.R.T. n'est pour certains pas très pertinent et un retour à la situation prévalant avant 1981 - division de la France en neuf zones, avec une gestion déconcentrée par objectifs pour chacune de ces entités territoriales - serait souhaitable. A l'intérieur des établissements, une approche globale n'est plus possible ; chaque chef de section (ou de service) doit définir avec le chef d'établissement ses objectifs. Ceux-ci ne doivent pas rester qualitatifs ("tout se mesure", nous a-t-on dit). L'objectif individuel chiffré doit ensuite se traduire en action, pour dépasser le stade de l'incantation.

Cette action peut trouver des limitations de nature règlementaire. Un cadre des Télécommunications performant au sens de ce qui précède se heurtera néanmoins à des problèmes de personnel (embauche, licenciement,

rémunération), ne pourra pas négocier librement le prix de son "produit" et ne pourra résoudre un problème local d'envergure que par le biais d'une réforme nationale. Ainsi, on ne pourra résorber un sureffectif dans une région donnée qu'en accordant une prime de départ en retraite au niveau national.

Une question connexe est celle de la sanction de la performance. Ici, de l'avis de nos interlocuteurs, le bât blesse : une notation annuelle qui tient de la fiction, une prime de rendement très faiblement modulée ...

Carotte et bâton s'avérant impossibles à manier, la D.G.T. s'applique à intégrer cette notion de performance dans la "culture de base de l'entreprise" qu'est censé avoir chaque agent. Le cadre devient ainsi un "communicateur - orienteur - animateur", chargé d'expliquer aux gens "pourquoi ils agissent" (sic) ,c'est-à-dire comment l'action de leur service s'inscrit dans la politique de la DGT.

Cette sensibilisation se traduit chez les agents par la réception passive d'un discours sur la performance. Or, la démarche participative peut renforcer cette perception, cette fois-ci de manière active. La DGT n'a ici pas de discours structuré : elle constate que c'est une initiative issue du niveau local, qui fait changer les mentalités dans des D.R.T. qui avaient de mauvais résultats.

A défaut d'une ligne politique claire, on peut répertorier les caractéristiques d'une gestion participative, selon les dirigeants de la DGT. Son objectif est double, avec une priorité affichée : tout d'abord, accroître la productivité, ensuite, améliorer l'ambiance interne, la convivialité. Si nos interlocuteurs se déclarent attachés au principe du volontariat, ils n'excluent pas la pratique d'une maïeutique destinée à révéler des "volontariats latents". On n'envisage pas une pratique normalisée de la gestion participative, à l'aide d'un modèle donné pour l'ensemble de la DGT. Une liberté totale serait ainsi laissée aux DOT, traduite par la non-existence de ratios sur le nombre de cercles de qualité ...

c) Sur le terrain, des figures libres : cette conviction d'absence de voie royale menant à une gestion participative idéale se retrouve concrètement au niveau local, traduite dans les rapports entre la DGT et les DOT. Chaque DOT suit ainsi une démarche qui lui est propre. La DGT intervient au niveau des premières réunions d'information des cadres; elle participe parfois au groupe de pilotage, uniquement en tant que conseiller.

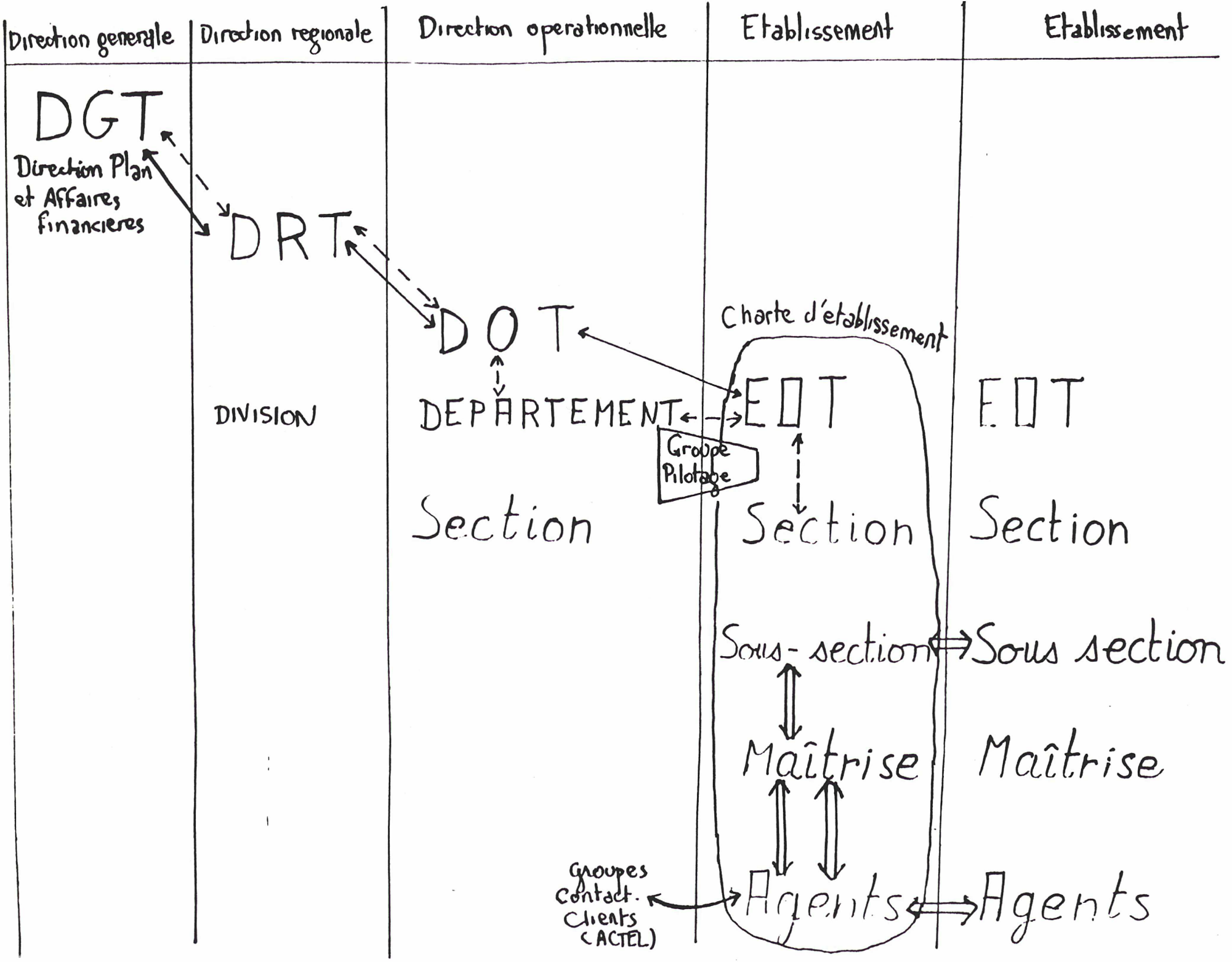
Toute initiative est donc laissée au directeur de la DOT pour les choix importants.

Cette liberté dans la méthodologie concerne essentiellement le calendrier, l'ampleur de l'enquête initiale ("audit"), l'appel éventuel à une société de conseil, et le choix des outils mis en place (cercles de qualité ou groupes d'amélioration de la qualité). Or ces choix, nous l'avons constaté, différent énormément d'une DOT à l'autre : ce qui prouve bien l'importance du rôle du directeur. Ainsi celui-ci justifie une vitesse de croisière lente (deux ans) par la nécessité de "bien réussir son coup", alors que celui-là boucle son programme en six mois. Si un tel refuse de faire appel à un consultant, reprenant à son compte la célèbre maxime selon laquelle "un consultant est quelqu'un qui vous emprunte votre montre pour vous dire l'heure, et part avec", tel autre considère comme essentiel un audit préalable effectué par un oeil extérieur ...

Pour conclure, nous avons dressé dans le tableau de la figure 3 une carte des principaux moyens participatifs à la DGT, en regard des acteurs concernés. Ce tableau ne prétend pas à l'exhaustivité.

La gestion participative est donc multiforme à la DGT. Dans la suite nous allons décrire quelques exemples qui montrent cette diversité.

FIGURE 3


Direction generale
Direction regionale
Direction operationnelle
Etablissement
Etablissement
DGT
Direction Plan et Affaires financieres
DRT
DIVISION
DOT
DEPARTEMENT
Section
Charte d'établissement
EOT
Groupe Pilotage
Section
Sous-section
Maîtrise
Agents
Groupes contact clients (ACTEL)
EOT
Section
Sous section
Maîtrise
Agents

3 - Une première démarche centrée sur les cadres

Le discours

Dans ce premier exemple, la gestion participative est mise en place suivant une démarche que nous qualifierons de "verticale". Elle consiste à constituer des groupes d'agents du même service, animés par le supérieur hiérarchique direct : l'organigramme est scrupuleusement respecté. Elle ne serait qu'un moyen, celui de redonner aux cadres la possibilité d'exercer réellement leur fonction - ce qui ne serait pas le cas aujourd'hui -. En effet, selon le discours tenu par la direction, l'encadrement ne joue plus son rôle :

* le cadre est court-circuité : le contexte administratif et la syndicalisation font prendre des décisions futiles à un haut niveau (le remplacement d'une chaise dans une téléboutique est soumis à l'accord du chef de l'agence commerciale - à un kilomètre de là).

* le cadre est laxiste : se réfugiant dans un splendide isolement technique (orgueilleusement justifié par des réussites passées éclatantes), il répugne aux taches de gestion et de direction d'équipe. Cela peut aller jusqu'à la peur de son personnel.

* le remède : le management participatif permet alors au cadre de retrouver son métier dans sa plénitude : animation et responsabilité. Il est reconnu. Connaissant, par la déconcentration, des objectifs clairement assignés, il connaît sa marge de manoeuvre et donc son domaine de responsabilité.

L'adhésion des cadres

Le cadre est donc ici la cible de la gestion participative. Mais ce n'est pas une cible passive. Selon la direction 2O % des cadres adhèrent, pour des raisons diverses. Jeunes diplômés, ils sont sensibles aux sollicitations de la haute hiérarchie et espèrent accroitre leur pouvoir en gagnant de l'information. Ou bien, convaincus par les séminaires d'initiation, ils ont joué un rôle de pionniers et fait un essai réussi ; montrés en exemple (vedettariat),ils gagnent en reconnaissance . 7O % sont des "tièdes" : le déterminisme administratif de leurs carrières limite leurs facultés de remise en cause. Enfin, 1O % des cadres résistent : ils ont peur de paraître incompétents (qu'ils le soient réellement ou qu'ils ne soient pas sûrs de leur position vis-à-vis de leur personnel) ou ils

craignent de mettre en péril leur pouvoir, fondé parfois sur la rétention d'information.

La pratique des groupes qualité

Dans ce contexte de remise en selle de la hiérarchie, la pratique des groupes qualité - permanents ou réunis à l'initiative de la hiérarchie - est stricte. Ils sont mis en place et résolvent des problèmes au niveau d'un service. La direction est hostile à des groupes inter-établissements, dont les motivations ne lui paraissent pas saines : se tourner vers d'autres établissements peut être un alibi, pour se décharger de ses problèmes quotidiens.

4 - Une démarche axée sur la convivialité

Dans ce deuxième exemple, la démarche est de type "horizontal". Elle consiste à mettre en place des groupes constitués d'agents de services ou d'établissements différents.

C'est, selon la direction, un choix destiné à améliorer la maîtrise des ressources humaines et à favoriser la communication. Cet objectif se traduit dans la convivialité de la démarche. Le volontariat des animateurs et des participants est la règle. Les travaux des groupes de qualité ne donnent pas lieu à une évaluation chiffrée (et bouclée). Le choix effectué est ainsi justifié : en résolvant des batteries de problèmes ponctuels, on risque la lassitude ; par contre l'amélioration de la communication touche à l'organisation globale et permet des gains à long terme. C'est là le rôle de ces groupes "horizontaux" qui créent avant tout des réseaux inter-établissements.

Un constat de fonctionnement

La démarche "horizontale" est un but en soi : les résultats ne sont acquis que si les groupes "marchent". Or déjà se posent des problèmes d'adhésion des cadres aux solutions proposées par les groupes. Ce système semble difficilement viable si on ne l'accompagne pas de modifications dans l'organisation - solution déjà adoptée dans certaines sociétés.

Il n'y a donc pas d'échelon normatif portant sur le management participatif, ce que concèdent d'ailleurs volontiers les cadres dirigeants de la DGT. Chaque directeur de DOT réagit en fonction de son tempérament et du contexte local. Nous verrons dans la seconde partie la compatibilité de cette attitude avec la valorisation de la performance.

Mais auparavant, précisons les limitations de cette étude descriptive . Il s'agit essentiellement :

1. De l'hétérogénéité des données présentées. Elles représentent un matériau disparate :

- certaines sont des faits, tirés de l'observation directe ou de l'étude de documents (ex : visite en usine, participation à des réunions de cercles de qualité, lecture de comptes rendus).

- d'autres sont issues de discours tenus par des cadres ou, dirigeants des Télécommunications et présentent donc un degré de fiabilité moindre, en tant qu'approche de la réalité.

2. De l'élément perturbateur que constitue l'observateur : phénomêne bien connu de la mécanique quantique et dont nous avons eu de multiples exemples. Désir d'"organiser" nos visites afin d'éviter tout dérapage et ne nous montrer que des cas "bien", sentiment caché avec plus ou moins d'habileté de se soumettre à un contrôle de notre part, refus de communication par la hiérarchie de compte rendu d'un cercle de qualité en s'appuyant faussement sur l'avis des participants prétendument consultés (!) ont émaillé notre enquête.

3. Il est bien évident que cette étude n'est pas représentative de l'ensemble des cercles de qualité existant dans les entreprises françaises.

Nous avons bien entendu essayer de limiter ces biais par divers procédés (recoupement entre plusieurs interviews menées le long d'une chaine hiérarchique ...)

Ainsi, cette étude ne prétend pas refléter ou transmettre des vérités universelles sur la gestion participative et les cercles de qualité. Elle se limite à l'analyse des données que nous avions recueillies, essentiellement aux Télécommunications.

Cela dit, quelle conclusion pouvons-nous tirer de la première partie de cette étude ? Au terme de celle-ci, on sait décrire la gestion participative, identifiée à la pratique des cercles de qualité dans un cas typique ("success story" dans l'industrie automobile) ; on comprend la démarche suivie aux Télécommunications dans sa dimension historique ; enfin, on perçoit les divers discours qui sous-tendent ce mode de management !

Mais on ne saisit pas vraiment le rapport entre gestion participative et performance. Plusieurs cadres ou dirigeants des Télécommunications tiennent des discours différents - preuve de l'absence d'échelon normatif - discours qui ne renvoient pas directement à la notion de performance, allant parfois jusqu'au "Les résultats, ça viendra après".

A quelles conditions la gestion participative permet-elle d'être plus performant ? Finalement, COMMENT fonctionne ce type de management ?

Nous allons nous efforcer, dans la deuxième partie, d'en analyser les conditions de fonctionnement, et d'examiner si celles-ci permettent de relier plus intimement performance et gestion participative ; cela en confrontant les résultats obtenus en cercles de qualité à des critères simples, sans négliger la spécificité de la DGT.

2éme PARTIE : LES CONDITIONS DE SUCCES D'UNE GESTION PARTICIPATIVE

Nécessité d'une approche "terrain"

Nous avons présenté, en première partie, dans les grandes lignes, la démarche participative à la DGT telle qu'elle se présente à un visiteur extérieur.

Dans cette seconde partie, nous vous proposons une analyse de ce que nous avons vu dans les établissements que nous avons visités (cf fig.4). Nous avons choisi d'aller dans les DOT où des groupes se réunissent, puisque nous nous intéressions aux conditions de succès d'une gestion participative.

A- METHODOLOGIE

1- La méthode d'enquête suivie.

Nous avons suivi la démarche suivante ; pour quatre cercles de qualité, nous avons rencontré tous les éléments d'une ligne hiérarchique (cf fig.5) allant de l'agent au directeur : soit sept personnes en général.

Nous avons mené une trentaine d'entretiens à l'aide du même questionnaire (cf fig.6). Les questions sont très ouvertes pour ne pas limiter à priori les sujets abordés pendant les entretiens. Les entretiens duraient entre trente et soixante minutes.

FIGURE 4

Sites visités

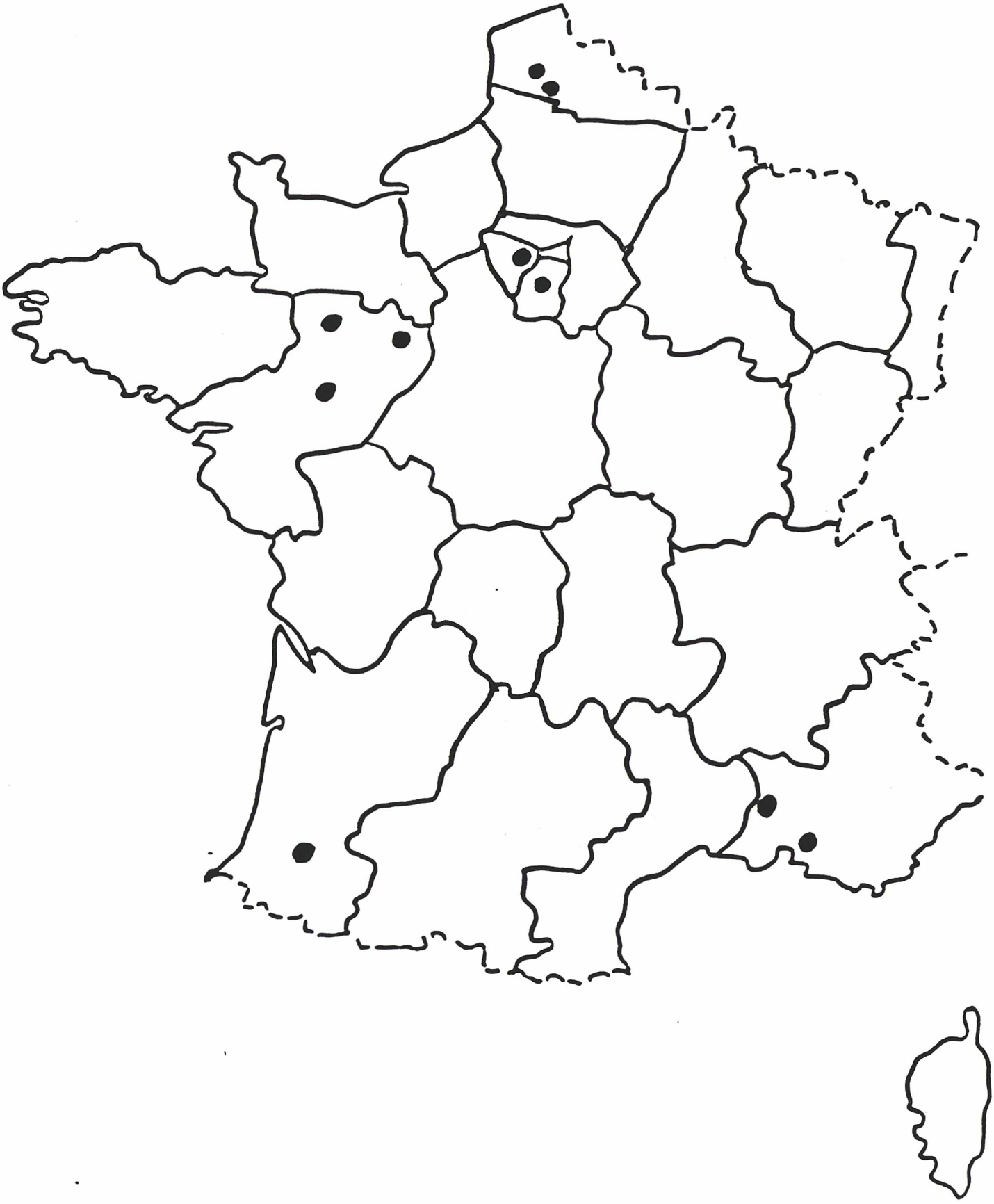


FIGURE 5

DGT	
DRT	Directeur régional
DDT	Directeur
	Chef de département
EDT	Chef d'établissement
	Section (INP)
	Sous-section (IN)
	Technicien ou chef d'équipe
	Agents

FIGURE 6

QUESTIONNAIRE :

1 - Quelle est votre fonction ?

2 - Quelle est votre formation ?

3 - Quels sont vos objectifs ?
Quels résultats *(comment sont-ils diffusés ?)*

4 - A quelles réunions participez-vous ? *(avec qui, fréquence, durée, but)*

5 - Le management participatif intervient-il dans votre travail ?

6 - Quelle en est l'utilité ? *(Personnellement, qu'y gagnez-vous ?)*

7 - Quels sont les avantages et inconvénients du management participatif par rapport au management traditionnel ?

8 - Qu'est-ce qui a changé dans vos relations avec vos supérieurs ?

9 - Qu'est-ce qui a changé dans vos relations avec vos subordonnés ?

10 - Qu'est-ce qui a changé dans vos relations avec vos collègues ?

11 - Qu'est-ce qui a changé dans vos relations avec l'extérieur ?

12 - Qu'est-ce qui limite votre action ? *(Que pouvez-vous faire contre ? Est-ce que le discours DGT modifie quelque chose ?)*

13 - Professionnellement, quels sont vous souhaits ?

2- Un critère discriminant succés/échec

A ce stade de l'analyse nous avons choisi un critère très simple pour classer les cercles de qualité. Nous qualifions de "succès" un cercle dont les membres se réunissent régulièrement, indépendamment de tout critère sur les résultats. Nous qualifions "d'échec" les autres cas.

3- Deux constatations

Nous avons analysé les réponses aux questions 3 (quels s ont vos objectifs ? quels résultats ?) et 5 (le management participatif intervient-il dans votre travail ?) de la façon suivante :

- pour la question 3 : les objectifs cités sont-ils chiffrés, quantifiés, ou sont-ils uniquement qualitatifs ?

- pour la question 5 : la personne participe-t-elle à l'élaboration du couple objectifs-moyens, ou est-elle impliquée dans le cercle de qualité (en tant que membre, animateur, faciliteur, au titre du comité de pilotage ou autre ?)

Or, il apparaît que dans tous les cas de succès, tous les gens rencontrés ont cité au moins un objectif quantifié et participaient soit à un groupe , soit à l'élaboration du couple objectifs-moyens. A contrario, dans tous les cas d'échec, au moins un échelon de la ligne hiérarchique n'a pas cité d'objectif quantifié et au moins un échelon ne participait ni à un groupe ni à l'élaboration du couple objectifs-moyens.

Ce sont les deux conditions de succès ; elles sont explicitées dans la suite.

B - L' EXISTENCE D'OBJECTIFS QUANTIFIES

1- Analyse d'un cas de succés et d'un cas d'échec

Les deux exemples ci-dessous, tirés de cas réels, illustrent la première condition de succès d'un cercle de qualité : "tous les échelons de la ligne hiérarchique ont des objectifs quantifiés".

Réponse à la question: quels sont vos objectifs?

	SUCCES		ECHEC	
L'objectif cité est	quantifié	qualitatif	quantifié	qualitatif
Chef de centre	X	X	X	X
Section	X	X	X	
Sous-dection	X			
Chef d'équipe	X	X		X
Agent	X			X

L'exemple de succès cité est celui d'un cercle de qualité dans un CPE . Ce groupe a travaillé sur la localisation d'abonnés en milieu rural. Les adresses généralement incomplètes y génèrent parfois des pertes de temps considérables. Un article dans la presse locale et un questionnaire envoyé aux abonnés ont permis de régler en partie ce problème. Dans ce centre, les objectifs déclarés sont les suivants. Pour un agent un taux de

VR4 (pourcentage de dérangements sur lignes spécialisées réparés en moins de 4 heures) de 90 % ; son chef d'équipe surveille le taux de S.I. (pourcentage des lignes ayant un dérangement dans l'année) et le taux de VR2 (pourcentage des dérangements réparés en moins de 2 jours). Ce taux de S.I. est aussi l'objectif des chefs de sous -section et du chef de section; le chef de centre cite les objectifs fixés par la DOT.

L'exemple d'échec cité est celui d'un cercle de qualité dans une ACTEL. Ce groupe ne s'est en fait réuni que trois fois (dont une pour se donner un nom) et ,faute de sujet (aucun problème concernant tous les participants n'a été identifié), le groupe ne se réunit plus. Or dans ce cas, à partir du chef de section, les objectifs ne se traduisent pas clairement en données chiffrées; on cite le placement de nouveaux produits (le chef de centre nous parlait du chiffre d'affaires sur ces nouveaux produits). Et l'agent rencontré avoue ne pas connaître les objectifs pour 1987.

La connaissance d'objectifs quantifiés est une des conditions de succès. Or, dans ce cas ,75 % des gens rencontrés estiment qu'ils ont plus de délégation qu'avant (contre 25% pour les cas d'echec). L'étude des modes de délégation aux Télécommunications permet d'en préciser les limites.

2- Développer délégation et déconcentration des objectifs

Dès 1979 des outils informatiques de gestion ont été mis en place dans les établissements des Télécoms. Il apparaît clairement que, par le biais du couple objectifs-moyens, depuis le DOT jusqu'aux chefs de centre, les gens ont des objectifs quantifiés, sur lesquels ils ont obligation de résultat. C'est donc un contrôle a postériori qui est effectué. Ceci est nouveau pour une administration où le contrôle à priori est de règle : c'est la séparation de l'ordonnateur et du contrôleur. Avec le couple objectifs-moyens, la délégation est effective puisque jusqu'à concurrrence des moyens attribués; ordonnancement et contrôle sont déconcentrés au niveau du chef de centre. Quelle délégation existe-t-il pour les échelons suivants ?

Une évaluation de l'importance du contrôle permet de répondre en

partie à la question. Car délégation et contrôle sont indissociables. Des enquêtes (3) effectuées par des sociétés de conseils ont montré que si le niveau N délégue au niveau N-1, le contrôle s'effectue généralement du niveau N jusqu'au niveau N-2 voire N-3. C'est à dire que la DRT demande des comptes directement au chef de section ou la DOT au chef d'une sous section. Ceci vient confirmer les témoignages de plusieurs inspecteurs qui ont dit ne pas avoir plus de délégation qu'avant mais beaucoup plus de contrôle. Ce type de contrôle apparait comme un frein , surtout au niveau des sections et sous-sections.

UN CONSENSUS ?

A ce stade, une première conclusion s'impose; il faut développer le COM ,c'est à dire développer la délégation jusqu'au chef d'équipe au moins. Cette délégation peut s'appuyer sur la responsabilité d'objectifs chiffrés. Mais peut-on dans tous les secteurs des Télécoms, de l'ACTEL au CCL, quantifier les objectifs ?

L'expérience montre que cela est indépendant du secteur considéré. Il y a des cas de succès et des cas d'échecs aussi bien dans des ACTEL que dans des CCL .

Les objectifs chiffrés existent déjà en fait. En effet, il existe plus de mille ratios et autres indicateurs labélisés aux Télécommunications.

Mais si ,matériellement et dans la théorie, ceci semble facilement réalisable, on peut se demander pourquoi dans certains centres les gens utilisent les données chiffrées existantes et dans d'autres non.

L'explication suivante a été proposée :

S'il y a consensus sur la politique menée celle-ci peut se traduire assez facilement par des chiffres (nous avons vu qu'il n'y a pas de problème matériel). Par contre dans le cas contraire, s'il n'y a pas consensus sur la politique à mener la sélection de certaines données pour en faire des objectifs majeurs pose un problème. Ainsi remplir la première condition de succès nécessite l'adhésion de tous à la politique menée.

C-L'IMPLICATION DE TOUS LES ACTEURS

Les deux exemples, ci-dessous, tirés de cas réels illustrent la seconde condition de succès d'un cercle de qualité : "tous les éléments de la ligne hiérarchique doivent soit être impliqués dans le groupe, soit participer à l'élaboration du C.O.M."

Réponse à la question: le management participatif intervient-il dans votre travail?

	SUCCES		ECHEC	
Est impliqué au:	COM	CQ	COM	CQ
DOT	X	X	X	X
Departement	X	X		
Chef de centre	X		X	X
Section	X	X		
Sous-section				X
Chef d'équipe		X		
Agent		X		X

L'exemple de succès est un cercle de qualité dans un CCL Ce groupe a travaillé sur un boîtier de raccordements. Après 12 séances , le

cercle a proposé une solution : la modification du support du boîtier. La mise au point de ce nouveau support demande un investissement important: un moule de 260 KF. La proposition, appuyée par la hiérarchie directe, a été acceptée au niveau de la DOT. Dans cet exemple, le support de la hiérarchie a été important car les membres du cercle hésitaient à se lancer dans une voie débouchant sur un tel investissement.

L'exemple d'échec est un cercle de qualité dans une ACTEL; il est à noter que participaient aux réunions du cercle des agents d'un CCL voisin. Ce groupe s'est réuni onze fois et a proposé une solution. Mais d'après les dires de l'animateur, la hiérarchie n'a pas correctement relayé leur travail, ayant même modifié la solution proposée. Aujourd'hui le constat est le suivant : les membres du groupe ne souhaitent pas continuer.

Ces deux exemples illustrent l'importance de l'adhésion et du soutien de la hiérarchie directe. Quelles sont donc les causes d'adhésion ou de non adhésion des cadres à cette démarche participative?

LES CAUSES DE LA NON ADHESION

PREMIERE RAISON de non participation

- la démarche participative s'intéresse au groupe et oublie l'individu. Par exemple, certains s'opposent à cette démarche participative qui taylorise certaines tâches du cadre, ici l'animation de réunions. Un INP nous a expliqué que depuis les stages de formation aux cercle de qualité, on ne dit plus "perdre sa 1/2 journée à la DOT" à propos des réunions à la direction. Et ce n'est pas un cas isolé. Certains prennent donc les outils d'animation de réunion proposés mais rejettent le formalisme de groupe jugé trop lourd.

Un autre exemple illustre aussi cette opposition démarche collective - démarche individuelle. Un technicien expliquait que, oui, il était animateur de cercle. Mais il a également expliqué qu'il avait été récompensé pour une suggestion déposée dans une boite à idées. Il s'agit d'un dossier technique assez complet. C'est ce technicien qui a eu l'idée et c'est lui qui a gagné les points d'indice. Par contre, pour la mise au point de la pièce, il a largement fait appel aux conseils des agents de son équipe: membres pour la plupart du groupe qu'il anime.

La démarche individuelle est privilégiée aux dépens de la démarche plus collective qu'est le cercle de qualité (4).

DEUXIEME RAISON de non participation.

La démarche participative semble remettre en cause la légitimité du cadre. Cette légitimité réside généralement dans la maîtrise d'un des trois domaines suivants :

- technique
- communications internes,
- relations avec l'extérieur (5)

REMISE EN CAUSE DE LA MAITRISE DE LA TECHNIQUE

Un inspectrur exliquait qu'il était très géné dans son service car il ne maitrisait pas encore l'application informatique de gestion des abonnés. Cette observation correspond bien aux diagnostics effectués par diverses sociétés de conseil (6 et 7) : la majorité des cadres des Télécoms trouvent leur légitimité dans la maitrise de la technique.

Ainsi un inspecteur nous a dit à propos d'un cercle de qualité : "il a mis en place une solution évidente en 12 réunions alors qu'à 2 ou 3 cadres nous aurions trouvé cette solution en 1/2 journée". Cet inspecteur n'explique pas pourquoi ce problème, vieux de 3 ans, n'a pas été résolu avant la mise ne place du cercle. Sa réaction s'explique par le fait qu'il sent qu'une part importante de son travail lui échappe.

REMISE EN CAUSE DE LA MAITRISE DES COMMUNICATIONS INTERNES

Lors de la mise en place des groupes, certains échelons ont été oubliés et court-circuités. Un IN expliquait qu'il n'a pas animé les séances d'information sur la démarche participative, il était participant au même titre que les gens de son service. Un chef d'équipe a dit : "j'ai juste reçu une note me disant qu' untel et untel quitteraient le service 2 heures tous les 15 jours pour participer à des réunions". On comprend aisément pourquoi la démarche participative peut être ressentie comme une remise en cause du rôle de cadre.

REMISE EN CAUSE DE LA MAITRISE DES RELATIONS AVEC L'EXTERIEUR :

Par exemple, lorsqu'un groupe marche bien et propose une solution intéressante, c'est l'animateur qui va voir des PMI pour obtenir des devis pour la pièce, c'est lui qui va voir l'ingénieur pour présenter la proposition et c'est encore lui qui ira dans les autres centres, ou même à des congrès, présenter les résultats de son groupe. L'animateur effectue des tâches d'habitude du ressort de ses supérieurs.

Ainsi la mise en place d'une démarche participative semble remettre en cause le rôle du cadre, et ceci est la raison principale de la non-adhésion de certains. Mais en contrepartie, quels sont les gains possibles ou attendus par ceux qui y participent ?

UN EXEMPLE DE SUCCES :

Dans le cas de succès cité en exemple, tous les échelons de la ligne hiérarchique participent à la vie du groupe.

Lors des entretiens, tous ont déclaré qu'un des intérêts de la démarche participative était que les gens étaient contents d'y participer, et ce pour deux raisons :

- les agents ont ainsi l'occasion de se rencontrer (étant toute la journée en tournée, ils ont peu d'occasions d'échanger leur point de vue)

- ils ont la possibilité d'élargir leur champ d'action (faire des propositions de modification d'une pièce alors que ceci est d'habitude du ressort d'un service centralisé).

Cet argument ressort également dans un rapport faisant le bilan de 6 mois de fonctionnement des cercles de qualité à Angers (8). Notons également que cet argument est développé lors de séminaires vantant les mérites de la gestion participative. Derrière ce discours pré-dominant,

quels sont les gains, buts ou motivations des gens?

Le chef du département "ligne" fait partie du comité de pilotage, il est donc intéressé par la bonne marche des cercles que qualité. Il explique qu'une gestion participative favorise une bonne remontée des informations, et lui permet ainsi d'éviter des erreurs. De plus, participer activement à la mise en place des groupes peut être une bonne carte à jouer sur un horizon de carrière limité : les jeunes X qui sont chefs de département restent à ce poste en général 3 ans et ne peuvent voir les conséquences à long terme d'une telle démarche.

Le chef du centre concerné est membre du jury régional qui sélectionne les suggestions déposées dans les boites à idées et devant être primées. C'est lui qui a insisté pour que son centre fasse partie des sites pilotes où les cercles de qualité allaient être testés. Il soutient les membres du cercle dans leur action ,prêtant même sa voiture à l'animateur pour que celui-ci perde le moins de temps possible lors des déplacements effectués dans le cadre du cercle. Son intérêt pour la bonne marche du groupe est évident et ce n'est sans doute pas un hasard si ce groupe a été le premier de la DOT à déboucher sur des résultats positifs. Tout ceci lui permet de dire : "dans un CCL, on peut mesurer la qualité, et mon centre est passé de la 2ème à la 1ère place dans la DOT".

Le chef de section est un inspecteur. C'est une des particularités de ce centre : il y a un seul échelon entre le chef de centre et les chefs d'équipe. Il est faciliteur pour le cercle : c'est lui qui devra intervenir en cas de problème. Pour lui, le fonctionnement du cercle ne présente pas d'inconvénient au niveau de la gestion. Dans son service, les agents effectuent un travail qui peut être confié à des sous-traitants, ils sont donc mis en concurrence. Il faut assurer un chiffre d'affaire moyen par agent et par jour de 800 Frs (ce chiffre d'affaire est calculé et contrôlé tous les 3 mois). Mais quand le groupe se réunit (1/2 journée tous les 15 jours), le chiffre d'affaire à réaliser est corrigé à la baisse : il n'y a pas incompatibilité entre la bonne exécution du travail journalier et les réunions du groupe. De plus la solution proposée par le groupe intéresse directement cet inspecteur : l'intervention des équipes (raccordement des clients) est en effet réduite de 10 mn environ grâce aux simplifications apportées dans le montage de la boite de jonction. Or dans un très proche futur, ces équipes auront pour tâche, non seulement de raccorder les clients, mais également de leur proposer de nouveaux produits. C'est sans difficulté qu'il fera accepter cette charge de travail supplémentaire à ses

équipes.

L'animateur, un chef d'équipe, a accepté ce rôle par curiosité et également pour répondre aux attentes de certains de ses agents, volontaires pour participer à un cercle de qualité. Il explique que personnellement l'animation du groupe lui a beaucoup apporté. Il a acquis "une meilleure connaissance du tissu industriel local" (demandes du devis pour la modification de la pièce), une meilleure connaissance de la gestion du centre (le cercle doit calculer le temps de retour de l'investissement proposé : six mois dans ce cas). Et surtout il explique : "cela me permet de discuter avec l'ingénieur (chef de département) qui n'avait pas de temps à me consacrer avant. Et puis cela permet de discuter de tout autre chose".

Les membres du cercle, à une exception près, sont jeunes et ont un niveau d'étude élevé (niveau bac). Ils sont contents d'avoir résolu ce problème vieux de deux ans, maintenant ils ne passeront plus que cinq minutes au lieu de quinze pour fixer la boite de connexion. Ils vont peut être être récompensés pour cette proposition, cela n'est pas certain car cela créerait un précédent : rémunérer un cercle que qualité. Mais ils ont déclaré qu'ils continueraient à participer au groupe même si la récompense espérée n'était pas attribuée.

Ainsi lorsque tout le monde y trouve son intérêt, les résultats ne se font pas attendre. Les intérêts cités dépassent largement l'intérêt de convivialité (discours dominant). De plus pour certains, les avantages apportés par la gestion participative n'apparaissaient pas clairement avant sa mise en place. Alors faut-il forcer le volontariat, forcer les cadres à s'impliquer ?

FORCER LE VOLONTARIAT

Dans l'exemple précédent, l'animateur expliquait que, poussé par la curiosité, il s'était porté volontaire. Or, des agents, membres du cercle, ont expliqué qu' "ils avaient dû aller le chercher de force !" Cette anecdote a été confirmée par un membre du comité de pilotage.

Un autre exemple est celui d'un cercle qui a cherché longtemps un animateur. Le chef direct des membres du groupe ayant refusé, un chef d'équipe d'un autre service a accepté de prendre sa place. Or ce groupe ne s'est réuni que 3 fois : l'animateur n'avait pas les compétences techniques

nécessaires.

Certains proposent pour pallier cet inconvénient de confier l'animation du cercle à l'un des ses membres. Cela est possible en théorie , mais l'est sans doute moins en pratique. En effet, à partir du moment où le groupe propose une solution, l'animateur a souvent de nombreuses démarches à effectuer (contacts soit avec l'extérieur, soit avec la hiérarchie) et doit travailler sur le dossier en dehors des heures de réunion du groupe. Pour un agent, ce travail supplémentaire semble difficilement compatible avec les impératifs du travail journalier.

Angers a résolu ce problème en juin 86, en passant du cercle de qualité au groupe d'amélioration de la qualité. L'animateur est désigné en fonction de ses compétences dans le domaine étudié. C'est généralement un inspecteur. Quel rôle le chef d'équipe joue-t-il alors ?

Nous pensons que la question ne doit pas se poser en ces termes. Ce n'est pas la hiérarchie qui doit désigner l'animateur mais les agents. Le chef d'équipe peut-il refuser d'être animateur quand ses agents , volontaires pour participer à un cercle, lui en font la demande?

D-LES DEUX CONDITIONS DE SUCCES

De cette partie se dégagent deux conditions de succès d'une gestion participative.

1- La quantification des objectifs

D'une part, chacun doit avoir des objectifs quantifiés. Pour cela, il est nécessaire d'étendre la délégation, ou plutôt la responsabilisation sur des objectifs fixés, à des échelons plus bas que ceux actuellement concernés par le couple objectifs-moyens(chef de centre ou chef de section). Aucun problème technique ne devrait se poser puisque les ratios existent. C'est plutôt un problème de management au niveau de chaque centre qui doit identifier et faire accepter certaines données comme des objectifs majeurs.

2- L'implication des acteurs

D'autre part, seconde condition de succès, chacun doit être impliqué dans la gestion participative. Cela ne se limite pas à inciter le chef d'équipe à devenir animateur; il semble également souhaitable d'impliquer les échelons intermédiaires (IN et INP). Il serait sans doute possible soit de leur confier le rôle de faciliteur , soit de les intégrer au comité de pilotage. Les exemples cités montrent bien que les gens impliqués y trouvent généralement des avantages. Ceci en réponse aux attentistes et réfractaires qui ressentent la démarche participative comme une atteinte à leur légitimité.

Dans cette analyse, le fait que la DGT soit une administration n'apparaît pas. De nombreuses remarques seraient également valables pour un grand groupe mettant en place une gestion participative.

De plus cette analyse résulte d'un critére énoncé en préambule : est qualifié de succès un groupe dont les membres se réunissent régulièrement. Peut-on se contenter d'un tel critère ? Il faut , pour les cas de succès, répondre à la question : "une gestion participative permet-elle d'être plus performant " ?

E- ATTITUDE DES SYNDICATS

Les organisations syndicales sont parfois citées lors des entretiens. Mais on reste au niveau de l'anecdote. Par exemple, un cercle aurait été manipulé : proposant comme solution après quelques réunions une revendication syndicale vieille d'un an et qui avait alors été rejetée par la direction. A l'opposé, les membres d'un cercle se seraient désistés après avoir pris connaissance du nom de l'animateur : celui-ci était un militant actif. Ces deux exemples ne sont pas représentatifs. Localement les organisations syndicales ont vis à vis de la gestion participative une attitude neutre, suivant ainsi les mots d'ordre, ou plutôt l'absence de mot d'ordre précis des fédérations.

Les organisation syndicales n'ont pas été associées à la mise en place de la gestion participative. Car bien que suivie au niveau du ministère par un groupement du service du personnel, cette implantation s'effectue de façon décentralisée.

En tant que spectateurs certains s'interrrogent sur l'opportunité d'une telle démarche : "ou c'est une mode et cela ne sert à rien, ou c'est une meilleure approche relationnelle. Quelle est la réalité ?" se demande un représentant de FO, qui explique qu'il manque d'informations à ce sujet.

Pour la fédération PTT-CGT, cette démarche s'inscrit dans une logique de privatisation. Par contre, FO et la CFDT ne voient pas clairement le but recherché. Ils expliquent qu'une nouvelle génération de gestionnaires essaye de prendre en compte l'effet social. Mais ils opérent avec maladresse : " les groupes de travail sont mis en place par des ingénieurs qui appliquent le management participatif aux télécommunications comme on applique une opération arithmétique à deux nombres", précise un membre de la fédération CFDT. "Le projet d'entreprise reflète la totale méconnaissance de la psychologie de groupe de la part de ses auteurs " (FO)

Il y a unanimité quant à l'utilité d'une telle démarche : elle ne change rien. Rien de concrêt n'est proposé aux agents (en terme de rémunération), et en termes de relations avec la hiérarchie, "seuls les dirigeants qui attachaient déjà de l'importance à l'aspect relationnel feront du cercle de qualité."

Seul aspect positif retenu par FO : "c'est valorisant pour l'individu : son aspect café du commerce peut s'y révéler".

La critique principale est celle-ci : " les cercles n'abordent que des sujets dérisoires". Les sujets importants sont ignorés. Les cercles de qualité ne sont donc pas représentatifs des intérêts des travailleurs.

Bien que la critique soit unanime, les mots d'ordres ne le font pas apparaître. " On ne peut prendre le risque de condamner des cercles de qualité et de voir nos adhérents y participer malgré nous", explique un délégué de FO. Afin de ne pas trop "mouiller" la fédération, il demande aux militants de ne pas participer, mais afin de ne pas rester à l'écart , il demande quand même aux adhérents qui seraient intéressés de rentrer dans les groupes. Seule la CGT a une attitude plus agressive, elle demande : " de participer aux groupes afin de les empêcher de déboucher, ou plutôt afin de poser les vrais problèmes".

La démarche participative est critiquée par les organisations syndicales : elle est ressentie comme une atteinte à leur monopole de discussion avec les agents. Mais les mots d'ordre sont soit inexistants, soit ambigus. Les syndicats sont absents de la gestion participative.

F -SPECIFICITES ET DEGRES DE LIBERTE DE LA DGT

Deux points importants distinguent une administration telle que la DGT d'un grand groupe industriel: les syndicats et les règles de gestion.

Les syndicats , nous venons de le voir , sont en position d'attente et leur forte implantation au sein d'une administration telle que la D.G.T. ne joue pour l'instant aucun rôle vis à vis de la gestion participative.

Mais

LA DGT PEUT-ELLE SE DONNER LES MOYENS DE SA POLITIQUE?

Dans le cas où la DGT généralise la gestion participative, les moyens humains qu'elle y consacrera seront-ils suffisants ?

Par exemple, au niveau des coordonnateurs (9) l'un d'eux expliquait : "je gère dix cercles de qualité, si la politique se poursuit comme prévue, j'en aurai quarante à suivre et je risque fort d'être débordé". D'autant plus qu'il n'est pas évident que la DOT accepte de mettre une seconde personne à temps complet comme coordonnateur.

Un autre problème est celui de la permanence des hommes : par exemple, l'initiateur de la démarche participative à Angers a été muté alors que la mise en place de celle-ci n'était pas terminée.

Mais certains indices montrent qu'au niveau de la gestion du personnel, les choses évoluent. Par exemple, le recrutement par les DOT de certains cadres déroge à la stricte application des règles administratives. Les chefs de centre peuvent être recrutés hors des tableaux de mutation. Pour les INP, si le tableau de mutation reste en vigueur, le DOT n'est plus tenu de choisir le nom en tête de liste et peut choisir le premier ayant les compétences requises.

**LA COHERENCE ENTRE OBJECTIFS QUANTIFIES ET PRATIQUES DE GESTION PARTICIPATIVE, GAGE DE LA PERFORMANCE DANS L'ENTREPRISE

L'analyse précédente a validé le modèle suivant dont le scénario se résume ainsi :

1ére étape	définition d'indicateurs chiffrés et mise en place de moyens techniques permettant de les mesurer et de les diffuser (moyens existant déjà à la DGT)
2éme étape	sélection pour chaque section, sous-section, voire même équipe, des indicateurs majeurs (consensus nécessaire ?)
3éme étape	le groupe se réunit et travaille sur un problème dont la résolution améliore au moins un des indicateurs
4éme étape	on s'aperçoit que les indicateurs s'améliorent ! donc la démarche est cohérente

Mais certains critiquent cette approche et tiennent le discours suivant : " ce modéle ne peut donner que des résultats limités. En effet, un groupe ne peut résoudre qu'un faible pourcentage des problèmes qu'il rencontre. Il semble beaucoup plus souhaitable de s'attaquer à ces problèmes plus en amont, dés le stade de la conception ; consacrer à ce niveau là les moyens que l'on consacre aux cercles de qualité permettraient de résoudre une plus grande proportion des problèmes. Il n'est donc pas pertinent de faire travailler des groupes sur des problèmes liés à des objectifs de gestion. Ils doivent travailler sur des problèmes liés à l'organisation. Le but essentiel est d'améliorer la communication dans ou entre établissements, les résultats "quantifiables" arriveront naturellement par la suite.

Notre conclusion différe de ce discours. Les entretiens que nous avons menés et les expériences que nous avons pu observer montrent qu'une gestion paticipative visant uniquement à l'amélioration de la communication interne est sanctionnée par un échec. Par contre, une démarche participative répondant aux deux conditions ennoncées dure.

Maintenant que les conditions de succès d'une gestion participative ont été prises (au sens du critère retenu dans la partie II), on peut s'intéresser à la cohérence d'une telle démarche. Comment s'articulent les deux discours présentés dans la première partie: celui sur la participation et celui sur la performance définie par des critères de gestion.

La performance aux télécommunications a longtemps consisté à satisfaire un objectif unique à moyen et long terme: donner le telephone aux français.

Aujourd'hui, cet objectif atteint, la performance est la capacité de l'organisation à s'adapter à plusieurs objectifs de gestion qui changent dans le temps.

Il faut changer des habitudes. Expliciter ces objectifs à tous les niveaux necessite donc une modification durable de l'organisation. La gestion participative est une réponse possible, si les conditions de succès donc de permanence sont respéctées.

ANNEXES

Annexe 1: Bibliographie

Annexe 2: Organisation de la Direction Générale des Télécommunications (D.G.T.)

Annexe 3: Méthode de résolution de problèmes (M.R.P.)

ANNEXE 1 BIBLIOGRAPHIE

1- Michel Crozier L'acteur et le système

2- Renaud Sainsaulieu L'identité au travail

3- Cabinet Bossard Rapport d'audit de la DOT de Saint-Quentin (Dec.85)

4- Claude Giraud Le Management Participatif, l'autre voie? (Oct. 86)

5- Philippe Bernoux La sociologie des organisations

6- Cabinet Bossard Rapport d'audit de la DOT Provence-Alpes

7- Renaud Sainsaulieu, Claude Giraud, Yves Granger Le devenir des cadres PTT: le cas des télécommunications (Aout 83)

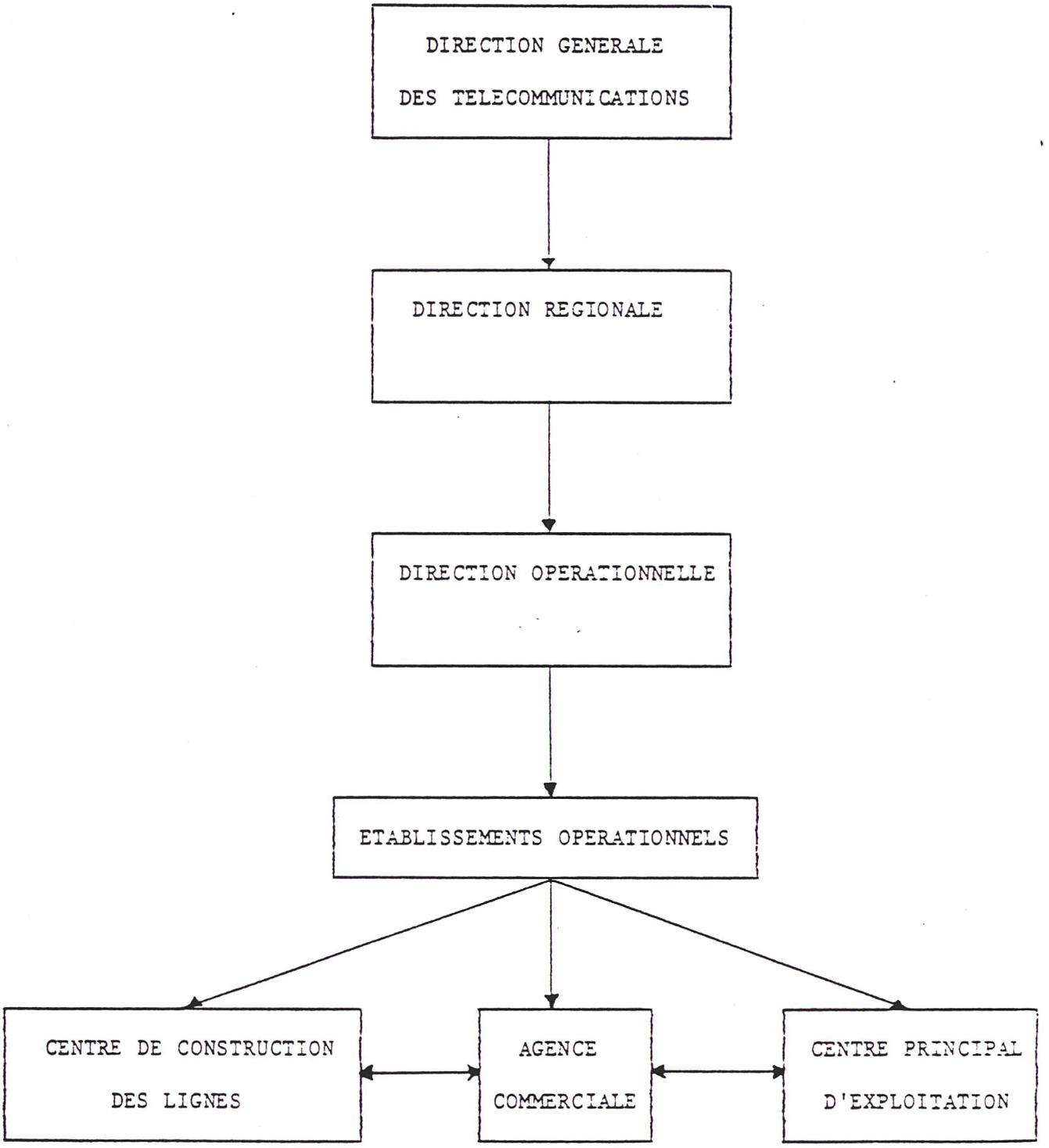
8- Isabelle Audran Expérience de cercles de qualité à la DOT d'Angers (rapport de maîtrise, Sept. 85)

9- Françoise Chevalier Les cercles de qualité: le problème de l'essouflement (juin 87)

ANNEXE 2

ORGANISATION
DE LA D.G.T.

ORGANISATION DES TELECOMMUNICATIONS



- Cabines
- Accueil
- Gestion

- Renseignements
- Dérangements
- Essais et Mesures

ANNEXE 3

LES METHODES DE RESOLUTION DE PROBLEME

X

X