

Entreprises de service public VERS UNE LÉGITIMITÉ RENOUVELÉE ?

par Marie-Laure Buisson * et Solange Hernandez **

*Les entreprises de service public connaissent
des mutations importantes
qui affectent fortement leur management.*

Lorsqu'elles s'engagent dans des démarches de management responsable, les entreprises ont souvent comme objectif sous-jacent la recherche d'une forme de légitimité sociale. En effet, les entreprises « dépendent (...) du consentement de la société dans laquelle elles évoluent » (1). Ainsi, par l'introduction de pratiques organisationnelles spécifiques, ont-elles la possibilité d'être – ou de paraître – « socialement responsables ».

Les entreprises de service public (ESP) ne devraient pas, *a priori*, être concernées par cette « course à la légitimité », la nature de leur mission (satisfaction de l'intérêt général par le biais du service public) assurant la leur. Or, la notion de service public est partiellement remise en cause, et les ESP se préoccupent plus que jamais de performance.

Dans ce cadre, comment est vécue l'introduction de pratiques responsables dans ces organisations ?

Service public et performance

Le contexte dans lequel les ESP exercent leurs activités a connu une forte évolution, notamment sous l'impulsion de la construction de l'Union européenne. L'organisation traditionnelle des services publics en France constitue un obstacle à la réalisation d'un marché intérieur unique, mais le traité instituant la Communauté européenne (2) applique aux entreprises exerçant une mission de service public les règles de concurrence communes (article 86). À partir des années 1980, la notion même de service public est remise en cause et appelée à évoluer : les logiques de marché et de performance sont progressivement étendues au secteur public. L'utilisateur devient client, ses attentes ne cessent de croître. La recherche de sa satisfaction marque une véritable révolution, dont la traduction est managériale. Pour satisfaire ces exigences, les ESP sont contraintes d'abandonner des pans non rentables de leur activité, et leur identité en est fragilisée. Confrontées à des règles et dépendances nouvelles, leur avenir se teinte d'incertitude. Elles deviennent « mortelles » et doivent trouver leur place dans un système concurrentiel peu familier. Leur légitimité s'effrite, et le contrat social qui les liait à la société est reconsidéré.

* *Allocataire de recherche, rattachée au CEROG, IAE, Aix-en-Provence.*

** *Allocataire de recherche, rattachée au CEROG et au CESMAP, Institut de Management Public, Aix-en-Provence, Université Paul Cézanne.*

(1) **M. J. Hatch**, *Théorie des organisations, de l'intérêt de perspectives multiples*, De Boeck Université, Paris, Bruxelles, 2000, p.101.

(2) Signé le 25 mars 1957, à Rome, et consolidé le 2 octobre 1997, à Amsterdam.

MANAGEMENT RESPONSABLE ET DIALOGUE SOCIAL

Avec l'ensemble des syndicats des entreprises du groupe dans le monde, EDF a engagé une négociation portant sur la Responsabilité Sociale d'Entreprise. La mise en place d'une telle démarche a immédiatement soulevé des difficultés, certaines aussi triviales que celle d'identifier les interlocuteurs syndicaux représentatifs hors Europe (1). Précédemment, les organisations syndicales françaises et européennes avaient refusé de s'inscrire dans la démarche conduisant à la promulgation d'une charte éthique, car « l'éthique, ça ne se négocie pas ». Il a donc fallu mettre en évidence ce qu'il y avait à négocier.

Une telle négociation correspond à la fois aux orientations du groupe – le dialogue social est un facteur constituant de sa réussite – et aux aspirations des organisations syndicales. Cette approche est une suite de l'Agenda 21 d'EDF, dont les vingt-et-un principes directeurs ont vocation à nourrir le dialogue social au sein d'EDF. De leur côté, au niveau confédéral, les organisations syndicales sont porteuses d'une démarche de dimension mondiale, en cohérence avec l'évolution de l'économie.

La négociation en cours s'inscrit comme une étape dans une volonté de développement durable qui sous-tend choix d'investissement, mise sur le marché de produits, activités quotidiennes du groupe (2). Engager aujourd'hui cette négociation est une reconnaissance du rôle que peuvent jouer les partenaires sociaux dans une politique de responsabilité sociale d'entreprise cohérente. Les champs de négociation ont été déterminés ensemble, qu'ils soient tournés plutôt vers l'interne des entreprises, comme la santé-sécurité au travail, la protection sociale, la lutte contre les discriminations..., ou plutôt vers l'externe : clients démunis, accès à l'énergie, promotion de l'efficacité énergétique... Un tel accord

visé un engagement des entreprises du groupe, qui soit porté par l'ensemble des managers et des salariés. Il faut pour cela arriver à un juste équilibre entre l'ambition de responsabilité sociale et environnementale du groupe et le respect de la subsidiarité pour que chaque entreprise et chaque salarié puissent s'en emparer.

Dans ses ambitions, cette démarche est novatrice, car si des accords internationaux existent déjà, ils ont été jusqu'à présent négociés et signés au niveau des fédérations syndicales internationales et pas par chacun des syndicats des différentes entreprises. Au niveau des syndicats, la négociation nécessite un calage culturel entre organisations, car selon les pays (3), les réalités sociales et culturelles ne sont pas les mêmes (4). Parallèlement, un groupe de négociation « direction », représentant les différentes entreprises du groupe, avec leurs spécificités locales, a dû être mis en place.

Cette négociation devrait aboutir à une signature d'ici la fin de l'année 2004. Des enseignements pourraient en être tirés pour le management du groupe. La démarche de négociation constitue elle-même un apprentissage précieux de ce que sont les composantes de la responsabilité sociale d'EDF, et de leur pertinence future au niveau mondial.

Pierre-Yves Madignier

*Directeur délégué
du développement durable, EDF*

(1) Il existe un Comité d'Entreprise Européen, qui a déjà travaillé, à la demande des syndicats, sur l'originalité de la construction du groupe avec son contenu social et humain spécifique.

(2) La nature de bien vital que revêt l'électricité, la volonté de favoriser l'accès des plus démunis à l'énergie, les questions environnementales que soulève l'activité d'énergéticien sont quelques-unes des raisons de l'implication du groupe dans le développement durable.

(3) De la Chine au Brésil en passant par l'Europe.

(4) Sur la notion de sous-traitance ou de hiérarchie, par exemple.



Une légitimité à reconquérir

Pour être légitime, l'entreprise doit se conformer aux attentes de ses parties prenantes, qui reflètent plus globalement les normes, valeurs et croyances prévalant dans le contexte dans lequel elle évolue. Cette légitimité est définie par Suchman (3) comme « une perception ou hypothèse généralisée selon laquelle les actions d'une entité sont souhaitables (...) ou appropriées au sein d'un système socialement construit de normes, valeurs, croyances et définitions ». Or, les évolutions culturelles occidentales récentes prônent la responsabilisation de chacun, y compris des entreprises, sur le long terme. Dans ce contexte, l'adoption de pratiques responsables (par exemple, les certifications ISO), favorise l'émergence et le maintien d'une forme de légitimité qui assure la survie de l'organisation (4). Face à la remise en cause de leur légitimité, les ESP incorporent donc, au même titre que les entreprises privées, des règles et procédures de management responsable, rationalisées en externe. Cependant, ces pratiques restent bien souvent sans rapport avec leurs modes de gestion internes, renforçant une « déconnexion » entre structure formelle et activités quotidiennes, déjà caractéristique des ESP. Dans ce contexte, l'introduction de pratiques institutionnalisées supplémentaires ne devrait pas *a priori* engendrer de tensions particulières, hormis une éventuelle accentuation des difficultés d'efficacité en interne. Toutefois, leur adoption coïncide avec la remise en cause de la notion de service public.

Un système managérial remis en cause

L'observation de processus de certification ISO 14001 (5), une des étapes vers un management responsable, illustre les difficultés rencontrées par les ESP dans leur quête de légitimité. Ainsi, les principales tensions enregistrées proviennent-elles de la culture d'entreprise propre à ce secteur.

Pour remplir leur mission, ces entreprises ont longtemps ignoré certains coûts économiques, sociaux, environnementaux, comme EDF qui ne jugeait pas utile d'enterrer les lignes électriques. Ceci a fortement contribué à façonner leur culture organisationnelle. Mais face aux préoccupations de performance et de rentabilité, les ESP doivent désormais intégrer des aspects nouveaux dans leurs modes de gestion, qui peuvent entrer en conflit avec la culture d'entreprise. Celle-ci véhicule des valeurs semblant parfois éloignées du management responsable. Néanmoins, ces entreprises, telles la SNCF, EDF, GDF, par la nature de leur activité et l'exigence de sécurité qui en découle, sont familières des processus qualité.

Les résistances aux changements sont atténuées par la mise en place de formations, actions de sensibilisation et chartes ; par

(3) **M.C. Suchman**, *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*, *Academy of Management Review*, Vol. 20, n° 3, 1995, p. 571-610.

(4) **W.W. Powell & P.J. Di Maggio**, *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: University of Chicago Press, 1991.

(5) Attestant des démarches de respect de l'environnement en place dans l'entreprise.

exemple, la Charte des Entreprises Publiques pour le Développement Durable. Plus globalement, ces organisations souhaitent désormais afficher de nouvelles valeurs forgeant leur identité, et n'hésitent pas à le faire savoir à leurs usagers-clients. L'explosion des frais de communication de ces entreprises en témoigne (6).

La démarche vers un management responsable peut engendrer des modifications importantes du fonctionnement global de l'entreprise, surtout si elle est concomitante avec un changement de statut. Les nouvelles configurations organisationnelles qui en résultent impliquent une ré-allocation des ressources, provoquant une nouvelle donne dans la répartition du pouvoir. La recherche de légitimité et de ressources passe en outre par l'élaboration de nouveaux partenariats (par exemple, le programme « Management et environnement » mené par la SNCF en collaboration avec l'ADEME).

Les conséquences managériales de l'adoption de pratiques responsables sont donc visibles, et gérées différemment selon les motivations qui ont poussé l'entreprise à les adopter (7). Les tensions rencontrées sont davantage perceptibles lorsque la quête de légitimité n'est pas soutenue par une réflexion globale sur l'identité de l'entreprise, ses métiers, ses valeurs.

Finalement, c'est un double mouvement qui peut être observé. D'une part, les entreprises privées sont soucieuses de définir des objectifs sociétaux de protection de l'environnement, de qualité, d'éthique, s'inscrivant dans une politique générale d'intérêt collectif, réservée jusqu'alors aux ESP. D'autre part, ces dernières sont contraintes d'évoluer vers une culture de la performance, où la gestion par les résultats se fait plus pressante.

Dans ce contexte, les ESP doivent adapter leurs modes de gestion et renouveler leur légitimité. La satisfaction des attentes de parties prenantes hétérogènes et nouvelles en est la clé, assurant l'accès à des ressources vitales pour l'organisation. L'adoption de pratiques de management responsable constitue alors un pas vers une nouvelle forme de légitimité.

Certaines des questions soulevées par le management responsable dépassent le domaine des sciences de gestion et empiètent sur l'espace de l'économie politique, de la philosophie et de l'éthique. Néanmoins, l'observation de l'organisation des ESP ne peut que réinterroger les objectifs de chaque entreprise, leurs pratiques managériales et leurs procédures, et faire émerger les conditions d'un changement pour une responsabilité renouvelée.

Marie-Laure Buisson et Solange Hernandez

(6) **M. Chevallier, G. Duval**, « Les failles de la concurrence », *Alternatives Economiques*, n° 227, juillet-août 2004, p 11.

(7) La question de la gestion des ressources humaines ne peut être évacuée (conditions statutaires, recrutements, promotions, indices de salaire), même si elle n'est pas approfondie ici.