

2ème partie

LA TRANSFORMATION DES RAPPORTS DE
POUVOIRS ENTREPRISES-MUNICIPALITES

- Chapitre I - L'INCIDENCE DE LA POLITIQUE COMMERCIALE
SUR LES RAPPORTS ENTREPRISES-MUNICIPALITES
- Chapitre II - UN NOUVEL EQUILIBRE DE POUVOIRS ENTRE
CONCESSIONNAIRE ET CONCEDANT
- Chapitre III - L'INSERTION DE TRANSEXEL DANS LA CONFIGURATION
DES POUVOIRS QUI PRESIDE A L'EVOLUTION DES TRANS-
PORTS COLLECTIFS DANS LES AGGLOMERATIONS

En 1964, les professions de foi du type "gérer les réseaux comme des entreprises industrielles" ou "contrairement aux canons de la profession" résumant bien ce parti-pris de maintenir autant que possible l'équilibre financier des réseaux. D'une part, à cette époque, les municipalités se montrent généralement réticentes à apporter une contribution financière pour des services en régression, représentant donc un enjeu de plus en plus faible. Mais, d'autre part, en tentant de défendre l'équilibre d'exploitation dans les réseaux aux "risques et périls" ou à limiter les demandes de contributions financières supplémentaires dans les réseaux à "compte de gestion" ou à "recettes garanties", TRANSEXEL cherchait aussi à éviter une intervention des municipalités dans les problèmes d'exploitation qui risquerait d'amoinrir l'autonomie de l'entreprise. Pour cela, l'utilisation de capitaux publics à faibles taux d'intérêt diminuait les contraintes de rentabilité financière, tandis que la recherche d'une meilleure productivité, le développement des services spéciaux et occasionnels et les initiatives en matière commerciale visaient à maintenir l'équilibre du compte d'exploitation.

Cependant, le développement d'une politique commerciale visant d'abord à attirer et à maintenir la clientèle des usagers des transports collectifs, précède une transformation des rapports de pouvoirs entre le concessionnaire du réseau et le concédant (municipalités ou syndicat intercommunal) sur la base d'un pouvoir d'expertise en matière de conception et d'organisation des services.

En effet de sa pratique commerciale, TRANSEXEL a tiré les bases d'un savoir-faire en matière de conception et d'organisation des réseaux d'autobus. En apportant des améliorations qualitatives et quantitatives aux réseaux et en redressant la situation de baisse de la fréquentation, l'entreprise a acquis une certaine crédibilité auprès des municipalités. Dès lors, le subventionnement des réseaux par celles-ci résulte moins de la nécessité de maintien d'un service minimum pour les usagers captifs que d'une politique visant à faire jouer un nouveau rôle aux transports en commun dans le développement de la ville.

Il en résulte un nouvel équilibre des rapports de pouvoirs entre les municipalités et l'entreprise fondé sur l'expertise reconnue à celle-ci et l'enjeu que représenté le transport en commun pour les municipalités.

Ce pouvoir d'expertise ainsi reconnu s'accroît du savoir-faire développé par l'ensemble du groupe et, notamment, par le bureau d'étude E. C. T. dans le domaine des techniques nouvelles de transport, permettant ainsi à l'entreprise de s'insérer dans l'ensemble du système de pouvoir qui, au niveau local, préside à l'évolution du transport urbain et d'agir comme "gestionnaire-conseil" et comme "conseil" auprès des municipalités dans les décisions qui touchent à l'organisation des déplacements dans l'agglomération.

Chapitre I - L'INCIDENCE DE LA POLITIQUE COMMERCIALE SUR LES RAPPORTS ENTREPRISES - MUNICIPALITES

D'une manière générale, les initiatives prises dans les réseaux en matière d'information du public et de publicité, puis de création de lignes nouvelles, de restructuration, d'aménagement des véhicules, etc., étaient des tentatives essentiellement orientées vers l'amélioration de la fréquentation de manière à équilibrer ou à ne pas détériorer le compte d'exploitation du réseau.

Même si ces initiatives n'ont pas toutes eu un résultat immédiat en terme de fréquentation, elles marquent une évolution des rapports entreprises - municipalités, dans le sens d'une reconnaissance par les municipalités d'un certain "pouvoir d'expertise" de l'entreprise sur la définition de l'offre de transport.

L'information du public

Le développement de l'information du public avait essentiellement pour objet de promouvoir l'offre de transport auprès des usagers, en facilitant son accessibilité.

Mais, en même temps, cette politique a eu pour effet de rendre les réseaux plus sensibles aux demandes et aux plaintes qui pouvaient émaner du public.

Celles-ci étaient souvent relayées par les municipalités et fournissaient des occasions de tensions, voire de conflits, entre la municipalité et l'entreprise.

Un directeur de réseau dépeint ainsi la situation qui en résultait et la commente :

"Les municipalités nous transmettaient des demandes pour un service "nouveau (modification de lignes, etc.) ; cela provoquait une petite réunion "à la mairie.

"Réponse de notre part : ils n'ont qu'à marcher un peu à pied et prendre "l'autobus à tel endroit, etc.

"On pouvait comprendre cette réponse pour des réseaux aux risques et "périls, dans un réseau à compte de gestion, c'est inacceptable".

En acceptant d'étudier ces plaintes, en menant éventuellement des enquêtes et en fournissant des arguments aux municipalités, les réseaux se sont mis en position plus favorable pour négocier des solutions éventuelles ou justifier un refus de les prendre en considération.

• Les campagnes publicitaires

Il est peu probable que les campagnes publicitaires, menées en 65 et 67 sur le thème "Prenez l'autobus", aient eu un effet important pour attirer une clientèle nouvelle vers le transport en commun.

Cependant, ces campagnes sont l'occasion de démarches d'un type nouveau auprès des municipalités, sur un thème se situant délibérément hors de la routine concernant le rôle des transports en commun.

Elles signalent de façon visible le "dynamisme" de l'entreprise, tandis que, par exemple, les améliorations de productivité n'intéressent que l'entreprise elle-même et que les efforts dans le domaine de l'information ne sont sans doute accessibles qu'aux seuls usagers.

En outre, il est recommandé aux directeurs de ne lancer ces campagnes qu'avec l'autorisation des maires et de précéder la diffusion de tracts d'une présentation à la presse au cours de laquelle ils devraient "faire ressortir que seuls les transports urbains sont en mesure de résoudre les problèmes de la circulation dans la ville moderne".

L'entreprise se donnait ainsi l'occasion (en 65 et 67) de se situer dans le champ de ceux qui sont susceptibles de former des projets sur l'avenir des transports en commun.

Elle sortait déjà du simple rôle "d'exploitant" et se plaçait en tant que "conseil". Certes, ce n'est qu'au niveau du discours et elle ne pouvait se prévaloir d'aucun savoir-faire particulier pour légitimer cette intervention. Il s'agissait seulement d'ouvrir la porte à d'autres initiatives et en quelque sorte de légitimer, de façon symbolique (la campagne publicitaire), l'intervention de l'exploitant dans des projets d'avenir concernant les transports en commun.

. La diffusion de réglementations et d'expériences concernant les transports en commun

De même, les directeurs de réseaux sont chargés de faire valoir auprès des responsables municipaux l'intérêt de nouvelles mesures préconisées par l'Administration ou d'expériences mises en oeuvre dans certaines agglomérations (déjà citées à propos du développement du savoir-faire).

- En 1965, la création d'un parking de dissuasion à la périphérie de Nice, doublé d'un système de navettes avec le centre et d'hôtesses chargées de l'information :

"Mais sans attendre (les résultats de cette expérience), vous pouvez d'ores et déjà utiliser ce précédent auprès des villes ou des Ponts et Chaussées ...".

- En 1966, sur la loi du 18 juin 1966 relative aux pouvoirs de police conférés aux maires en matière de circulation :

"Il est indispensable que vous fassiez connaître au maire, à ses collaborateurs et aux Ponts et Chaussées, l'importance de cette nouvelle loi pour les transports urbains, et, d'une façon générale, pour les services publics, ...".

- En 1967, sur la création de couloirs spéciaux réservés aux autobus :

"Au cours de vos conversations avec vos autorités municipales, vous pourrez faire état de ces mesures pour essayer d'en obtenir de semblables".

. Extension de lignes ou création de lignes nouvelles vers les ZUP

Dans les années 60, la transformation des villes est surtout marquée par le développement d'ensembles de logements (ZUP, grands ensembles dans la périphérie des villes, à une distance du centre de plus en plus lointaine).

Nous avons montré comment TRANSEXEL avait saisi ces transformations comme des opportunités commerciales nouvelles et avait développé, à cette occasion, une politique anticipatrice de création de lignes, de manière à inciter les premiers occupants à utiliser le transport en commun pour résoudre les nouveaux problèmes de déplacement causés par leur éloignement du centre et des principales activités.

Cette politique anticipatrice a été soutenue par certaines municipalités comme celle de Besançon qui, dès 1965, a mené une politique en faveur du développement du transport en commun, mais elle a été menée également dans des réseaux "aux risques et périls" comme Caen à la seule initiative de l'entreprise.

Cependant, cette politique instaure un mode nouveau de rapport entre la municipalité et l'entreprise. Celle-ci prend les devants pour créer la ligne nouvelle, même si éventuellement la municipalité la subventionne, au lieu que ce soit la municipalité qui, cédant à la pression des habitants, contraigne l'entreprise.

L'entreprise se met ainsi en mesure, à cette occasion, de définir l'offre de transport et, en outre, d'anticiper sur la demande éventuelle de la municipalité.

Les innovations du Marketing

Dans cette transformation, les "innovations" de toutes sortes que nous avons relevées (aménagement de véhicules, restructuration des réseaux, etc.) qui portent précisément sur la conception de l'offre, actualisent et concrétisent le pouvoir d'expertise de l'entreprise sur la définition des services de transport. Elles sont la manifestation concrète de l'émergence de ce nouveau pouvoir et un moment dans la stratégie de reconnaissance de ce pouvoir d'expertise auprès des municipalités.

. Certes, les restructurations partielles ou complètes de réseaux sont d'abord vécues par les responsables de TRANSEXEL comme le moyen d'une politique cherchant la meilleure adaptation possible de l'offre de transport à la demande. Mais leur élaboration est aussi l'occasion pour l'entreprise de prendre l'initiative d'ouvrir un débat avec les responsables municipaux sur l'organisation des transports dans la ville.

- . De même, c'est le souci d'attirer la clientèle qui guide les initiatives en matière d'aménagements intérieurs ou extérieurs des autobus (moquettes, bus design) ainsi qu'une certaine indépendance dans le choix des modèles (en introduisant, ne serait-ce que quelques véhicules de marque étrangère). Mais, en même temps, l'exploitant se place dans la situation d'avoir à justifier son choix sur la base d'une argumentation technique et commerciale.

Le rôle idéologique du "Marketing"

A cet égard, le "Marketing" joue un rôle idéologique couvrant l'évolution des rapports entreprise - municipalités en associant fortement à une "fonction" de l'entreprise chargée d'"analyser les besoins" et de "concevoir le produit", ce qui relève de l'interprétation et de la sélection des demandes sociales concernant le transport collectif et de la définition correspondante des caractéristiques de l'offre de transport.

L'entreprise se définit ainsi, non plus comme "rouleur" chargé de produire cette offre, mais comme "détecteur" de la demande et "concepteur" de l'offre, c'est-à-dire comme "conseil" de la municipalité justifiant son intervention sur la base d'un savoir-faire "technique" spécifique (celui du Marketing).

La présence de la fonction Marketing dans les différents réseaux sous la forme d'un organe spécialisé de la structure, par ailleurs étroitement associé à la gestion de l'entreprise, officialise ce qui constitue le nouveau rôle de l'exploitant sur la définition de l'offre de transport, c'est-à-dire cette mutation de l'"exploitant" en "conseil" des municipalités.



Chapitre II - UN NOUVEL EQUILIBRE DE POUVOIR ENTRE CONCESSIONNAIRE ET CONCEDANT

Le nouvel équilibre de pouvoirs qui va s'instaurer entre le concessionnaire et le concédant dépend cependant de deux facteurs :

- 1) la reconnaissance par les municipalités du savoir-faire de l'entreprise, comme pouvoir d'expertise sur l'organisation des transports urbains. Il faut que l'entreprise soit "crédible" auprès des municipalités.
- 2) l'enjeu que représente le transport urbain pour les municipalités.

1. LA CREDIBILITE DE L'ENTREPRISE ET LA RECONNAISSANCE D'UN POUVOIR D'EXPERTISE

A travers les initiatives qu'elle prend pour transformer les pratiques de l'offre de transport, l'entreprise cherche à se faire reconnaître une certaine capacité d'expertise en ce qui concerne l'organisation des transports publics et finalement un certain pouvoir pour formuler des projets pour leur amélioration.

Pour légitimer ce pouvoir, il est nécessaire que l'on puisse lier à ces initiatives les signes d'un quelconque retournement de la situation. La régression des transports urbains se caractérisait par la diminution continue de la fréquentation au fil des années, mais aussi par une certaine "image" d'inconfort, d'irrégularité, etc...

- image de marque : à travers certaines innovations "spectaculaires" telles que l'installation de la moquette sur le sol des autobus ou une carrosserie design dont les couleurs "s'harmonisent avec celles de la ville", l'entreprise projette une "image de marque" prenant à contrepied la représentation habituelle du transport en commun.

Cette "image de marque" est amplifiée par les comptes rendus de la presse locale et même nationale (tandis que le doublement de la fréquence d'une ligne n'attirerait, par exemple, aucun commentaire particulier).

Mais cette "image de marque" revêt une valeur de signe de l'enjeu potentiel que représente le transport en commun. Elle bénéficie, de plus, à la municipalité elle-même qui, dans l'esprit du public et de son électorat, est associée à ces transformations (ou du moins à leur symbole). Mais, surtout c'est l'entreprise qui est confortée dans son initiative (qui, encore une fois, n'est qu'un moment de sa stratégie) et ce sont les municipalités elles-mêmes qui demandent qu'elles se généralisent (par exemple, que l'on mette de la moquette dans tous les autobus).

- fréquentation : fondant son action sur une politique commerciale orientée vers le public (usagers et clients potentiels), l'entreprise choisit comme critère de succès un retournement de ce processus de diminution de la fréquentation. C'est en faisant la preuve que toutes les initiatives qu'elle développe peuvent arrêter le processus de "désaffection" des transports en commun qu'elle peut se rendre crédible auprès des municipalités.

Il est donc nécessaire pour que les rapports entreprise - municipalités se modifient que l'entreprise démontre que l'on peut changer les choses "Il faut que le réseau soit crédible auprès du maire".

(Le Président de TRANSEXEL)

Dans la quasi totalité des réseaux, ce résultat est obtenu. On observe une augmentation de la fréquentation plus ou moins sensible depuis 1969. A Caen, cette réussite est la plus spectaculaire : + 15 % en 1974 par rapport à 1973.

Il faut remarquer, cependant, que toutes ces évolutions sont liées à une augmentation de l'offre kilométrique ; mais, on peut penser que celle-ci est fortement valorisée par les politiques d'information, de publicité, d'aménagement des autobus et de restructuration.

Cependant, à Montpellier le nombre de voyageurs régresse tandis qu'à Lyon il stagne, mais dans ces deux réseaux il y a aussi stagnation de l'offre kilométrique.

En outre, le pouvoir d'expertise susceptible d'être reconnu à l'entreprise locale s'appuie à la fois sur la réussite des initiatives qu'elle a développées localement, mais s'accroît du fait des succès obtenus dans les autres réseaux.

• résultats du réseau de la ville :

Dans chaque agglomération, TRANSEXEL apparaît sous le nom d'une entreprise locale : Cie de transports de Besançon, etc...

TRANSEXEL est soucieux de conserver à chaque entreprise locale un nom qui associe plus fortement les décisions concernant le réseau local à des initiatives locales du réseau lui-même, mais aussi de la municipalité car, d'une manière générale, le réseau apparaît aux yeux du public comme une émanation de l'administration municipale. Par ailleurs, un certain nombre de décisions concernant le réseau sont bien liées à des décisions politiques des municipalités.

Enfin, la municipalité entend éventuellement tirer parti des résultats obtenus par le réseau comme un aspect de sa bonne gestion des affaires municipales. Ce qui compte d'abord pour les responsables municipaux, ce sont les résultats obtenus dans le réseau local pour justifier auprès des élus et de leur électorat d'éventuelles décisions politiques de promotion du transport en commun.

• résultats des autres réseaux du groupe

Cependant, les expériences tentées dans les autres réseaux du groupe servent aussi à augmenter la crédibilité du réseau local.

"La municipalité sait que l'on a acquis de l'expérience ailleurs".
(un directeur de réseau)

En ce sens, toute expérience tentée et réussie dans un réseau du groupe favorise le développement des autres réseaux en augmentant la crédibilité reconnue à la capacité d'expertise de chaque réseau local.

2. L'ENJEU DU DEVELOPPEMENT DU TRANSPORT URBAIN SUR
LES MUNICIPALITES

L'objectif de la politique commerciale est à l'origine, l'augmentation de la fréquentation de manière à maintenir ou à ne pas détériorer le compte d'exploitation des réseaux et à préserver ainsi l'indépendance de l'entreprise, donc sa capacité à développer d'autres stratégies autonomes.

Dans la quasi totalité des réseaux, la tendance à la baisse de la fréquentation est stoppée ou se renverse. Cependant, l'augmentation relative de la fréquentation correspond à une augmentation de l'offre kilométrique dont les charges ne sont pas compensées par l'augmentation de la fréquentation.

D'une manière générale, l'équilibre ne peut pas être maintenu sans une contribution financière des municipalités dans les réseaux qui sont encore "aux risques et périls", ce qui est obtenu en 1973 pour le réseau de Caen, en 1974 pour les réseaux de Brest et de Lorient et en 1975 pour le réseau de Montpellier. A fortiori, le développement des différents réseaux dépend étroitement de la contribution financière des municipalités.

Cependant, les conditions dans lesquelles se négocient tant les révisions de contrats que les extensions de réseaux déjà subventionnés, vont se trouver modifiées dans la mesure où le succès relatif des tentatives de l'entreprise pour améliorer la fréquentation en changeant l'organisation et la gestion du réseau lui feront reconnaître un certain pouvoir d'expertise par les municipalités.

La reconnaissance de ce pouvoir s'appuie cependant sur l'enjeu pour les municipalités d'une amélioration des transports en commun, mais enjeu qui lui-même ne leur apparaît que dans la mesure où l'entreprise a elle-même transformé ses pratiques et démontré que la régression n'est pas un processus inéluctable.

1. Fin des contrats "aux risques et périls"

C'est seulement après avoir montré sa capacité à amorcer des transformations et s'être fait ainsi reconnaître un certain pouvoir d'expertise que TRANSEXEL a pris des initiatives pour négocier de nouveaux contrats avec les municipalités et, notamment, pour modifier les contrats "aux risques et périls" :

- . Caen en 1973,
- . Brest et Lorient en 1974,
- . Montpellier en 1975.

Dans ces différents réseaux, l'augmentation du kilométrage offert et de la qualité de service n'étaient pas compensée par une augmentation suffisante de la clientèle.

D'autre part, les augmentations de tarifs ne permettaient pas une évolution des recettes suffisante pour compenser l'accroissement des charges d'exploitation.

Pour l'entreprise, l'enjeu de ces négociations est d'abord d'obtenir une contribution financière des municipalités pour compenser les déficits de l'exploitation mais aussi d'inciter la municipalité à développer le réseau.

Cependant, le succès relatif des initiatives prises dans ces réseaux et le développement d'une bonne "image de marque" dont bénéficie aussi la municipalité augmentent le pouvoir de l'entreprise dans la négociation. Elle dispose d'une arme qui est la diminution qualitative ou quantitative de certains services. Mais cette arme risque de se retourner contre l'entreprise.

Ce fut le cas dans un réseau, par exemple, à la suite d'une expérience de limitation des fréquences sur une ligne visant à montrer à la municipalité l'enjeu du transport en commun à travers la sensibilité des usagers à la qualité de service; c'est finalement l'entreprise qui a été victime d'une campagne de presse nuisant à la bonne "image de marque" qu'elle cherche, par ailleurs, à diffuser.

Pour les municipalités, le passage des "risques et périls" à une formule impliquant une participation financière à l'exploitation signifie une confrontation directe avec l'enjeu que représentent pour elles les transports en commun. Mais cet enjeu leur apparaît souvent à travers l'analyse de la situation que leur présente l'entreprise qui dispose d'un savoir élaboré sur le "marché" des transports collectifs.

Le "client" de l'entreprise est un "électeur" potentiel de la municipalité. L'entreprise partage ainsi avec la municipalité l'analyse de la situation, c'est-à-dire la détection et la sélection des demandes sociales concernant le transport collectif. De plus, dans la mesure où le savoir-faire du "Marketing" permet d'établir des prévisions valides sur les résultats de telle ou telle amélioration, la municipalité se trouve plus favorablement engagée à appuyer une politique de développement dont les implications financières sont ainsi maîtrisées.

En définitive, la fin des contrats aux "Risques et Périls" ne signifie pas une diminution de l'autonomie de l'entreprise; elle initie un processus de développement des transports en commun à travers l'établissement d'un nouveau rapport concessionnaire - concédant sur la base d'un pouvoir d'expertise reconnu à l'exploitant, comme concepteur de l'offre de transport.

2 La diversité des enjeux selon les agglomérations

A travers ce qui est pour l'entreprise une augmentation en terme de "marché", la municipalité lit mais aussi découvre des enjeux politiques. C'est en fonction de ces enjeux que représentent pour elle les transports en commun que la municipalité déterminera quel type de soutien elle donnera à la politique de développement des transports en commun. Il en résulte des politiques différentes selon les réseaux concernés.

Les exemples de Besançon et de Montpellier illustrent deux cas limites :

Cas de Besançon : A Besançon, la municipalité actuelle a pris elle-même des initiatives dès son accession à la mairie en 1965 pour s'assurer un contrôle plus direct de l'exploitation du réseau.

Le contrat concession avec recette kilométrique garantie a été transformé en 1969 en un contrat d'affermage avec compte de gestion, contenant les dispositions suivantes :

- . la ville rachète l'ensemble des équipements et des véhicules,
- . la rémunération de l'exploitant comprend une partie fixe forfaitaire et un intéressement à la productivité,
- . un fond de renouvellement du matériel est constitué, auquel est affecté automatiquement 20 % des recettes,
- . une commission municipale de surveillance se réunit tous les mois qui examine le compte de gestion et contrôle l'application du budget prévisionnel.

La commission municipale est devenue le moyen par lequel la municipalité a pris la responsabilité dans la gestion. Le responsable municipal des transports reconnaît :

"La C. T. B. au niveau technique, il n'y a pas eu de problème... On a trouvé en face de nous un exploitant qui s'est adapté et a apporté le soutien technique... Le service marketing a marqué profondément l'évolution de cette société".

Il y a donc à Besançon une municipalité qui, dès 1965, a pris des orientations politiques pour favoriser le développement du transport urbain et qui est associé à un exploitant qui, lui-même, s'est révélé capable de proposer des solutions "techniques". De plus, les prévisions et les études du service marketing servent de base au contrôle qui est effectué mensuellement.

Cas de Montpellier : A Montpellier, la situation s'est présentée différemment. Jusqu'en 1947, TRANSEXEL a été le concessionnaire du réseau de tramways.

En 1947, la municipalité socialiste a mis fin à ce contrat et a constitué le réseau en régie autonome qui a remplacé les tramways par des autobus.

Le réseau s'est développé en maintenant son équilibre financier y compris dans la période des années 60. La régie de Montpellier était citée comme une régie qui ne faisait pas de déficit.

Le processus de croissance qu'a connu Montpellier explique peut-être cette situation. Sa population est passée de 121 000 habitants à 167 000 habitants entre 62 et 68, soit une augmentation de 37 % (augmentation du nombre d'étudiants, arrivée des 'pieds noirs').

Cependant, en 1967, la régie connaît un déficit de l'ordre de 500 000 F. La municipalité (de tendance modérée) réagit à cette situation.

Estimant que l'exploitation d'un réseau est affaire d'un "technicien", elle confie une étude au responsable commercial de TRANSEXEL.

Sur la base des résultats obtenus dans les autres réseaux grâce à sa politique de productivité et au développement de son action commerciale, TRANSEXEL accepte, à la fin de 68, de prendre la gestion du réseau à ses "risques et périls" avec un contrat d'une durée de 20 ans, mais prévoyant une période d'essai de 6 années au terme de laquelle le contrat pourrait être reconsidéré.

La compagnie locale a entrepris un effort de modernisation et de productivité du matériel (achat d'autobus neufs, aménagements intérieurs) et a développé l'information. La municipalité lui a laissé toute liberté pour restructurer le réseau (avec une régression du kilométrage offert).

Cependant, la fréquentation stagne et le réseau n'arrive pas à équilibrer son compte d'exploitation. L'exploitant demande à la fin de la période d'essai en 1974 une révision du contrat et une compensation financière tenant compte du blocage des tarifs publics. La municipalité est réticente, mais finalement accepte les aménagements proposés.

Dans les deux cas, la technicité de l'entreprise est reconnue. C'est pour que le réseau de transports soit pris en charge par des techniciens que Montpellier a transformé le statut de son réseau.

Dans cette même ville, les efforts d'améliorations entrepris par le réseau sont reconnus, même si on estime qu'ils n'ont pas remporté les succès escomptés. Mais le pouvoir d'expertise reconnu à cette technicité n'a pas la même influence.

A Montpellier, il est reconnu que le réseau peut organiser les services presque comme il l'entend, mais on ne lui reconnaît aucun pouvoir sur ce qui concerne l'organisation des déplacements dans la ville.

A Besançon, on reconnaît au réseau le pouvoir de proposer des projets de réorganisation d'extension de lignes, de création de services nouveaux, d'amélioration du matériel, etc..., mais la municipalité exerce elle-même son pouvoir en s'associant étroitement à la gestion du réseau.

A Montpellier, la municipalité ne cherche pas à contrôler le réseau ; à l'inverse, celui-ci a peu d'influence sur les décisions de la ville en matière de circulation par exemple.

A Besançon, au contraire, le réseau a une forte influence sur les décisions de la ville en matière de déplacements ; à l'inverse, la municipalité exerce un contrôle très étroit de ses initiatives et de ses propositions.

Les enjeux sont différents dans l'une et l'autre ville. Les forces politiques représentées dans ces deux municipalités ne sont pas les mêmes. Mais l'organisation des activités et de l'espace imposent aussi leurs contraintes : activités tertiaires dispersées à Montpellier, emplois industriels et habitats concentrés à Besançon. De plus, dans cette dernière ville, le centre ville est inséré dans la boucle du Doubs rendant la circulation particulièrement difficile dans ses rues étroites.

3. UN NOUVEL EQUILIBRE DES POUVOIRS

Finalement, la politique commerciale a fait apparaître que la conception et la définition des caractéristiques de l'offre de transport était un processus permanent d'adaptation, imposé par l'évolution, elle-même permanente, des pratiques de déplacements dans les villes sous l'effet de modifications dans les modes de vie, la répartition des activités, des résidences, etc... Elle nécessite que l'entreprise tire sans cesse les enseignements de sa pratique pour ajuster l'offre de transports à ces transformations. En outre, la démonstration que certaines améliorations pouvaient amener un redressement de la situation n'a pu être faite que par la pratique elle-même.

A ce titre, les "innovations" que nous avons relevées ne sauraient être considérées comme des fins en soi, mais comme des anticipations pour justifier par leur impact, même modeste, des reconceptions plus fondamentales de l'offre de transport en commun et précédant une intervention de l'exploitant dans cette redéfinition.

Mais que l' "exploitant" cherche à prendre en charge la définition même de l'offre de transports modifie les rapports de pouvoirs entre concessionnaire et concédant.

Au schéma "mécaniste" et bloqué de partage du pouvoir :

- . la municipalité définit le cahier des charges (c'est-à-dire les principales caractéristiques de l'offre de transports) et rémunère les services déficitaires.
- . l'exploitant assure le fonctionnement des services et bénéficie des gains de productivité qu'il peut réaliser en améliorant le processus de production.

se substitue un schéma "organique" et évolutif :

- . la municipalité dispose d'une entreprise susceptible de s'adapter à son choix de favoriser ou non le développement des transports en commun en fonction des enjeux qu'elle évalue à partir de sa propre analyse de la situation, mais aussi celle que lui apporte l'exploitant.

l'exploitant a besoin de contributions financières de la municipalité pour développer ses services, mais apporte sa propre analyse de la situation à partir de leçons qu'il tire de sa pratique d'amélioration de l'exploitation.

Dans le schéma "mécaniste" le pouvoir des municipalités sur le transporteur est relativement faible pour inciter celui-ci à modifier ses pratiques, d'autant que l'enjeu du transport en commun ne leur apparaît pas toujours, si ce n'est à travers les revendications de certaines fractions de la population "captive".

Dans le schéma "organique", l'"exploitant" agit comme "conseil" des municipalités, mais justifie son conseil sur la base des résultats de sa pratique "d'exploitant". Le savoir-faire acquis par TRANSEXEL ne s'est acquis qu'à travers la pratique même de l'exploitation et un aller et retour permanent entre pratique — savoir-faire — pratique.

En fait, il ne s'agit pas d'un jeu à somme nulle, car la capacité de l'entreprise à évoluer augmente bien évidemment la liberté de choix des municipalités. Le transport en commun est susceptible de constituer un levier de l'action municipale. D'avoir commencé à le démontrer donne du pouvoir à l'entreprise, mais augmente aussi le pouvoir des municipalités. Celles-ci disposent avec l'entreprise d'un moyen de mener effectivement une politique de transports en commun, susceptible d'avoir des effets à court terme.

Les responsables municipaux de Besançon et de Caen déclarent, par exemple :

"Nous avons un exploitant qui peut évoluer en fonction de notre politique".

Mais, de leur côté, les responsables de TRANSEXEL déclarent :

"A partir du moment où les municipalités se sont aperçues que l'on pouvait faire quelque chose, elles se sont intéressées à nous".

"Les villes ne s'intéressent aux transports urbains que dans la mesure où on les y intéresse".

"Elles s'aperçoivent qu'elles ont entre les mains un outil".

Chapitre III - L'INSERTION DE TRANSEXEL DANS LA CONFIGURATION DES POUVOIRS QUI PRESIDE A L'EVOLUTION DES TRANSPORTS COLLECTIFS DANS LES AGGLOMERATIONS

Mais, c'est dans le cadre plus vaste du système de pouvoirs qui préside à l'évolution des transports urbains dans les agglomérations qu'il faut resituer la transformation du rapport de pouvoir entreprise - municipalités qui s'est établie sous l'effet de la politique commerciale mise en oeuvre par l'entreprise.

Jusqu'ici, nous avons montré comment TRANSEXEL avait tiré un savoir-faire sur l'organisation de réseaux d'autobus, à partir des enseignements tirés de sa pratique commerciale, et tendait à jouer auprès des municipalités un rôle de concepteur de l'offre de transport. L'émergence de ce nouveau rôle apparaissait à travers les multiples petites "innovations" que nous avons relevées : aménagement des autobus, restructurations, etc...

A partir de là, un processus peut s'enclencher de façon différente selon les agglomérations compte tenu de l'enjeu que représente le transport collectif pour les municipalités, enjeu que l'entreprise elle-même est susceptible de désigner à travers l'effet des améliorations qu'elle apporte à sa pratique.

Cependant, la définition de l'offre de transport et son devenir sont l'objet d'autres interventions, notamment celles de l'Etat.

Nous avons noté qu'à la fin des années 60, des politiques concernant la circulation, l'organisation de l'espace et les systèmes de transports en commun commençaient à s'élaborer au niveau des administrations. A l'occasion de ces initiatives, TRANSEXEL avait créé le bureau d'étude ECT, de manière à se créer un savoir - faire dans ces domaines à partir d'une vision anticipatrice de leur incidence possible sur le développement de ses réseaux.

Mais, c'est seulement à partir de 1971-1973 que ces politiques vont commencer à avoir une réelle incidence au niveau local à travers l'élaboration dans les agglomérations des plans de circulation, des S.D.A.U. et des plans de transports. De plus, au niveau de certaines agglomérations (comme Caen et Brest) des syndicats intercommunaux sont créés pour étudier et mettre en place des organisations de transports collectifs desservant un ensemble de communes. C'est aussi, à partir de 1972, que E.C.T. connaît un véritable développement.

Mais, c'est surtout entre temps (entre 68 et 73) que la politique commerciale se développe et qu'un savoir-faire commence à se développer à partir de la pratique commerciale des réseaux et qui se manifeste dans les restructurations.

En définitive, au moment où l'Etat commence à intervenir de façon réelle, TRANSEXEL a déjà acquis une certaine position d'expertise auprès des municipalités, d'ailleurs marquée par les modifications de contrats qui sont renouvelés à ce moment là.

Il est bien évident que les "innovations" du marketing ne sauraient constituer des solutions permettant de garder cette position d'expertise, mais celle-ci constitue un relais pour l'action du bureau d'étude E. C. T. En sorte que la stratégie menée à partir du "Marketing" apparaît comme une stratégie "intersticielle" ayant permis d'acquérir auprès des municipalités une position d'expertise, défendue ensuite par le savoir-faire développé par E. C. T.

En définitive, c'est un système de pouvoirs complexe qui s'établit entre de multiples intervenants et la définition de l'offre de transport collectif est liée elle-même à de multiples décisions la concernant directement ou indirectement.

1. LE DECOUPAGE DE L'ACTION DE L'ETAT

L'Etat intervient dans l'aménagement urbain à la fois en tant que financier de certains équipements et qu'expert par l'intermédiaire de ses services extérieurs (D. D. E.) et des services d'études dont il dispose (SETRA, CETE, IRT). Son pouvoir est donc fondé sur un rôle de "financier" associé à un rôle de "conseil" et de "technicien".

Cependant, tant le champ du savoir-faire que celui des investissements en matière de transports dans les villes est découpé en trois domaines principaux d'intervention :

- . l'organisation de l'espace qui relève de la Direction de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme (D. A. F. U.).
- . la voirie urbaine et la circulation qui relèvent de la Direction des Routes et de la Circulation Routière (D. R. C. R.).

- . les systèmes de transports collectifs qui relèvent de la Direction des Transports Terrestres (D. T. T.).

Bien évidemment, les politiques proposées et mises en oeuvre par ces divers organes de l'Administration sont plus ou moins coordonnées (généralement avec un décalage) pour intégrer une éventuelle hypothèse d'amélioration des transports collectifs.

- . Les Schémas Directeurs d'Aménagements et d'Urbanisme sont complétés par un Plan de Transports, et les "S. D. A. U." peuvent être revus en fonction de telle ou telle hypothèse de choix modal de transport. Cependant, leur problématique reste centrée sur l'organisation de l'espace (directement liée aux problèmes fonciers). En outre, leur vision se situe dans le long terme.
- . De même, aux "plans de circulation", on a ajouté des préconisations pour faciliter l'amélioration de la circulation des autobus. Leur problématique et les modèles mathématiques qui en découlent restent néanmoins centrés sur les flux de véhicules et l'optimisation de leur écoulement.
- . Le domaine concernant les transports en commun reste étroit. Les études de transports collectifs sont des "sous-produits" des études d'urbanisme (essentiellement géographique) et de circulation. La politique menée par la D. T. T. recouvre :
 - . d'une part, à court terme, des mesures d'organisation de l'ensemble des moyens de surface. Elles consistent à donner davantage de pouvoirs aux municipalités en matière de police, à leur fournir la possibilité de se procurer des ressources nouvelles pour financer les transports collectifs et à favoriser la création de syndicats intercommunaux.
 - . d'autre part, à long terme, en lançant des études et la réalisation de transports collectifs en site propre (qui permettent d'échapper à la contrainte d'un choix sur la répartition de la voirie).

Le découpage des problèmes à la fois dans leur dimension "technique" (organisation de l'espace, voirie et circulation, transports collectifs) et temporelle (le court terme et le long terme) correspond aux exigences que pose l'intervention d'un pouvoir étatique centralisé sur la complexité de la réalité urbaine.

C'est essentiellement un découpage par catégories de moyens (par ailleurs des investissements intéressants divers secteurs de l'activité économique) sur lesquels il est possible d'édicter un certain nombre de normes, de réglementations ou de méthodologies universelles.

2. LES RAPPORTS ETAT - MUNICIPALITES

Au niveau local, les municipalités disposent certes de certains pouvoirs pour adapter ces moyens à la situation locale. Et ces pouvoirs sont renforcés, comme nous l'avons vu.

Cependant, elles sont soumises à la logique du même découpage. D'une part, dans la plupart des municipalités, les attributions en matière de police, de voirie et de transports relèvent de la compétence de deux ou trois adjoints différents. Mais, surtout, le découpage budgétaire interdit des substitutions d'une part entre les différentes catégories de moyens qui relèvent de fonds de financement différents et, d'autre part, entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissements.

Ceci apparaît, notamment, dans les études "R. C. B." portant sur la définition et la mise en oeuvre de politiques locales de transports.

Le principe de la R. C. B. est d'organiser une confrontation des différents moyens susceptibles de convenir à la réalisation d'un objectif déterminé, en évaluant le coût et l'efficacité de leurs différentes combinaisons.

A l'occasion de telles études, une structure décisionnelle transitoire est mise en place, connectant différents centres de décisions qui normalement ne se trouvent pas confrontés. Cependant, dans l'état actuel des choses, une telle organisation peut tout au mieux amener une meilleure coordination.

Les auteurs du compte rendu de l'expérience R. C. B. - Transports Urbains menée à Toulouse écrivent à cet égard :

"De façon assez qualitative, il a été possible de mettre en évidence la contribution des différents organismes représentés à la solution des problèmes de transports, de poser quelques problèmes d'efficacité et d'évoquer certaines substitutions de moyens.

(1) "L'étude R. C. B. - Transports Urbains de Toulouse" par P. BAUDIS Député, Maire de Toulouse et M. COTTEN, Administrateur Civil. Bulletin R. C. B., Mars 74, p : 25 - 36.

Ces débats ont permis de remonter progressivement aux objectifs que s'étaient proposés dans le passé les décideurs locaux ou qui leur avaient été imposés, notamment par les administrations centrales. Certains membres du groupe ont estimé que ces réflexions étaient intellectuellement intéressantes, mais pratiquement vaines tant qu'il n'existerait aucun moyen pour faire passer 1 million de francs de subvention à la voirie de desserte (Ministère de l'Intérieur, Fonds spéciaux d'investissement routier) à la promotion des transports collectifs".

Le découpage des problèmes, l'organisation même du savoir et l'étalement entre différentes catégories de financement coïncident pour assurer à l'Etat centralisé son pouvoir sur les municipalités (encore que celles-ci aient suffisamment de pouvoir, mais pour bloquer la situation) (1)

3. L'INSERTION DE TRANSEXEL DANS LE SYSTEME DE POUVOIRS ETAT - MUNICIPALITES

- . le réseau local : le service Marketing constitue un organe d'étude permanent et présent sur place et directement articulé sur l'exploitation routinière. Le réseau local dispose ainsi d'un moyen pour développer des initiatives à tout moment et réactualiser ainsi le pouvoir d'expertise de l'entreprise auprès de la municipalité.

Dans la mesure où le réseau local a auparavant pris, lui-même, l'initiative de proposer et de mettre en oeuvre des restructurations de réseaux, il lui est plus aisé de se faire reconnaître une certaine influence dans la discussion du plan de circulation qui, généralement, remet en cause l'organisation du réseau de transport collectif.

(1) A cet égard, certains projets concernant la réforme des finances locales préconisent une plus grande souplesse dans l'utilisation des différentes catégories de financement.

Une telle mesure renforcerait le pouvoir des municipalités ; cependant, elle devrait permettre d'instaurer un rapport de pouvoirs différent entre les municipalités et l'Etat et inciter celui-ci à adopter des modes d'interventions plus diversifiés dans le cadre d'un découpage lui-même moins rigide.

- le bureau d'étude : l'intervention de l'Etat apparaît dans des décisions plus ponctuelles.

Dans la discussion des plans de circulation, la présence des ingénieurs d'E. C. T. , "capables de parler le même langage que les techniciens", permet de mieux faire apparaître qu'une situation définie en terme de "circulation" par les uns et de "déplacements" par les autres, correspond à des enjeux différents et exprime des demandes sociales hétérogènes.

Derrière l'affrontement de deux problématiques ou de deux technicités, différents enjeux sont mis en présence ; cette confrontation augmente le pouvoir de la municipalité vis-à-vis des services extérieurs de l'Etat dans la mesure où elle ne se trouve pas soumise à une seule, mais à deux analyses de la situation s'appuyant sur la légitimité de l'expertise technique.

4. LE CAS DES AGGLOMERATIONS DE PLUSIEURS COMMUNES

La formation d'agglomérations s'étendant sur le territoire de plusieurs communes rend nécessaire la création de structures d'études et de décisions nouvelles (Syndicats Intercommunaux, Communautés Urbaines, Districts, etc...). Notamment, les problèmes de transports sont parmi ceux qui nécessitent avant tout une coordination entre les différentes municipalités.

Cependant, le développement d'une conception cohérente en matière de transports en commun est rendue difficile par l'antagonisme qui peut exister entre les différentes communes concernées. On a souvent le schéma d'une commune centre dans laquelle sont concentrées les principales zones d'activités (emplois, écoles, commerces, loisirs) de l'ensemble de l'agglomération et les catégories de la population les plus aisées.

Celles-ci constituent la clientèle la moins "captive" des transports en commun, d'une part parce qu'elle est plus largement motorisée et d'autre part, parce que la durée et la longueur de ses déplacements (notamment, les déplacements domicile - zones d'activités) sont plus faibles.

Il n'en est pas de même pour les habitants des communes périphériques qui appartiennent, en général, aux couches les moins aisées de la population et sont contraints à de longs déplacements entre leur domicile et les zones d'activités.

Finalement, l'enjeu que représentent les transports en commun se présente différemment pour les uns et pour les autres en sorte que la capacité de décision de la structure de décision intercommunale apparaît relativement faible. Cette faiblesse est susceptible de renforcer le pouvoir des représentants locaux des pouvoirs centraux (Préfet, D. D. E.) qui se trouvent dans la position de centre de négociation et d'arbitrage entre les différentes instances communales concernées.

L'Etat est en mesure d'imposer ses propres projets et ses propres solutions techniques, d'une part parce qu'il finance la majeure partie des études et des investissements et d'autre part parce qu'il se trouve dans une position privilégiée pour conduire la négociation entre les différents partenaires locaux.

Dans ce cas, la Direction Départementale de l'Equipement joue un rôle plus actif dans la gestion du réseau.

. A Lyon, par exemple, le Directeur Départemental de l'Equipement est le rapporteur du syndicat des transports en commun de la Région Lyonnaise (T. C. R. L.).

Mais en 1970, TRANSEXEL a pris la direction du réseau de Lyon avec un contrat de "compte de gestion" et y a introduit les techniques d'exploitations développées dans ses autres réseaux (Marketing, contrôle de gestion, budgets prévisionnels, etc.).

Par voie de conséquence, la tutelle de la Direction Départementale de l'Equipement est devenue moins étroite :

"Avec le passage à TRANSEXEL, le fermier s'est vu soumis à un "double contrôle : celui de TRANSEXEL doit défendre une image de "marque, ce qui a amené la DDE à faire davantage de contrôle a "posteriori".

(un responsable de la D. D. E.)

Les moyens d'étude de la société sont devenus plus importants (services Marketing) :

"Le fermier présentait des solutions élaborées, qu'on n'avait pas "les moyens de critiquer au même niveau de réflexion".

Cependant, la variante proposée par TRANSEXEL au projet de métro élaboré par une filiale de la SCET a été rejetée.

- . A Tours : Le directeur du réseau a joué un rôle actif auprès des municipalités concernées pour la constitution de la Société d'Economie Mixte dont elles avaient décidé la création.
- . A Caen, un syndicat intercommunal est constitué en 1972 réunissant Caen et les communes périphériques pour l'étude d'un plan de transports au niveau de l'agglomération. Prévue, tout d'abord pour une durée de 6 mois, son existence a été prolongée.

En fait, il s'agissait d'abord d'assurer une certaine cohérence entre l'organisation du réseau de la ville de Caen (TRANSEXEL) et les dessertes des communes limitrophes assurées par d'autres transporteurs.

Les membres du syndicat d'étude décident d'abord de mener l'étude par eux-mêmes (pas de crédits d'études, "peur de la D. D. E. " ?) en se rendant auprès des parents d'élèves, etc...

Des conflits surgissent entre les représentants des municipalités concernées. A la fin de 1973, la démission d'un représentant de la ville de Caen entraîne la nomination d'un nouveau représentant de la ville qui prend la présidence de ce syndicat.

Dans le même temps, la D. D. E. avait commencé à faire une étude, avec le CETE de Rouen, à l'insu de la municipalité ..., conflit entre la D. D. E. et les services techniques de la ville.

Un compromis est trouvé. Le syndicat reçoit une aide de la Direction des Transports Terrestres et l'étude est réalisée par le CETE de Rouen, assisté de E. C. T. pour une partie concernant des enquêtes origine - destination, mais impose l'évaluation de trois hypothèses de répartition modales avec une estimation globale des coûts pour la collectivité :

- . "au fil de l'eau" : poursuite des tendances actuelles, favorables à l'automobile
- . le maximum de facilités offertes aux transports en commun
- . une option intermédiaire.

De son côté, la compagnie de transport de Caen engage des négociations avec les transporteurs des communes périphériques pour arriver à mettre en place une structure juridique unique (solutions possibles, sous-traitance, rachat des droits...).

Cependant, le plan de circulation relève d'autres instances de discussion et de négociation (objet différent, seule la ville de Caen est concernée).

"Quand on a engagé le plan de circulation, on n'avait pas la perspective transport en commun".

(responsable municipal)

Le plan de circulation prévoit des feux coordonnés par ordinateur central des routes à quatre voies, permettant de traverser la ville rapidement ("On transforme la ville en une série d'autoroutes").

Le souci, développé par ailleurs, de prendre en compte le transport en commun (mais il s'agit du long terme) incite les responsables municipaux à obtenir (non sans mal) du CETE une modification du plan de circulation (le court terme) de manière à doubler la vitesse commerciale des bus et que ceux-ci puissent commander le système de feux.

5. L'EXEMPLE DE BESANCON

Dès le milieu des années 60, la municipalité de Besançon s'est montrée favorable au développement des transports en commun (rachat du matériel d'exploitation, forte extension des lignes, relations étroites et fréquentes avec la compagnie locale, etc...).

Entre 1967 et 1972, les charges de la ville ont été multipliées par 3 (800 000 F en 1967, 2 235 000 F en 1972).

En outre, depuis 1971, l'ensemble des responsabilités concernant la circulation, la voirie et les transports en commun, autrefois réparties entre trois différents adjoints au Maire, se trouvent concentrées entre les mains d'un seul adjoint chargé de promouvoir une politique intégrant l'ensemble des modes de transports.

Cette décision fait suite à une recommandation du colloque de Tours qui avait rassemblé en 1970 responsables municipaux, exploitants et administration pour débattre des problèmes de transports urbains.

Ce regroupement des responsabilités représente bien davantage qu'une simplification des problèmes de coordination. Il relève d'une autre analyse de la situation, non pas d'abord en terme de moyens de transports mais en terme de "déplacements".

L'enjeu que représente une facilitation des déplacements dans la ville est ainsi directement pris en compte.

En outre, l'organisation des déplacements relève aussi d'une conception urbanistique du développement de la ville, provoquant d'ailleurs un débat au sein du conseil municipal entre transport et urbanisme.

A travers une nouvelle organisation de l'ensemble des moyens de transport, il s'agit en effet d'enrayer la détérioration et l'asphyxie du centre ville.

A cet égard, la ville de Besançon présente des caractéristiques singulières (centre ville ancien, enserré dans une boucle du Doubs, rues étroites) rendant assez inefficace la mise en place d'un "plan de circulation" traditionnel.

Le plan de transport élaboré en 1973 et mis en place à partir du 1er octobre 1974 comprend :

. une nouvelle organisation des transports collectifs

- . doublage du réseau d'autobus. Les fréquences de passages sont abaissées à 10 minutes sur toutes les lignes (à 6 minutes sur deux lignes).
En 1977, toutes les fréquences seront abaissées à 6 minutes.
- . horaires de 6 heures à 20 h 30.
- . le soir et le dimanche matin, les autobus sont remplacés par des taxis collectifs.
- . correspondances gratuites sur l'ensemble du réseau.
- . toutes les lignes se rejoignent au centre de la ville, ce qui assure une fréquence de 1,30 minute sur une voie principale réservée aux autobus (donc facilités dans les correspondances).
- . un système de régulation pour assurer la régularité des passages.

le plan de circulation découle de cette politique visant à faciliter le transfert modal de l'automobile vers le transport collectif :

- . secteurs étanches au centre ville pour éviter les simples traversées de la ville.
- . parkings de dissuasion à l'extérieur du centre ville et réseau de minibus les reliant au centre.
- . voie rapide de détournement du centre ville.
- . rues piétonnes à l'intérieur de la ville.

Pour la mise en place de cette nouvelle organisation, la ville a reçu une subvention de la Direction des Transports Terrestres.

E. C. T. a élaboré le nouveau plan d'organisation du réseau (tracé du réseau).

Le SETRA et le CETE de Lyon ont élaboré le nouveau plan de circulation. E. C. T. pilote l'installation du système de régulation élaboré par Thomson-C. S. F. et assure la coordination de l'ensemble de l'opération. La compagnie locale assure la mise en oeuvre opérationnelle du nouveau réseau dans ses différentes composantes, en particulier les recrutements et formation des nouveaux chauffeurs.

3ème partie

LE DEVELOPPEMENT DE
L'ORGANISATION DU GROUPE

Chapitre I - PERSPECTIVE HISTORIQUE : DIFFERENTES
PHASES D'EVOLUTION DE L'ORGANISATION
(de 1960 à 1974)

Chapitre II - ANALYSE DU PROCESSUS DE CHANGEMENT
ORGANISATIONNEL DE 1968 à 1974

Chapitre III - L'ETABLISSEMENT DE NOUVEAUX RAPPORTS
DE POUVOIRS ENTRE SIEGE ET RESEAUX

INTRODUCTION : L'ORGANISATION DE TRANSEXEL EN TANT QUE "GROUPE"

L'évolution organisationnelle du groupe TRANSEXEL obéit à la nécessité de constituer un centre d'expertise disposant d'un pouvoir de normalisation sur l'ensemble des pratiques d'exploitation de manière à ce que chaque réseau puisse conduire une stratégie de développement particulière adaptée au contexte socio-économique et politique local, tout en tirant parti de son appartenance à un groupe.

La stratégie de développement des réseaux découle de l'équilibre de pouvoir qui s'institue entre les municipalités et le réseau :

- . Les municipalités conditionnent l'évolution du réseau essentiellement à travers le niveau de leur contribution financière et le pouvoir dont elles disposent en matière de circulation et d'aménagement de la voirie.
- . Cependant, à travers ces initiatives, le réseau cherche lui-même à se faire reconnaître un pouvoir d'expertise en matière d'organisation des transports et à contribuer activement aux politiques des municipalités.

En définitive, c'est localement dans les différents réseaux que se joue la stratégie du groupe dans son ensemble.

Cependant, le rôle du siège est primordial dans cette évolution. C'est à son niveau que s'accumule et se développe le savoir-faire dont disposent les différents réseaux à travers SERGIE et E. C. T.

C'est par l'intermédiaire des séminaires de formation réunissant les directeurs et les cadres des réseaux qu'il transmet et alimente le savoir-faire dont font preuve les différents réseaux locaux.

C'est enfin, en s'appuyant sur les normes du savoir établi qu'il contrôle l'évolution des différents réseaux.

L'évolution de l'organisation de TRANSEXEL en tant que groupe obéit donc au processus de transformation et de développement stratégique de l'ensemble de l'entreprise. La description de cette évolution fait essentiellement apparaître la transformation des rapports de pouvoir entre siège et réseaux.

Avant 1964, une tradition de forte centralisation faisait remonter au siège toutes les décisions concernant toute modification dans l'exploitation des réseaux, aussi mineure soit-elle.

A partir de 1964, le siège s'est appuyé sur cette tradition centralisatrice pour mener sa stratégie de changement à dominante productiviste à travers un système de normes universelles.

Cependant, dès 1967, le développement de la stratégie commerciale a nécessité la prise en compte du contexte singulier de chaque situation locale. Le siège ne pouvait plus promouvoir le changement à partir de normes universelles applicables uniformément à tous. La nécessité d'une décentralisation est apparue. Celle-ci s'est mise en oeuvre au fur et à mesure du développement de la stratégie commerciale cependant que le siège établissait un nouveau mode de contrôle de l'évolution des réseaux, fondé sur une accumulation et une transmission du savoir-faire professionnel.

Enfin, au fur et à mesure que le savoir-faire s'accumulait et se constituait en un corps de connaissances et de normes professionnelles fondant la prévisibilité de la gestion, une nouvelle forme de centralisation voyait le jour, à partir de 1970, par la création d'organismes centraux voués à la concentration, puis au développement autonome du savoir-faire (le bureau d'études ECT et le GIE à vocation d'études commerciales SERGIE). Cette évolution entraînait à son tour une nouvelle forme de relations entre siège et réseaux.

L'histoire et l'analyse de ces évolutions de l'organisation font l'objet des chapitres qui suivent. Nous retracerons tout d'abord avec quelques détails le déroulement historique de 1960 à 1974 et les différentes phases organisationnelles qui le jalonnent. Nous analyserons ensuite de plus près le processus du changement organisationnel entre 1968 et 1974 en examinant attentivement les mécanismes qui concourent pendant cette période à la transformation des rapports de pouvoirs entre siège et réseaux, notamment :

- . la constitution du savoir-faire professionnel et la différenciation des rôles au sein de l'entreprise.
- . l'apport des modèles de "management" et de "marketing" dans les changements d'organisation.

Nous terminerons, enfin, en faisant le point de l'état des rapports de pouvoirs entre siège et réseaux locaux en étudiant les particularités de l'organisation de chaque partie et leurs plus récentes évolutions.

Chapitre I - PERSPECTIVE HISTORIQUE : DIFFERENTES PHASES D'EVOLUTION DE L'ORGANISATION (de 1960 à 1974)

1. AVANT 1964 : UNE TRADITION DE CENTRALISATION

La caractéristique fondamentale de l'organisation du service transport avant 1964 tient à la centralisation au siège de toutes les décisions concernant les réseaux. Les directeurs de réseaux communiquent par téléphone, quotidiennement, avec le siège qui intervient dans toutes les décisions.

"On ne pouvait pas changer un poteau d'arrêt sans en référer au siège".

C'est au siège qu'est traitée la comptabilité des réseaux et ceux-ci n'ont pas communication des résultats d'exploitation, ni a fortiori des prix de revient.

Dans le langage de l'entreprise, le siège est appelé "l'Administration Centrale". Le siège communique ses instructions au moyen de "circulaires et reçoit de la part des réseaux des dossiers et des 'état-navettes'" qui recensent diverses statistiques sur l'exploitation.

L' "Administration Centrale" se compose essentiellement du directeur général du service transport et de quelques cadres fonctionnels qui instruisent les dossiers relatifs aux divers problèmes que peuvent rencontrer les réseaux dans leur gestion courante, à savoir essentiellement :

- . les questions relatives aux rapports avec les pouvoirs concédants et de tutelle, c'est-à-dire tous les problèmes concernant l'exécution du contrat de concession ; ces problèmes sont traités directement par le directeur général.
- . les questions relatives au personnel, à savoir les problèmes de retraites, de conditions de travail, de salaires de congés, de sécurité sociale et de grève.
- . les questions techniques : achats de véhicules, approvisionnement des pièces d'entretien, marchés de gaz oil, de lubrifiants, d'antigel, etc...
- . les questions comptables et financières, comptabilité des réseaux, bilans, contrôle de gestion, etc...

Les cadres fonctionnels se rendent rarement eux-mêmes dans les réseaux. Ils travaillent sur dossiers transmis par les directeurs de réseaux et préparent les décisions du directeur général.

Les directeurs de réseaux exécutent sur place les décisions du directeur général. Il n'y a pas de réunion de directeurs de réseaux et il leur est même interdit de communiquer entre eux.

Leurs seules occasions de se rencontrer sont les assemblées générales annuelles de l'UTPUR qui rassemblent l'ensemble des directeurs de réseaux français.

Chaque réseau est géré directement par le siège dans le cadre du contrat de concession établi entre le pouvoir concédant et la compagnie. La seule politique groupe concerne les questions techniques, encore s'agit-il essentiellement de grouper les commandes afin d'obtenir les meilleurs prix auprès des fournisseurs et des constructeurs.

Les politiques de personnel se différencient localement (mais toujours selon les directives du directeur général). Il n'y a pas non plus de normes communes pour les rémunérations des directeurs de réseaux, qui sont négociées individuellement (d'où la réticence de la Direction Générale à des relations directes entre directeurs de réseaux).

On peut expliquer cette centralisation par la taille moyenne des réseaux situés dans des villes de moins de 150 000 habitants (sauf Tours qui compte 165.000 habitants en 1962). Il n'y a donc pas ni une très forte complexité ni une très grande diversité des situations locales. Le problème principal se résout à assurer "l'exécution des contrats" de la manière la plus rentable possible pour l'entreprise.

Il n'y a pas non plus de politique particulière du groupe par rapport au restant de la profession. En 1962 et 1963, la moitié des "circulaires" envoyées aux réseaux sont les bulletins d'information de l'UTPUR. L'autre moitié se répartit entre les questions techniques (notices techniques, commandes groupées, etc...) et les questions de personnel (retraites, congés, règles d'embauche, etc...)

La politique du siège consiste essentiellement à gérer les réseaux dans le cadre contractuel en exerçant un contrôle direct des conditions d'exploitation à savoir le contrat de concession, les problèmes techniques et les problèmes de personnel.

2 - ENTRE 1964 ET 1968 : PRODUCTIVITE ET CENTRALISATION

1964 marque une rupture dans les pratiques de direction du service transport. Deux hommes nouveaux, mais ayant déjà effectué une partie de leur carrière aux E. E. I., prennent en charge la direction générale de l'ensemble des réseaux.

Leur volonté est d'introduire des pratiques nouvelles de gestion dans les réseaux et de "gérer l'entreprise comme une entreprise industrielle". Elle s'appuie sur le constat du déclin de l'ensemble des réseaux français et la difficulté pour la profession à faire face à cette situation.

Par ailleurs, c'est pendant les six premiers mois de 1964 que s'amorce la baisse de la rentabilité des réseaux que traduit la diminution relative de la fréquentation par rapport au kilométrage offert.

La stratégie du changement que nous avons décrite précédemment va être mise en oeuvre :

- 1) par la venue d'hommes nouveaux au siège choisis en dehors de la profession des transports urbains,
- 2) par une nouvelle répartition de pouvoir entre les cadres du siège,
- 3) une nouvelle répartition de pouvoir entre siège et réseau.

1) Renouvellement des cadres du siège

La stratégie de changement énoncée par les nouveaux responsables se traduit d'abord par un renouvellement des cadres du siège.

Ce sont trois hommes nouveaux qui prennent en charge :

- . les "questions" financières et comptables
- . les "questions" sociales (personnel)
- . les "questions" commerciales.

Ces trois hommes proviennent d'horizons divers de l'industrie privée "où il faut se bagarrer", mais en dehors de la profession du transport urbain.

Au fur et à mesure des départs à la retraite, les directeurs de réseaux seront eux-mêmes remplacés par des hommes choisis en dehors de la profession.

Ce changement d'hommes vise l'introduction de normes nouvelles dans l'exploitation des réseaux. Le modèle auquel on veut aboutir n'est pas décrit : il s'agit seulement de gérer les réseaux en dehors des canons de la profession et c'est le modèle de l'entreprise industrielle qui doit guider la transformation des pratiques professionnelles.

Un changement important est apporté à la structure du siège avec la création d'une fonction de responsable des "questions commerciales" auparavant inexistante.

Cette innovation structurelle est destinée à être le point de départ d'une politique commerciale, mais elle précède la définition même du contenu de cette politique et des pratiques spécifiques qui devront être introduites dans les réseaux.

En dehors de ce changement d'hommes et de la création de ce poste de responsable des questions commerciales, la structure du siège demeure inchangée dans ses principes formels.

Les principes de découpage des fonctions du siège restent les mêmes :

- . questions relatives aux administrations publiques (pouvoirs concédants autorités de contrôle et de tutelle).
Elles restent traitées directement par les deux directeurs généraux qui se répartissent entre eux la responsabilité des différents réseaux.
- . questions sociales (problèmes de personnel).
- . questions techniques.
- . questions financières et comptables.
- . questions commerciales.

Les "questions techniques" vont diminuer d'importance et tendront à être traitées directement dans les réseaux.

Formellement elles seront rattachées en 1965 au responsable des questions sociales, tandis que leur ancien titulaire continuera d'exercer un rôle de conseiller technique en matière de choix d'investissements de méthodes d'entretien.

Le siège comprend donc essentiellement un effectif de 5 personnes (2 directeurs généraux et 3 cadres "fonctionnels") assistés de 3 ou 4 secrétaires.

2) Une nouvelle répartition de pouvoir entre les cadres fonctionnels du Groupe

La création d'un poste de responsable de l'action commerciale au siège préside à un nouveau partage des responsabilités entre les cadres fonctionnels.

Le rôle du responsable commercial n'est pas seulement d'introduire des pratiques nouvelles s'ajoutant aux pratiques d'exploitation anciennes ce qu'il fera, par exemple, à travers les campagnes d'information et de publicité. Son pouvoir s'étend à la structure du système de tarification et à l'organisation des services de transport dans les réseaux.

De même, le pouvoir du responsable des questions techniques diminue. Ce sont essentiellement des critères financiers (possibilité de financements publics, etc...) qui vont présider à la politique de renouvellement des autobus. C'est finalement à travers cette répartition de pouvoir que vont être mises en oeuvre les politiques nouvelles du groupe.

. Ainsi, c'est le responsable des questions sociales qui va conduire la politique de recherche de productivité. En effet, la suppression des receveurs dans les autobus ne pose pas de problème technique difficile. Elle n'entraîne que des aménagements des autobus : transformation du poste du chauffeur, installation d'appareils à composter, modification du système d'entrée et de sortie des voyageurs, etc...

Par contre, dans la mesure où elle vise à une réduction du personnel, elle entraîne des négociations délicates pour établir les plans de reclassements, les mutations, des primes pour compenser les tâches supplémentaires des chauffeurs, etc...

. L'action commerciale va se développer sous la conduite du responsable commercial. Pour une grande part, il s'agit d'introduire des pratiques nouvelles : information du public, campagnes publicitaires, enquêtes auprès du public, etc...

Mais le fonctionnel commercial se voit attribuer la responsabilité de l'élaboration du système de tarification. Avec l'abandon de la tarification par section, la création des abonnements pour écoliers, personnes âgées, etc..., la structure du système de tarification cesse d'être calquée sur la structure des coûts de production (proportionnels au kilométrage).

Le système de tarification se construit autour d'une logique commerciale ; le tarif correspond moins à un kilométrage parcouru qu'à un déplacement. Avec les abonnements, il est conçu plus en fonction d'une répartition de la clientèle qu'en fonction de la répartition des dépenses.

L'équilibre entre dépenses et recettes est recherché globalement, mais la structure de la tarification ne se calque plus directement sur la structure des dépenses ramenées au coût kilométrique.

Par ailleurs, c'est au responsable commercial qu'est soumis l'examen des graphiques de service et donc leur organisation. Et c'est en fonction de critères commerciaux que se prendront les décisions concernant la réduction ou la stagnation de l'offre kilométrique dans une période où pour maintenir l'équilibre d'exploitation, on recherche avant tout la "productivité du kilométrage offert" en terme du nombre de voyageurs par kilomètre parcouru par les autobus.

Ce dernier point est important quant à l'évolution de la fonction commerciale vers une fonction de marketing où c'est l'offre de transport dans son ensemble qui est définie par des critères commerciaux.

- Le responsable des questions financières et comptables a pour mission d'introduire la comptabilité analytique et le contrôle de gestion dans les réseaux, de manière à apporter une connaissance détaillée des différents éléments du prix de revient. Il est également chargé du relèvement des tarifs (mais pas de leur structure) et du financement des investissements (achat de matériel roulant et de matériel d'entretien).

C'est d'abord en fonction du critère financier que se prennent ces décisions.

3) Une nouvelle répartition de pouvoir entre siège et réseaux

Nous avons noté la tradition d'extrême centralisation du groupe avant les changements intervenus au siège en 1964.

L'autonomie des réseaux était extrêmement faible et ils devaient en référer à Paris pour toute décision concernant une modification de l'exploitation .

Cependant, les cadres fonctionnels du siège avaient eux-mêmes peu d'autorité directe sur les réseaux.

En fait, bien que la nouvelle direction exprime la volonté de donner plus d'autonomie aux directeurs de réseaux, on assiste en fait à un renforcement de la centralisation pour trois raisons :

- a) les directeurs de réseaux sont habitués aux pratiques autoritaires anciennes. Les limites du pouvoir discrétionnaire que l'on veut leur donner ne sont pas fixées sauf pour quelques détails de l'exploitation, par exemple, contrôle a posteriori des notes de frais, etc...
- b) les "fonctionnels" interviennent directement sur place dans les réseaux. Ils sont investis de l'autorité de la direction générale. De par leur personnalité et le niveau de leur formation, ils en imposent aux directeurs locaux.

Le "fonctionnel personnel" prend en main directement l'opération de suppression des receveurs et négocie avec le personnel .

Le "fonctionnel commercial" se rend lui-même dans les réseaux pour organiser les campagnes d'information et les enquêtes auprès des usagers.

Toutes ces nouvelles pratiques d'exploitation sont introduites à partir d'expérimentations locales, puis généralisées à l'ensemble des réseaux du groupe.

- c) enfin, c'est en utilisant et en renforçant les anciennes modalités de communication et de relations entre siège et réseau que les nouveaux cadres fonctionnels vont se procurer les informations de toute nature qui leur sont nécessaires pour élaborer et contrôler les politiques dont ils ont la responsabilité.

Par voie de circulaires, ils rassemblent au siège la masse d'informations dont ils ont besoin, ils diffusent de nouvelles normes d'exploitation et de gestion et contrôlent le résultat de leurs politiques.

rapport journalier : les directeurs de réseaux doivent envoyer quotidiennement à "l'Administration Centrale" un rapport faisant état :

- . du kilométrage parcouru par les autobus,
- . du nombre de voyageurs,
- . des contacts avec les municipalités, les autorités de contrôle et de tutelle,
- . des accidents.

état-navette mensuel :

- . recettes et trafic de voyageurs
- . kilométrage par ligne
- . état du parc d'autobus et kilométrage
- . effectifs

Au fur et à mesure des informations plus ponctuelles sont demandées :

- . processus employé par les contrôleurs lorsqu'ils se trouvent en face d'un fraudeur
- . fiches de proposition d'avancement pour le personnel
- . prévisions de départs à la retraite
- . programme d'acquisition de matériel
- . fiches moteurs
- . inventaire des éléments de confort du parc d'autobus
- . enquêtes sur les appareils d'oblitération et de perception utilisés dans le groupe
- etc...

Toutes ces demandes ont pour but de préparer l'introduction de normes homogènes dans les pratiques d'exploitation du groupe et de se donner le pouvoir de les transformer et de les contrôler.

3. DEPUIS 1967 : STRATEGIE COMMERCIALE ET DECENTRALISATION

Tant que le changement porte essentiellement sur la productivité du mouvement, l'organisation des ateliers et l'information du public, il est susceptible d'être favorisé par la définition de normes universelles définies centralement par le siège et applicables par tous les réseaux. Les méthodes d'entretien, le service à un agent dans les autobus, l'affichage des horaires, etc. sont des pratiques d'exploitation qu'il est possible de normaliser indépendamment des conditions locales spécifiques des différents réseaux.

A l'inverse, le développement de la stratégie commerciale va s'appuyer essentiellement sur les caractéristiques particulières de chaque situation locale, à savoir :

- . d'une part, l'évolution (du marché) des déplacements dans la ville compte tenu de la construction de ZUP, des modifications dans la répartition spatiale et temporelle des activités, etc.
- . d'autre part, les politiques menées par les municipalités pour favoriser ou non le développement des transports en commun (par des contributions financières ou des facilités de circulation).

De plus, c'est en 1967 que sont créées les G. E. P. dans les Directions Départementales de l'Equipement dont la mission est d'étudier et de planifier les politiques d'aménagement des milieux urbains. L'incidence que sont susceptibles d'avoir leurs études sur l'organisation des transports urbains renforce d'autant le caractère local des stratégies que devront être amené à développer les différents réseaux.

Pour toutes ces raisons internes et externes, le principe d'une politique commerciale homogène à l'ensemble des réseaux n'est pas applicable. A fortiori, les normes de gestion et d'exploitation devront elles-mêmes être différenciées selon les réseaux.

Une certaine décentralisation est rendue nécessaire pour que puisse s'initier et se développer une stratégie commerciale fondée essentiellement sur les caractéristiques singulières des marchés des différents réseaux, et en rapport avec la politique de transports en commun propre à chacune des collectivités locales concernées.

C'est à travers les réunions rassemblant l'ensemble des directeurs de réseaux avec les responsables du siège que va s'initier et se développer ce processus de décentralisation nécessaire à la conduite de la stratégie commerciale compte tenu des caractéristiques et des contraintes locales que nous avons énumérées plus haut.

Une première réunion générale des directeurs de réseaux a lieu à Paris au mois d'octobre 1967. Une première tentative avait été faite en 1965, mais elle avait abouti à un échec dû à une certaine passivité en face de la volonté de changement de la nouvelle direction générale.

En octobre 1967, la situation se présente différemment :

- . Depuis 1964, la quasi-totalité des directeurs de réseaux ont changé et ont été remplacés par des hommes nouveaux, choisis délibérément en dehors de la profession des transports urbains.

Ils sont par ailleurs volontaires pour prendre eux-mêmes certaines initiatives et ressentent d'autant les pratiques assez autoritaires des cadres fonctionnels du siège.

- . Par ailleurs, les différents réseaux ont été l'objet de multiples expériences tant dans le domaine de la productivité que dans le domaine commercial, ce qui fournit matière à échange entre les différents directeurs.
- . Enfin, il y a aussi de la part de la direction générale la volonté d'accélérer le processus de changement engagé par les différents cadres fonctionnels en confiant davantage de responsabilités aux directeurs de réseaux pour transformer les pratiques de gestion de leur réseau.

4. DE 1968 à 1973 : STRATEGIE ANTICIPATRICE. DEVELOPPEMENT PUIS CONCENTRATION DU SAVOIR-FAIRE.

Au fur et à mesure que la stratégie commerciale donne lieu à des initiatives diverses concernant l'offre de transport (extension de lignes, restructurations partielles et totales, aménagement des autobus, etc.) un savoir-faire se constitue de l'observation de régularités et de la mise en relief de liens de causalité entre des modifications de l'offre (le "produit", en langage marketing) et celles de la demande (le "marché"). Il rend ainsi plus prévisible, d'une part la gestion courante de l'exploitation et d'autre part les effets de transformations ultérieures apportées au réseau. Cette prévisibilité correspond elle-même à une certaine stabilité et une validation des normes du savoir.

Cette stabilité des normes du savoir et la prévisibilité qui en découle pour l'exploitation du réseau permettent à la direction générale de se reposer sur lui pour contrôler la gestion courante des réseaux et de centrer ses efforts et sa réflexion sur des options plus stratégiques (donc moins prévisibles) qui ne rentrent pas dans les schémas du savoir actuel du développement du groupe. Au fur et à mesure que cette prévisibilité augmente, la stratégie est susceptible de devenir de plus en plus anticipatrice et les actions novatrices de plus en plus complexes (exemple, Besançon). Cette prévisibilité correspond à une maîtrise de plus en plus grande de la situation d'exploitation : on connaît les facteurs dont il faut surveiller l'évolution.

Il s'établit par contre une séparation de plus en plus marquée entre développement du savoir-faire et application dans les réseaux. Structurellement, ce ne seront plus les mêmes organes qui seront chargés de développer le savoir-faire d'une part, et de l'appliquer d'autre part. Parallèlement, la fonction des réunions va elle-même se transformer.

On peut décrire ce processus à travers trois phases qui correspondent à des dates dans la vie de l'entreprise :

1. Création collective d'un savoir-faire de base (1967-1970) et amorce d'une nouvelle répartition de pouvoirs entre siège et réseaux

Dans un premier temps, le savoir-faire s'élabore collectivement au sein des réunions de directeurs sous le contrôle et l'impulsion du siège.

Il s'agit essentiellement de tirer quelques principes normatifs des expériences qui sont tentées dans les réseaux. Ces expériences sont limitées dans leurs effets, et elles se fondent sur des résultats pouvant être mesurés à court terme. Il s'agit d'un processus de recherche tâtonnant et faiblement anticipateur. Il sert cependant de base à l'établissement d'une différenciation des pouvoirs entre le siège et les réseaux, celui-ci établissant la norme, ceux-ci réalisant son adaptation au contexte particulier de leur réseau.

Pour à la fois accentuer cette différenciation et avoir à sa disposition un moyen de contrôle, le siège développe des procédures formalisant ses rapports avec les réseaux et codifiant la nature des initiatives qui reviennent à chacun.

Décentralisation et formalisation des procédures et du savoir vont de pair. Dans la mesure où le siège souhaite que les directeurs de réseaux prennent davantage d'initiatives, notamment en matière commerciale, il est nécessaire que d'un autre côté il codifie certaines procédures et certaines pratiques de manière à se constituer certains moyens de contrôle.

2. Structuration du savoir-faire (1970-1973)

A partir de 1970, le savoir-faire va se développer avec l'aide d'experts extérieurs en "marketing" et en "management" agissant comme organisateur du savoir. Les réseaux apportent leurs expériences et les experts un système d'interrogation et des codes de classification du savoir existant.

Des méthodologies générales s'élaborent et s'affinent pour analyser les situations locales et en tirer les orientations d'une stratégie commerciale adaptées aux caractéristiques de chaque réseau particulier.

Des outils de gestion sont ainsi élaborés permettant de contrôler et de prévoir l'évolution commerciale des réseaux et d'en tirer les conséquences sur le plan des adaptations et des améliorations à y apporter.

Sur la base du savoir ainsi codifié et de la prévisibilité qui en résulte, le siège est en mesure de décentraliser davantage la gestion courante au niveau des réseaux. La création des services marketing dans les réseaux et la constitution à leur niveau d'un pouvoir de normalisation favorisent une transformation progressive et complète de l'ensemble des pratiques d'exploitation pour les adapter aux exigences de la politique commerciale.

3. Séparation entre constitution et diffusion du savoir-faire (1973)

Au fur et à mesure que le savoir-faire de l'entreprise rend plus prévisible d'une part la gestion courante, d'autre part les résultats des améliorations quantitatives et qualitatives apportées à l'offre de transport, il se produit une séparation de plus en plus grande entre le développement du savoir-faire et son application. Ce sont des unités spécialisées (le responsable marketing du siège, puis SERGIE en association avec la CGFTE) qui accumulent et développent le savoir-faire de l'entreprise et le transmettent sous forme de méthodologies générales aux cadres des réseaux.

Les réseaux contribuent toujours, dans une certaine mesure, à développer expérimentalement leur savoir-faire spécifique. Il y a cependant le risque que des difficultés de communication s'établissent entre ceux dont l'activité principale est de "penser" (SERGIE) et ceux qui "agissent" (les réseaux) rendant plus difficile la mise en oeuvre d'initiatives novatrices.

Chapitre II - ANALYSE DU PROCESSUS DE CHANGEMENT ORGANISATIONNEL DE 1968 A 1974

- Constitution du savoir-faire et différenciation des rôles.
- Apport des modèles de management et de marketing dans le changement d'organisation.

1. LES PREALABLES A UNE NOUVELLE REPARTITION DE POUVOIRS ENTRE SIEGE ET RESEAUX : CONSTITUTION DU SAVOIR-FAIRE, DIFFERENCIATION ET FORMALISATION DES ROLES

A partir de 1968, la décentralisation va se mettre en place progressivement. Il n'y a pas véritablement une décision de décentraliser, mais une volonté de la direction générale de donner davantage d'autonomie aux directeurs afin que ceux-ci développent des initiatives propres, notamment dans le domaine commercial.

Il s'agit donc, dans les premières réunions de directeurs, que le groupe se constitue un savoir-faire à partir des expériences qui sont lancées dans les réseaux sous l'instigation et la responsabilité des cadres fonctionnels du groupe.

Ce savoir-faire se constitue à partir de multiples tentatives très diverses : campagnes d'information, publicité, enquêtes du public, création de lignes nouvelles, développement des services spéciaux, etc. Il s'agit essentiellement d'en tirer des enseignements, une doctrine qui puisse servir de guide à la multiplication de ces initiatives et au développement d'autres expériences. Il ne s'agit donc pas de demander aux directeurs d'appliquer d'emblée des principes codifiés, mais essentiellement, de faire le bilan des actions entreprises afin d'en tirer des principes sur la base desquels d'autres initiatives pourront être entreprises.

En fait, c'est un double processus d'apprentissage dont un élément guide et entraîne l'autre.

- . Un processus d'apprentissage de l'environnement. A partir des multiples initiatives commerciales qui sont lancées dans les réseaux, le groupe tire de l'information de son environnement (ou plutôt de ses environnements locaux). Il en tire quelques principes de savoir-faire susceptibles d'une généralisation.

- . Un processus d'apprentissage organisationnel. Les principes de savoir-faire ainsi acquis et validés par l'expérience servent de base à une nouvelle répartition de pouvoirs entre siège et réseaux locaux : le siège fixe l'orientation, les réseaux l'adoptent à leur contexte local.

Dans cette phase initiale où le savoir-faire de base est relativement faible dans le domaine commercial, ce double processus d'apprentissage se développe à partir d'actions et de rétroactions de portée limitée et selon des cycles relativement courts. Ses enseignements vont apporter les fondements de la décentralisation au cours d'un processus évolutif dont les principales phases sont :

- l'émergence du savoir-faire à partir d'une stratégie tâtonnante et peu anticipatrice,
- la normalisation du savoir-faire accumulé,
- la constitution, l'échange et la diffusion du savoir-faire à travers les "séminaires",
- la formalisation des rôles et des procédures.

Nous analyserons, ci-dessous, les phases de ce processus.

1. Emergence du savoir-faire à partir d'une stratégie tâtonnante et peu anticipatrice

C'est par expérimentations, par essais, par erreurs, que se développe la politique commerciale. Et c'est en faisant le bilan de ces multiples tâtonnements que l'on dégager quelques principes qui peuvent servir de base à un nouveau savoir-faire. Le rôle du siège est de dégager ces principes et d'en convaincre les directeurs de réseaux pour qu'ils guident leurs initiatives.

Il s'agit essentiellement de principes eux-mêmes très épars qui ne s'articulent pas autour d'un savoir-faire organisé.

Par exemple, le principe : "un logement neuf correspond à un voyage par jour en autobus", comme norme de base pour la création de lignes nouvelles, n'a pu être acquis qu'à travers les multiples expériences tentées par les réseaux lors de la mise en oeuvre de services nouveaux.

La politique commerciale s'élabore à partir de normes qui découlent exclusivement de l'expérimentation et de la mise en rapport entre les résultats de l'expérimentation en terme de fréquentation et d'une variable, contextuelle, caractéristique d'une évolution du marché des déplacements (comme la construction d'un logement neuf à un endroit donné). Ces actions ponctuelles doivent pouvoir être corrigées en cas d'échec et donc les conséquences économiques qu'elles sont susceptibles d'entraîner doivent être limitées.

A ce titre, le fait de jouer sur un ensemble de réseaux permet de limiter les risques financiers. Par ailleurs, la diversité des contrats de concession et de l'intérêt des différentes municipalités concernées permet de diversifier les expérimentations selon les réseaux. A cet égard, la politique volontariste et anticipatrice qu'a menée, dès 1965, la municipalité de Besançon en prenant à son compte le risque financier de certaines créations ou extensions de lignes a permis à l'ensemble du groupe de tirer parti du résultat de ces initiatives au profit des autres collectivités locales.

Une initiative, comme celle de mettre en service une ligne d'autobus dès la livraison des premiers logements d'une ZUP, comporte peu de risques financiers pour l'entreprise dans le cadre d'un contrat de concession à recettes garanties. Cependant, chaque expérimentation soumet à l'épreuve le pouvoir d'expertise de l'entreprise qui risque d'être contesté par une contre performance. En fin de compte, à partir des résultats obtenus, le groupe tire un savoir-faire transposable à un autre réseau (où éventuellement c'est lui qui peut prendre l'initiative de proposer le changement à la municipalité).

Ce cheminement tâtonnant de la constitution du savoir-faire suppose un aller et retour, au début rapide, entre l'initiative expérimentale et la réflexion sur le résultat. Il est nécessaire d'en mesurer l'impact sur un temps relativement limité pour que, de ces actions, on puisse tirer un principe normatif général à partir duquel on va pouvoir développer d'autres actions plus anticipatrices.

2. Normalisation du savoir-faire présidant à une répartition de pouvoirs entre siège et réseaux

Les réunions où s'échangent les expériences et où se définissent de nouvelles orientations constituent un des instruments du contrôle de ce processus de centralisation - décentralisation ou de nouvelle répartition de pouvoirs à partir duquel va se mettre en oeuvre la stratégie commerciale des réseaux.

Le savoir-faire s'élabore collectivement à partir de tentatives individuelles dans les réseaux. On ne demande pas aux directeurs d'appliquer des principes mais de prendre des initiatives à partir desquelles des principes puissent se dégager. Il s'agit donc essentiellement de rassembler les expériences isolées de chacun afin d'en tirer les principes d'un savoir-faire commun.

La direction générale intervient dans ces réunions pour rassembler des expériences individuelles, en faire la synthèse et énoncer les principes d'action que l'on peut en tirer. Elle manifeste son pouvoir, non pas en imposant des décisions aux directeurs, mais en énonçant des principes qui doivent servir de base au développement de nouvelles initiatives.

Elle prend soin d'ailleurs de ne rien imposer directement et laisse à chaque directeur la décision de développer telle ou telle initiative en fonction de sa propre perception de la situation locale. Mais à travers l'échange des expériences et les leçons qu'elle en tire, elle agit sur cette perception ; elle construit le code qui doit servir de clef à l'analyse et à la définition de la situation locale que rencontre chaque réseau :

"Les premiers stages : problèmes des services spéciaux, bases d'expériences, documents, diapositives, articles de presse. Chacun apporte aux autres ses propres réalisations. Au coup par coup, on a fait la sou-
dure".

(responsable des questions commerciales)

La direction générale se défend d'imposer au cours des réunions des décisions singulières à chaque directeur de réseau. Elle tient à créer une distinction et une dissociation entre l'énoncé d'une orientation politique (comme étant de son ressort) et d'une décision d'application (singulière en fonction du contexte local) par les directeurs de réseaux.

Cependant, les orientations de la politique commerciale s'appuient sur des expérimentations passées mais supposent aussi, pour être validées et s'ériger en principe normatifs, que des expérimentations soient effectivement lancées à l'initiative des directeurs locaux.

Le développement d'initiatives par les directeurs locaux est en fait nécessaire à la direction générale pour qu'à partir de la confrontation des résultats obtenus par les différents réseaux, elle puisse énoncer de nouveaux principes de savoir-faire, et finalement développer son pouvoir sur les réseaux en les imposant comme guide d'action.

On a donc affaire à un processus de centralisation - décentralisation mais dans lequel centralisation et décentralisation ne portent pas sur les mêmes termes. Il s'agit de décentraliser la mise en oeuvre de certaines initiatives et leur adaptation à des situations locales singulières pour mieux centraliser en retour un savoir-faire et en le diffusant, exercer une influence sur les réseaux.

Il s'agit d'un processus de différenciation où la direction générale constitue à son niveau un code génératif, mais où les directions locales restent responsables de son adaptation aux conditions locales qu'elles rencontrent.

Les réunions de directeurs sont le moyen pour la direction générale de développer les initiatives locales indispensables à la constitution de son pouvoir. L'esprit de corps qui se développe au sein du groupe des directeurs permet une certaine uniformisation des comportements individuels qui stimule l'initiative individuelle tout en protégeant contre les risques d'un échec éventuel.

3. Constitution, échange et diffusion du savoir-faire : le rôle des séminaires

Ce n'est pas pour réaliser une coordination fonctionnelle entre les différents réseaux du groupe que des réunions périodiques de directeurs sont organisées. Jusqu'en 1967, chaque réseau traitait individuellement avec le siège. Le fonctionnement de chaque réseau est, bien évidemment, indépendant de celui des autres réseaux. Les seules décisions coordonnées concernaient certains achats de matériels pour obtenir un meilleur prix auprès des fournisseurs.

Leur rôle est essentiellement de promouvoir la stratégie de changement de l'entreprise qui nécessite et implique une transformation complète de l'ensemble des pratiques d'exploitation depuis la manière dont sont organisés les réseaux jusqu'au style de conduite des chauffeurs. Les réunions sont le lieu où les méthodes de savoir se transmettent à l'ensemble de l'organisation et où l'impulsion est donnée pour que de nouvelles pratiques s'établissent.

Elles vont se développer de façon irrégulière en 1968 et 1969 au rythme de trois sessions de deux jours par an. En 1970 et 1971, leur périodicité et leur durée s'accroissent : quatre sessions de trois jours par an. Enfin, à partir de 1972, les directeurs de réseaux seront réunis au rythme de quatre semaines pleines par an.

Les stages de formation destinés au personnel d'encadrement des réseaux se développeront parallèlement. Dès 1967, c'est à travers des séminaires rassemblant les chefs d'entretien que se mettra en oeuvre la nouvelle organisation des ateliers. Enfin, à partir de 1969, parallèlement, se développeront des séminaires et des stages destinés aux responsables locaux des opérations et du marketing.

Nous retiendrons deux rôles essentiels de ces réunions dans le processus de changement de l'entreprise :

- . créer un modèle culturel commun à l'ensemble des cadres du groupe,
- . établir les modalités d'une nouvelle répartition de pouvoir entre le siège et les réseaux.

. Créer un modèle culturel commun à travers la solidarité des groupes

Il existe une similarité dans le fonctionnement des différents réseaux qui sont confrontés à des situations techniques, commerciales, de rapport avec les municipalités, etc. qui présentent des caractéristiques communes.

Cependant, le directeur d'un réseau de transport est le seul à exercer ce métier dans la ville. Les concurrents directs de l'exploitant d'un réseau de transports urbains ne sont pas d'autres exploitants. Le seul modèle culturel de référence est celui de la profession.

Or, la politique de TRANSEXEL a consisté précisément à recruter les directeurs en dehors du milieu professionnel des transports urbains pour qu'ils échappent à ce modèle, mais sans qu'un autre modèle culturel leur soit imposé.

Les réunions générales vont précisément faciliter l'émergence d'un modèle culturel commun au groupe des directeurs. La similarité des situations auxquelles les uns et les autres sont confrontés va favoriser les échanges d'expériences et permettre l'émergence d'un modèle de référence qui va guider et stimuler l'action de chaque directeur dans son réseau.

La direction va intervenir moins pour imposer directement des décisions que pour contrôler le modèle qui va servir de référence à l'action autonome qu'elle entend faire jouer aux directeurs.

"Il y a une prise de conscience collective grâce à ces réunions. Nous avons recherché en commun et isolément le moyen d'améliorer nos services, productivité, qualité, etc..."

(directeur de réseau)

Une grande solidarité et un esprit de corps va s'établir entre les directeurs de réseaux. Dès les premières réunions, le tutoiement va se développer entre eux malgré les différences d'âge, de formation et de passé professionnel. Ils prendront l'initiative de se rendre visite ou de se téléphoner les uns aux autres pour se conseiller mutuellement. Cette solidarité des groupes de directeurs et de cadres (marketing, opérations, entretien) de réseaux se maintient par la stimulation entre les différents participants pour développer des initiatives nouvelles, par la grande tolérance du groupe et de la direction générale face aux échecs de certaines initiatives individuelles. Elle joue essentiellement un rôle de régulation, de normalisation d'incitation et de soutien, et favorise de ce fait l'intériorisation du modèle de référence proposé par la direction générale.

Etablir les modalités d'une nouvelle répartition de pouvoirs entre siège et réseaux

C'est à travers ces réunions que va se mettre en route le processus de décentralisation. Il s'agit bien de donner un certain pouvoir aux directeurs locaux afin de démultiplier l'action du siège et surtout d'adapter les stratégies aux conditions locales. La stratégie commerciale commande une adaptation d'une part aux caractéristiques locales de pratiques de déplacement, et d'autre part, à la politique de collectivités locales en matière de transport urbain (le développement du marché dépend du niveau de sa contribution financière).

La stratégie productiviste, à l'inverse, pourrait s'appuyer sur l'édiction de normes universelles : elle ne touche que le système de production de kilomètres. Ce n'est donc plus à partir de normes universelles édictées par la direction générale que la stratégie commerciale peut se développer. Elle implique donc au niveau local un certain pouvoir.

Dès lors, le siège devant renoncer à diriger par normes universelles valables pour l'ensemble des réseaux, il va gouverner l'ensemble des réseaux à travers la diffusion de modèles, de techniques et de savoir-faires à partir desquels les directeurs et les cadres locaux devront traiter la situation singulière à laquelle ils sont confrontés pour en déduire des normes d'exploitation spécifiques adaptées aux conditions locales particulières.

Certes, il ne s'agit pas dans ce processus de décentralisation d'un abandon par le siège de certaines de ses prérogatives. Cette nouvelle répartition de pouvoirs entre siège et réseaux n'est pas un jeu à somme nulle : si le siège abandonne une partie de son pouvoir direct sur l'exploitation des réseaux au profit des directeurs locaux, il y gagne la faculté d'imposer les modèles, les codes, les techniques et les savoir-faire qui vont servir d'outils aux décisions et aux politiques locales de réseaux (décidées in fine par les villes), et qui sont la condition de sa politique commerciale.

D'où l'importance des réunions, des stages de formation destinés aux directeurs et aux cadres de réseaux. Ils sont devenus un des moyens essentiels pour le siège d'imposer son pouvoir. C'est dans ces séminaires que le savoir-faire se crée grâce aux enseignements tirés de la pratique d'exploitation des différents réseaux, qu'il se codifie et qu'enfin il se diffuse.

4. Formalisation des rôles et des procédures

Parallèlement, pour permettre aux directeurs de développer leur autonomie et au siège de conserver son contrôle de l'évolution de l'entreprise, des procédures formalisées vont se développer servant de cadre à la mise en oeuvre de cette nouvelle répartition de pouvoir entre siège et réseaux locaux.

Il s'agit essentiellement :

- . d'une nouvelle procédure de comptabilité analytique,
- . d'une formalisation des rôles entre le siège et les réseaux, et notamment d'une définition des latitudes décisionnelles des directeurs de réseaux.

Une comptabilité analytique par centre de responsabilité

La mise au point d'une procédure de comptabilité analytique commune pour l'ensemble des réseaux va être un des thèmes principaux des réunions de directeurs des années 1968 et 1969. A travers le découpage des dépenses et des recettes, il s'agit de fournir à ceux-ci un cadre à partir duquel ils peuvent évaluer l'incidence ou l'intérêt de certaines actions à entreprendre, tant dans le domaine commercial que dans celui de la productivité.

Cette procédure va être déterminée en commun, expérimentée dans certains réseaux, puis redébatue et adoptée définitivement pour l'ensemble des réseaux. Cette mise au point va suivre le processus d'apprentissage du type de celui que nous avons décrit précédemment pour le développement de l'action commerciale, c'est-à-dire qu'au fur et à mesure, la procédure de comptabilité analytique va s'organiser autour de critères de plus en plus fins.

La procédure comptable n'est pas un outil de gestion neutre. Elle découpe et organise la réalité de l'exploitation selon des critères qui sont de véritables options stratégiques plus ou moins explicites.

Il en est ainsi des critères qui ont été choisis pour cette procédure, à savoir:

. distinguer des frais fixes et des frais proportionnels à l'activité

La nécessité d'établir cette distinction au niveau de la comptabilité apparaît précisément au moment où l'on veut donner davantage d'autonomie aux directeurs.

Il s'agit de distinguer deux centres de frais :

- . des charges kilométriques proportionnelles à l'activité
- . des charges générales qui ont un caractère indépendant du niveau de l'activité et constant pour une période annuelle.

Autonomiser ainsi ces deux catégories de dépenses revient à segmenter la situation d'exploitation par rapport à des centres de responsabilités bien distincts :

- . d'une part, ce qui relève d'actions de productivité (les charges kilométriques)
- . d'autre part, les charges incompressibles de structure.

analyser les résultats par centre de responsabilités

Ce découpage entre charges kilométriques et charges générales s'effectue essentiellement sur la base d'une répartition de pouvoir entre ce sur quoi on peut agir par des actions de productivité et le reste des actions possibles.

A cette distinction entre charges fixes et charges générales, va se superposer une distinction par centre de responsabilités de telle sorte que le compte d'exploitation fasse apparaître trois sous-comptes sous la responsabilité immédiate :

- . du directeur,
- . du chef de mouvement,
- . du chef d'atelier.

Du processus de décentralisation du siège vers les réseaux va découler un processus de décentralisation du directeur de réseau vers les deux chefs de services opérationnels, à savoir le chef du mouvement et le chef d'atelier.

Dans la mesure où le directeur de réseau se voit chargé de promouvoir des actions stratégiques de développement commercial, il s'agit de donner davantage de responsabilités à ses subordonnés immédiats dans la gestion opérationnelle du réseau et dans la politique de recherche de productivité.

C'est d'ailleurs en même temps et sur la base du développement d'une comptabilité analytique d'atelier que se met en place une nouvelle organisation des ateliers et des méthodes d'entretien visant une amélioration de productivité (donc une diminution des charges kilométriques d'entretien).

analyser les résultats par ligne

La "ligne" d'autobus est l'unité de production autonome qui fait l'objet d'un calcul de rentabilité isolé par confrontation des recettes dues à la fréquentation de la ligne et des dépenses kilométriques de conduite et d'entretien. Elle correspond à la conception et à l'organisation des réseaux comme un ensemble de lignes indépendantes sans interaction des unes par rapport aux autres (par le jeu des correspondances) pour des déplacements s'effectuant entre le centre et la périphérie des villes.

Finalement, la structure de la comptabilité répond à une double finalité :

- a) faire apparaître des centres et des domaines de responsabilité et fournir le moyen de les contrôler à un moment où la stratégie de développement commercial commence à se développer, mais où subsistent des préoccupations d'amélioration et de contrôle de la productivité.
- b) servir d'instrument pour l'évaluation et la prévision des incidences économiques au fur et à mesure que les actions commerciales se développent.

Une formalisation des rôles entre siège et réseaux

La procédure comptable, de par son organisation propre, formalise déjà un certain partage des responsabilités entre siège et réseaux et à l'intérieur des réseaux entre le directeur et ses deux principaux adjoints : le chef du service Mouvement et le chef du service Entretien.

Mais la comptabilité ne sert que comme instrument pour prévoir l'incidence économique de certaines actions et pour enregistrer leurs effets.

C'est à travers le développement d'une plus grande formalisation des rôles entre fonctionnels du siège et directeurs de réseaux d'une part et entre ceux-ci et leurs subordonnés directs responsables de l'entretien et du mouvement que va se mettre en place la décentralisation et le moyen de la contrôler à partir du siège.

C'est dans les réunions de directeurs que se définissent des règles formelles fixant les limites de la latitude décisionnelle des directeurs de réseaux. En particulier, les responsabilités des cadres fonctionnels et leur rôle auprès des directeurs de réseaux deviennent plus formalisés.

"Leur rôle est le suivant : préparer les décisions importantes avec la direction générale et les directeurs de réseaux :

- . conseiller et assister les directeurs de réseaux sur leur demande et sur celle de la direction générale
- . de façon générale, élaborer, appliquer et contrôler la politique générale du service *, chaque cadre fonctionnel intervenant dans le domaine qui lui est imparti".

Il s'agit du service transport de E. E. I.

Quant aux réseaux, "chacun d'eux géré par un directeur OPERATIONNEL RESPONSABLE directement des résultats d'ensemble du réseau dont il a la charge".

Il est de ce fait "associé à toutes les décisions concernant son réseau".

Pour la première fois, en juin 68, apparaît un tableau classant les initiatives que peut prendre le directeur de réseau avec ou sans l'accord préalable de l' "Administration Centrale" (voir tableau I).

Cette formalisation fait apparaître la distinction fonctionnel/opérationnel à partir de laquelle se répartissent les pouvoirs entre cadres du siège et directeurs de réseaux.

Il est probable que la répartition des pouvoirs décisionnels telle qu'elle apparaît sur le tableau ne faisait que codifier les pratiques courantes de délégation entre siège et réseaux.

On remarquera que l'autonomie formelle des réseaux reste malgré tout très limitée. Cependant, la formalisation officialise et renforce de qui pouvait être déjà admis et elle fournit le cadre à l'intérieur duquel pourra être redéfinie une nouvelle répartition de pouvoir (cette répartition de pouvoir sera revue au cours de 1969). C'est ainsi, par exemple, que le montant des engagements des dépenses qui peuvent être effectuées à l'initiative du réseau passera de 2 000 F en 1968 à 5 000 F en 1969.

De plus, cette codification fait ressortir le pouvoir des directeurs de réseaux en face des fonctionnels du siège.

Jusqu'en 1969, l'organigramme publié au début de chaque année par la direction générale ne faisait apparaître que les responsables fonctionnels du siège sous des rubriques intitulées : "Questions commerciales", "Questions techniques", etc.

A partir de 1969 (donc un an après l'inauguration du système de réunions périodiques de directeurs), les directeurs de réseaux sont mentionnés sur l'organigramme sous une rubrique "secteur opérationnel", tandis que les responsables des diverses "questions" (techniques, commerciales, financières, sociales, etc.) figurent sous une rubrique "secteur fonctionnel".

Enfin, dans le courant de 1969, la direction générale préconise la suppression du terme "Administration Centrale" pour désigner le siège. De même, les "circulaires" doivent être intitulées "notes de liaisons".

A travers ces changements de dénomination, il s'agit de supprimer le symbolisme même de la centralisation.

TABLEAU I : INITIATIVES DU DIRECTEUR DE RESEAU

FONCTIONS DECISIONS	Demandant un accord préalable de l'Administration Centrale	Demandant une information a postériori pour l'Administration Centrale
ADMINISTRATION GENERALE	Echange verbal ou écrit avec le concédant ou le contrôle sur : <ul style="list-style-type: none"> . conventions et leurs applications . niveau des tarifs - tarification . politique générale de la Compagnie. 	Echange verbal ou écrit avec le concédant ou le contrôle pour la gestion courante. Parutions dans la presse relatives aux administrations publiques.
ORGANISATION GENERALE	Réorganisation d'ensemble d'un service	Réorganisation de détail d'un service
COMMERCIAL	Changement définitif et important dans la structure de la productivité (> 2 %) par exemple : fréquences Graphiques de marche saisonniers Changement de tarification Accord durable avec autres entreprises	Changement provisoire et important de la productivité Changement définitif et peu important dans la structure de la productivité (< 2%) Accidents Parutions dans la presse relatives au savoir Statistiques commerciales mensuelles
PERSONNEL	Titularisation Promotion Embauche d'agents de maîtrise Primes annuelles Graphiques de marche saisonniers avec décompte Temps de travail ----- Niveau des salaires Conditions de travail	Embauche d'agents d'exécution Licenciement Parution dans la presse relative au personnel Statistiques mensuelles du personnel
TECHNIQUE	Investissements ou travaux dont les dépenses à l'extérieur du réseau sont 3 000 F (en partie le programme annuel d'investissement)	Investissements ou travaux dont les dépenses à l'extérieur sont entre 1 000 et 3 000 F
CONTROLE DE GESTION SECRETARIAT "TRANSPORTS"	Fin extérieur Engagement d'une instance juridique Proc. de modification des conventions Proc. de modification des tarifs	Gestion fin du mois (ensemble des pièces comptables).

2. APPORT DES MODELES DU MANAGEMENT ET DU MARKETING DANS LE CHANGEMENT D'ORGANISATION

Le problème des "relations entre Directions locales et Administration centrale" a été au centre des débats dès l'institution des premières réunions de directeurs, ce qui montre bien le lien entre développement de la stratégie et nouvelle répartition de pouvoir entre siège et réseaux :

- . les réseaux doivent avoir une plus grande autonomie pour adapter la stratégie de développement commercial aux conditions locales qu'ils rencontrent dans leurs villes.
- . cependant, le siège met en place de nouveaux moyens de contrôle grâce aux réunions périodiques de directeurs, à la procédure comptable par centre de responsabilité et une plus grande formalisation des rôles.

En préconisant la suppression du terme "Administration centrale" qui symbolisait toutes les pratiques autoritaires et centralisatrices, la direction générale marque sa volonté d'établir un nouveau modèle de rapports entre le siège et les réseaux.

Un autre symbolisme va être introduit dans le langage de l'entreprise à partir du langage du "Management" et du "Marketing" (le "Marketing" étant lui-même présenté comme un technique du "Management").

La correspondance nécessaire entre structure décentralisée et développement des réseaux à partir d'une stratégie commerciale se retrouve donc au niveau des symboles utilisés pour les désigner (et le fait qu'ils s'intègrent dans un même code, celui du "Management").

Les discours du Management et du Marketing jouent, à cet égard, un double rôle :

- . d'une part, un rôle idéologique dans l'image que veut se donner l'entreprise d'elle-même,
- . d'autre part, un rôle de modèle pour le développement de pratiques nouvelles.

un rôle idéologique

A un moment où la pratique de TRANSEXEL se différencie de plus en plus des pratiques courantes en usage dans le restant de la profession des transports urbains, le "Management" et le "Marketing" valorisent les caractéristiques communes que peuvent avoir l'entreprise de transport collectif urbain et d'autres entreprises industrielles classiques jugées "performantes", "dynamiques", "modernes", etc...

D'où, d'ailleurs, une certaine "provocation" volontariste de la part de TRANSEXEL pour mieux marquer cette opposition, tant vis-à-vis de l'encadrement que de l'extérieur.

Le terme de "Marketing" est ainsi préféré à celui de "Action commerciale" pour désigner les nouvelles unités qui sont créées dans les réseaux, pour mieux montrer la rupture avec le discours "défaitiste" souvent entendu dans la profession.

un rôle de modèle

Le "Management" et le "Marketing" fournissent des modèles de référence sur la manière de conduire une stratégie commerciale et de structurer l'action de l'entreprise.

Il s'ont été produits par la systématisation des enseignements tirés de la pratique des entreprises industrielles et se présentent comme des savoirs universels applicables aux situations d'entreprises les plus variées.

Il faudrait montrer (mais ce n'est pas le sujet de notre recherche) que l'"efficacité" qui est retenue à ce type de savoir est en fait liée à des conditions socio-historiques bien déterminées (1).

En ce qui concerne TRANSEXEL, les "techniques du marketing" se sont révélées adaptées pour rendre compte de l'évolution du marché des déplacements dans les villes à la fin des années 60. L'extension des villes, la réorganisation de l'espace urbain, la création des ZUP, l'implantation de nouvelles zones industrielles, etc... modifiaient sensiblement l'organisation des déplacements dans les villes. Le "Marketing" s'est révélé capable de détecter les opportunités commerciales que généraient ces processus et d'y adapter l'offre de transport collectif.

(1). Face à des situations qui ne se laissent plus appréhender selon leurs schémas, ces idéologies sont obligées de se compliquer : elles perdent de leur pouvoir idéologique et dégènèrent en une scholastique d'initiés sans aucune prise avec la réalité. Mais tel n'était pas le cas à TRANSEXEL, à l'époque à laquelle nous nous référons.

C'est donc bien par rapport à ces évolutions historiques qu'il faut resituer le succès du marketing à TRANSEXEL. Le Marketing a permis d'interpréter cette situation en termes de produits, marchés, etc...

De même, le "management" en tant que savoir-faire sur les pratiques d'organisation et de gestion de l'entreprise s'est trouvé adapté à la nécessité d'introduire de nouveaux modes de rapports entre siège et réseaux, précisément pour que la stratégie marketing puisse réussir.

Cette stratégie est mise en oeuvre vers la fin de 1969 par l'introduction d'experts dans les séminaires de directeurs et la décision de créer des services marketing dans les réseaux. Ainsi débute un processus de changement qui va s'appuyer à la fois sur le développement du savoir sur l'environnement et le développement de l'organisation :

- . le développement du savoir-faire "marketing" s'appuie sur le pouvoir de normalisation que sont susceptibles d'exercer les services marketing locaux sur l'ensemble des pratiques d'exploitation (donc sur le service opération et sur le service atelier). C'est à travers des modifications apportées à l'offre de transport que l'entreprise apprend.
- . à l'inverse, c'est la validation du savoir-faire "marketing" par la pratique qui actualise le pouvoir de normalisation que sont susceptibles d'exercer les services marketing dans les réseaux et donc permet de le développer.

Il était donc nécessaire que se constitue dans les réseaux un centre de pouvoir relativement proche des pratiques d'exploitations pour que le savoir-faire lui-même puisse se développer en prenant précisément appui sur le pouvoir de normalisation (donc de création de normes nouvelles) des services marketing locaux.

L'assistance d'une expertise extérieure en matière de management et de marketing

A partir d'octobre 69, des experts en "management" et en "marketing" vont participer aux réunions de directeurs. Ces experts détiennent un savoir codifié sous la forme du management et du marketing, mais n'ont aucune connaissance particulière en matière de transport urbain. Par ailleurs, leur assistance se limite à l'animation de quelques journées aux sessions de directeurs et leur prestation est conçue uniquement comme étant un apport de formation et non de conseil direct en matière d'organisation et de stratégie.

Les réunions de directeurs demeurent le rouage essentiel par lequel se transmet le changement à l'ensemble de l'organisation. Cependant, leur mode de fonctionnement et la manière dont le savoir-faire s'élabore se modifient sensiblement. Le savoir-faire qui se constituait auparavant par morceaux et de façon éparpillée va s'élaborer à partir d'une méthodologie déjà bien constituée.

Auparavant, le savoir-faire se constituait collectivement par la mise en commun des multiples expériences individuelles d'où la direction générale tirait quelques principes généraux servant de base à d'autres expériences.

Le même schéma va se poursuivre, mais avec l'intervention des experts pour organiser le savoir-faire et guider son développement autour de quelques concepts universels.

Les experts apportent les concepts pour interroger la situation, tandis que les directeurs de réseaux apporteront les réponses à ces questions.

C'est à partir de ce jeu de questions-réponses, d'aller et retour entre les principes abstraits et le concret de la situation d'exploitation que s'élaborent, au fur et à mesure des réunions, les normes d'un savoir-faire spécifique marketing et management des transports urbains.

L'expert en marketing apporte essentiellement un code pour classer par exemple ce qui relève d'une part de la connaissance du marché et d'autre part de la définition du produit.

L'expert en management apporte des modèles de comportement et des procédures d'organisation pour faciliter la décentralisation non seulement entre responsables du siège et directeurs de réseaux, mais entre ceux-ci et leurs collaborateurs directs.

La décision de créer des services marketing dans les réseaux

L'idée de créer des services marketing dans les réseaux "pour recenser les besoins de transports et élaborer le produit" est née d'une interrogation sur le service mouvement qui s'est développé au siège au cours de l'année 1969.

Les principales tâches des services mouvement consistaient essentiellement à gérer les planning de marche des véhicules et à organiser les tours de services des chauffeurs.

Cependant, au fur et à mesure que se développaient les initiatives commerciales en matière d'information du public, d'enquêtes auprès des usagers, etc... des tâches nouvelles venaient s'ajouter aux activités traditionnelles des services mouvement.

En particulier, les contrôleurs étaient chargés sous la conduite du responsable commercial du siège de réaliser les enquêtes auprès des usagers.

Enfin, d'une manière générale, la politique d'augmentation de la qualité de service nécessitait des transformations sensibles des pratiques traditionnelles du service mouvement : contrôle du suivi des horaires et de la régularité des services, comportement des chauffeurs vis-à-vis de la clientèle, style de conduite, etc...

Au début de l'année 1969, l'idée était venue au siège de réunir à Paris les chefs de services mouvement des différents réseaux.

Le projet du stage alors élaboré par le responsable de l'action commerciale recensait ainsi les différentes fonctions du chef mouvement :

1. connaissances des besoins de transports (Fonction commerciale : marketing*)
2. mise en place des services (Fonction commerciale : élaboration du produit)
3. information de la clientèle (Fonction commerciale : information, publicité)
4. production de kilomètres (Fonction de fabrication)
5. contrôle de la fabrication (Fonction de contrôle)
 - régulation
 - contrôle fraude
6. gestion du personnel (Fonction administrative)
7. gestion financière de son service.

Cette classification détaillée des différentes fonctions du service mouvement doit servir de canevas au "stage" des chefs de services mouvement prévu pour la fin de l'année. On y voit apparaître de façon distincte un ensemble d'activités qui relèvent de la fonction commerciale.

C'est peu après mai 69 que paraît dans la revue générale des chemins de fer un article de la SNCF sur la mise en place au sein de sa direction commerciale, puis de ses services de mouvement d'une fonction marketing (appelée action commerciale).

* C'est la première fois que le terme de "marketing" apparaît dans une note officielle.

Cet article alimente la réflexion des responsables du siège et suscite les commentaires du directeur général dont il fait part aux directeurs locaux dans une "note de liaison" datée du 22 août 1969.

"L'article de la SNCF ne cache pas que le déclin des chemins de fer américains et implicitement français provenait d'abord d'un manque de combativité et d'organisation commerciale des entreprises.

D'où l'importance qui est donnée au marketing, c'est-à-dire à la priorité chronologique donnée aux besoins de la clientèle, la production puis la vente venant ensuite dans la succession des décisions et des actes.

Ceci explique que la SNCF ait décidé d'organiser au sein de sa direction commerciale puis de ses services du Mouvement une fonction Marketing.

Aussi apparaît-il que cette fonction et celle de la vente sont séparées à la direction commerciale ; dans les arrondissements, le Marketing ("action commerciale"), la vente et l'organisation du trafic proprement dit semblent également devoir être séparés...

En ce qui nous concerne, nous pensons que le problème se pose de la même façon :

1. Nous sommes effectivement une industrie de service "grand public" et devons avoir l'organisation des autres industries vendant au grand public.
2. La fonction Marketing, donc celle de déceler (études de marché, sondage) puis de satisfaire (offre, graphiques de marche, confort, tarification) les besoins de notre clientèle est à traiter séparément.
3. Les fonctions Vente (contact journalier avec la clientèle) et Production (conduite des véhicules et régulation) sont intimement liées.

Ceci nous amène donc à repenser nos services du Mouvement, ceux-ci devant peut-être s'analyser en deux fonctions :

- . la fonction Marketing allant de la surveillance du marché (contrôle du volume quotidien de la clientèle, puis études de marché) jusqu'aux définitions de l'offre à faire (graphiques de marche, type d'autobus, tarification).
- . la fonction Opération assurant le bon fonctionnement des lignes (matériel et personnel) sur la base des définitions ci-dessus et regroupant les fonctions vente et production indiquées précédemment.

Une telle optique nous amènerait à changer notre organisation interne des réseaux impliquant des modifications quant à nos chefs de service Mouvement et à leur formation.

Nous vous demandons de réfléchir à ce problème avant les prochaines réunions générales à Paris. "

La décision n'est donc pas encore prise d'une dissociation du service Mouvement en deux services distincts, mais la dualité de leurs fonctions apparaît au regard de la stratégie commerciale.

Le sujet est discuté au cours de la première journée du séminaire des directeurs du 29 octobre, tandis que les deux jours qui suivent sont consacrés aux premières interventions des experts "marketing" et "management". Les modèles d'organisation que ceux-ci exposent font aussi apparaître la séparation en unités distinctes des fonctions marketing et vente. On y discute de l'application de cette séparation au cas de l'entreprise de transports urbains.

Finalement, la dissociation paraît s'imposer :

- . au service "marketing" : la connaissance des besoins, les statistiques commerciales, l'élaboration du produit et l'information du public. La vente des services spéciaux et occasionnels lui sont rattachés.
- . au service "opérations" : bureau des méthodes (recherche de productivité) gestion du personnel, l'activité de production des services, le contrôle des fraudes.

La décision est prise de scinder le service Mouvement en deux unités séparées : le service marketing et le service opérations (dans certains réseaux, le responsable du marketing restera quelques temps sous la coupe du chef du mouvement).

Cette décision sera présentée aux chefs du mouvement au terme du premier stage qui les réunit à Paris du 17 au 21 novembre 1969. Il leur sera demandé de choisir entre l'une ou l'autre fonction.

Chapitre III - L'ETABLISSEMENT DE NOUVEAUX RAPPORTS DE POUVOIRS ENTRE SIEGE ET RESEAUX

1. LE DEVELOPPEMENT DE L'ORGANISATION DES RESEAUX LOCAUX

A partir de 1970, la mise en place des services marketing dans les réseaux préside à l'instauration progressive de nouveaux rapports de pouvoirs à l'intérieur des entreprises locales, dans la mesure où ils reprennent au service mouvement des activités auparavant de son ressort et ayant une incidence directe sur la pratique routinière de l'exploitation (par exemple : l'établissement des graphiques de lignes).

Le mode de répartition initial des tâches ainsi que le fait que les nouveaux responsables du marketing proviennent eux-mêmes du Mouvement, va être favorable au développement du pouvoir d'influence du marketing et donc au développement de la stratégie marketing elle-même et du savoir-faire correspondant.

Ce pouvoir d'influence et de normalisation des services marketing sur l'ensemble des pratiques d'exploitation va lui-même se développer à travers les différentes "innovations" dont il va être l'origine : aménagement de véhicules, restructuration de lignes ou du réseau, etc...

C'est ainsi, progressivement, que le marketing va étendre son pouvoir de normalisation à tout ce qui concerne la définition de l'offre de transport, c'est-à-dire "la conception du produit" en langage marketing.

Le savoir, lui-même, sur la manière de concevoir le produit se constituera au fur et à mesure des transformations élémentaires, puis de plus en plus complexes, apportées aux réseaux. La normalisation du savoir provient de sa capacité à rendre compte avec de plus en plus de certitude de la situation commerciale (les facteurs qui influencent les variations de la fréquentation) et de son évolution potentielle.

La prévisibilité ainsi obtenue va présider à une relative stabilisation des normes de gestion et des rapports de pouvoirs à l'intérieur de l'entreprise. Le rôle du directeur de réseau consistera moins à assurer la gestion courante de l'entreprise (le savoir-faire produit des normes stables pour cela) qu'à promouvoir le transport urbain et faire valoir l'expertise de l'entreprise (elle-même fondée sur son savoir-faire) à l'extérieur auprès des instances locales d'études et de décision en matière de circulation, d'urbanisme et de transport (c'est dire l'environnement le moins maîtrisable par l'entreprise).

Finalement, le développement des réseaux et la complexification qui en découle, pour le marketing, les opérations et l'entretien, se trouvent liés à la politique municipale (elle-même plus ou moins définie en rapport de pouvoir d'expertise reconnu à l'entreprise).

1. Les bases du pouvoir de normalisation des services "marketing"

En 1970, le rôle du chef du service marketing n'est pas d'abord conçu comme une fonction anticipatrice d'étude mais pour qu'il puisse intervenir directement et aussi immédiatement sur un certain nombre de pratiques courantes de l'entreprise (information du public, mais aussi élaboration des graphiques de marche, etc...).

En fait, c'est la routine de l'entreprise que porte essentiellement à ses débuts la stratégie marketing.

La nouvelle fonction de chef de marketing n'est pas conçue comme une fonction nouvelle venant s'ajouter à l'ancienne fonction du mouvement.

L'abandon du terme "mouvement" et son remplacement par le terme "opérations" montre bien qu'il s'agit d'une répartition du pouvoir mouvement en deux pouvoirs distincts représentant deux logiques différentes : une logique commerciale et une logique de productivité.

C'est donc moins en terme de fonction qu'il faut s'interroger sur cette différenciation qu'en terme de pouvoirs. Il s'agit de créer un pouvoir marketing, susceptible d'introduire de nouvelles normes d'exploitation dans l'ensemble des services de manière à développer la stratégie marketing.

Le découpage initial de la fonction de chef de marketing répond à la nécessité de donner un champ d'action où ce pouvoir puisse effectivement (et rapidement) s'actualiser et ainsi développer son influence.

1. Les services marketing locaux reprennent un certain nombre des activités spécifiquement commerciales qui avaient augmenté les tâches du services mouvement, telles que : l'information du public, le développement des services spéciaux, l'affichage des horaires, la signalisation des autobus, la signalisation des arrêts, le balayage des autobus, la vente des titres de transport aux correspondants (bureaux de tabac, etc...), enquêtes auprès du public...

2. Mais surtout, ils vont reprendre aux services mouvement certaines des activités traditionnelles de ces services telles que l'élaboration des graphiques de services (itinéraires, horaires et fréquence). Ils prennent d'emblée le contrôle d'un certain nombre de pratiques courantes dévolues au service mouvement et sont donc en mesure d'exercer directement un pouvoir de normalisation sur ces pratiques.
3. Les responsables des nouveaux services marketing sont choisis à l'intérieur des réseaux locaux eux-mêmes. Ils proviennent en fait du service mouvement.

Dans certains réseaux, c'est le chef du service mouvement qui choisit d'abandonner ses anciennes fonctions pour s'occuper du marketing. Dans d'autres réseaux, c'est un contrôleur qui est choisi.

Ce sont donc des gens qui connaissent parfaitement bien toutes les pratiques d'exploitation du réseau, mais qui, par contre, n'ont aucune formation commerciale et encore moins "marketing".

C'est donc essentiellement à partir de leur nouveau rôle et de sa place dans l'organisation qu'ils vont être en mesure d'imposer de nouvelles normes d'exploitation et non à partir d'un modèle culturel préétabli.

Leur parfaite connaissance des pratiques et des problèmes courants d'exploitation va les aider à communiquer avec les responsables directs de l'exploitation et donc va favoriser la re-normalisation des pratiques d'exploitation.

On aurait pu choisir de recruter ces nouveaux responsables du marketing à l'extérieur de l'entreprise, parmi des diplômés d'écoles commerciales ou des techniciens du commerce ou du marketing pour qu'ils appliquent leur savoir - faire au cas du transport urbain et introduisent ainsi de nouvelles normes d'exploitation.

Or ce qui est stratégiquement important, ce n'est pas le savoir marketing lui-même (il est dispersé au niveau du groupe par les experts extérieurs dans les séminaires de directeurs et de chefs de marketing), c'est le processus d'application de ce savoir - faire du transport en commun au cas particulier de chacun des réseaux.

Pour que la stratégie marketing réussisse, il est nécessaire que le savoir-faire marketing soit non pas plus ou moins développé, mais qu'il puisse enclencher le processus de transformation et renormalisation des pratiques d'exploitation.

Par leur connaissance interne des pratiques courantes d'exploitation, les anciens techniciens du mouvement devenus chefs du marketing sont le rouage idéal pour que le processus de renormalisation se développe. Disposant à la fois du savoir - faire traditionnel du mouvement et du nouveau savoir - faire marketing, ils sont en mesure d'opérer la projection de l'un dans l'autre et de renormaliser ainsi l'ensemble des pratiques d'exploitation par rapport au nouveau modèle de référence qu'implique le développement d'une stratégie commerciale centrée sur le client usager.

2. Les innovations et l'évolution des rapports de pouvoirs internes

Les "innovations" sont la manifestation d'une "prise de pouvoir" du service marketing sur un élément ou un ensemble d'éléments de l'offre de transport ; par contrecoup, elles modifient l'ensemble des rapports de pouvoirs dans l'entreprise.

Prenons une innovation apparemment aussi "dérisoire" que l'introduction de la moquette sur le sol des autobus. Nous avons déjà vu dans le chapitre sur la politique commerciale que c'était à travers ces initiatives que l'entreprise cherchait à se faire reconnaître un pouvoir d'expertise notamment auprès des municipalités mais aussi des constructeurs, etc

A travers la même innovation, c'est son pouvoir de normalisation que le service marketing manifeste à l'intérieur de l'entreprise. La moquette dans les autobus, c'est une actualisation du pouvoir de normalisation du service marketing. Ce pouvoir s'exerce non seulement sur la définition de l'autobus, la commande, etc..., mais par contrecoup sur le service entretien : il faut prévoir un entretien spécial de la moquette, etc...

Il en est de même de l'ensemble des innovations. Les restructurations de lignes, les changements d'itinéraires, d'horaires de fréquence, etc. sont non seulement l'occasion pour l'entreprise de manifester son expertise en matière d'organisation des transports auprès des municipalités, mais aussi l'occasion pour les services marketing d'imposer leurs propres normes (selon une logique commerciale) aux autres services de l'entreprise.

Le service opérations est obligé de s'accomoder des normes commerciales qui président aux choix des horaires, des fréquences et des itinéraires pour répartir les chauffeurs. La recherche de la productivité se complique ainsi sous l'effet des contraintes commerciales nouvelles que fait peser le marketing.

3. Prévisibilité et stabilisation des rapports de pouvoirs à l'intérieur de l'entreprise.

Au fur et à mesure que l'entreprise acquiert du savoir sur son environnement, en particulier sur les facteurs qui président à l'évolution des pratiques de déplacement dans les agglomérations, son environnement devient de plus en plus prévisible. L'organisation de ce savoir lui permet de développer une stratégie de plus en plus anticipatrice et portant sur des changements de plus en plus importants et fondamentaux dans l'organisation du service transport : on passe de la création de lignes nouvelles à des restructurations partielles puis complètes et à des expériences du type de celle de Besançon.

Cette relative prévisibilité s'appuie d'une part par le savoir acquis sur l'environnement commercial de l'entreprise (la fréquentation), d'autre part sur le pouvoir d'expertise reconnu à l'extérieur (variable selon les agglomérations) qui permet à l'entreprise de s'insérer dans les circuits de décisions portant directement ou indirectement sur l'avenir des transports.

La stratégie devient plus anticipatrice et les changements plus planifiés. Une opération comme celle de Besançon qui requiert un doublement du nombre de chauffeurs et du parc de véhicules rentre dans le cadre d'un programme dont on maîtrise le déroulement.

D'une manière générale, au fur et à mesure que la stratégie devient de plus en plus anticipatrice, elle implique des renormalisations des pratiques de l'entreprise qui se préparent de plus en plus longtemps à l'avance.

Dans l'intervalle, il en résulte une certaine stabilisation des normes de gestion de l'entreprise et une certaine planification de leur évolution.

La stratégie tâtonnante et expérimentale (par essai-erreur) nécessitait des adaptations rapides (mais seulement partielles) de l'exploitation, mais elle était très destructrice de la stabilité interne de l'organisation. Ce tâtonnement a permis à l'entreprise de "savoir" comment créer de nouvelles lignes ou restructurer un réseau, ou développer des services spéciaux, etc...

Le développement de ce savoir et le contrôle permanent de sa validité par la pratique routinière ont permis d'établir des règles servant à l'établissement à la fois de prévisions et de normes internes de gestion sous forme de procédures : budget prévisionnel, etc...

Cette prévisibilité est apparue dès la fin de 1970, après la mise en place de la comptabilité analytique et la création des services marketing dans les réseaux.

Dans une note concernant la préparation du budget de 1971, le directeur général écrivait :

"Nous faisons maintenant une gestion beaucoup plus précise qu'autrefois et vraisemblablement nous maîtrisons mieux l'avenir du réseau. Les comités de direction prévoient "stratégies et politiques" au moins pour un an et nous pouvons y voir clair pour l'année 71".

La maîtrise d'un savoir valide se traduit dans l'organisation des réseaux par une certaine formalisation des rôles (définitions de fonctions, procédures comptables) et par la mise place d'instances de régulation (comités de direction locaux réunissant tous les mois les chefs de services (marketing, opérations, entretien et administration) autour du directeur local.

Cette formalisation permet une décentralisation du directeur vers ses chefs de services, décentralisation elle-même rendue nécessaire compte tenu de la croissance de la complexité spécifique des activités de chacun de ces services.

C'est aussi cette stabilité de l'organisation qui permet aux directeurs et aux chefs de services de s'éloigner de la gestion quotidienne des réseaux, ne serait-ce que pour suivre les quatre semaines de séminaire qui les réunit tous les ans.

Le pouvoir du marketing dans l'organisation se fonde essentiellement sur sa maîtrise du facteur d'incertitude que constitue la fréquentation. Dès lors, la base d'activité sur laquelle il avait fondé le développement de son pouvoir tend à être transféré aux autres unités, pour se consacrer davantage à son rôle d'anticipation (concepteur de "produits nouveaux").

Le nettoyage des autobus passe sous la responsabilité directe de l'entretien. La vente des titres de transport est transférée à l'unité administrative et comptable. Dans certains réseaux, la vente des "services spéciaux" est transférée aux Opérations.

4. L'évolution du rôle du directeur de réseau

La capacité du savoir-faire établi à maîtriser les incertitudes de la situation commerciale et de son évolution fonde à la fois la relative stabilité des normes d'organisation et d'autre part la crédibilité de l'entreprise comme organisateur des transports auprès de ses partenaires locaux.

D'où le double rôle du directeur de réseau comme gestionnaire de l'entreprise et comme promoteur du transport collectif auprès des diverses instances locales d'études et de décisions.

Gestionnaire

La maîtrise des incertitudes commerciales rend la gestion de l'entreprise beaucoup plus prévisible et maîtrisable à travers des procédures (budget, comptabilité analytique, définitions de fonctions).

Le directeur de réseau joue un rôle de régulateur à l'intérieur de l'entreprise arbitrant entre les exigences que formule le marketing et les contraintes des opérations et de l'entretien.

La procédure de budgétisation prévisionnelle donne lieu à des réunions mensuelles du directeur et des chefs de services pour confronter les résultats aux prévisions et s'interroger sur les résultats. Mais bien des problèmes courants qui surgissent entre les différents services se règlent directement entre les intéressés.

Promoteur des transports collectifs dans les villes

D'une manière générale, la gestion routinière tend à être assurée par toute la mécanique des procédures de gestion.

Par contre, le rôle du directeur de réseau tend à se transformer sous l'effet de la variété des interventions qui se signalent sur différents sujets touchant directement ou indirectement à l'organisation des déplacements dans la ville.

Il s'agit non seulement des instances qui définissent SDAU et les plans de circulation, mais les commissions municipales sur l'organisation des voies piétonnières et particulièrement les syndicats intercommunaux qui se constituent (notamment à Brest, Tours et Caen) pour mettre sur pied une politique commune de transport en commun à l'échelon de l'agglomération.

C'est de ces différentes instances que proviennent les incertitudes et où se joue le devenir de l'entreprise comme conseil en organisation des déplacements ou simple tractionnaire - garagiste. Mais, il est nécessaire qu'elle maîtrise l'exploitation courante, d'une part pour trouver place dans les instances et d'autre part y jouir d'un pouvoir d'expertise reconnu.

5. Diversité des stratégies locales et de la complexité du marketing, des opérations et de l'entretien

Au fur et à mesure que le pouvoir d'expertise de l'entreprise joue auprès des municipalités en faveur d'une contribution accrue de leur part pour le développement des transports en commun, la complexité du marketing augmente et, par voie de conséquence, celle des Opérations et celle de l'Entretien.

Ce processus se développe avec des différences et des décalages selon les réseaux, compte tenu précisément de la politique des municipalités.

De même, sur le marché concurrentiel des "services spéciaux", les différentes situations locales (particularités locales du marché des déplacements, état de la concurrence) offrent des opportunités différentes à ce type d'activité.

D'une manière générale, chaque initiative stratégique a une incidence directe ou indirecte sur les pratiques les plus routinières de l'organisation. Finalement, le succès dépend de la capacité de l'organisation à assimiler toutes ces initiatives pour les mettre en oeuvre effectivement dans sa pratique quotidienne.

. complexification du marketing

L'augmentation quantitative et l'amélioration qualitative de l'offre modifie les pratiques de déplacements dans les villes et peut entraîner soit une augmentation de la mobilité soit même un transfert modal.

C'est le rôle du marketing d'analyser ces phénomènes de manière à en maîtriser l'évolution ou même le caractère durable. Il ne s'agit pas seulement de faire le constat d'une augmentation de la fréquentation sans s'interroger en retour sur les causes du phénomène (en termes de marketing, l'évolution du "marché").

Ainsi le marketing devrait être plus complexe à Besançon (notamment compte tenu des résultats enregistrés à la suite de la réalisation du nouveau plan d'organisation des déplacements) qu'à Montpellier où il s'agit davantage d'améliorer la productivité commerciale du réseau.

. complexification des Opérations

La complexification du marketing (le développement de nouveaux "produits") entraîne nécessairement une complexification des opérations. Non seulement la recherche de productivité doit s'accomoder de contraintes commerciales, mais il faut négocier avec le personnel de nouveaux horaires de travail, le former à un autre style de conduite, etc...

La répartition des services entre les chauffeurs, leur recrutement, leur formation, leur contrôle deviennent des activités de plus en plus complexes et décisives pour qu'on arrive effectivement à une amélioration du service offert. De plus, ce sont les services opérations qui doivent gérer les nouveaux systèmes de régulation.

. complexification de l'entretien

Les activités du service entretien se trouvent elles-mêmes transformées. D'une part, il s'agit moins d'entretenir chaque autobus le plus longtemps possible que d'organiser un entretien périodique convenant à une meilleure utilisation du parc.

D'autre part, l'entretien porte moins sur les parties mécaniques des véhicules que sur les éléments de confort pour l'usager : nettoyage, carrosserie, peinture, etc...

De plus, la diversification des types de matériel en fonction d'une différenciation dans les usages auxquels ils répondent, entraîne elle-même une complexification des méthodes d'entretien.

2. LE ROLE ET L'ORGANISATION INTERNE DU SIEGE

Nous avons montré que la conduite de la stratégie commerciale d' "attaque de nouveaux marchés" était conditionnée par un ensemble de caractéristiques locales spécifiques et du rapport particulier qui s'institue entre l'entreprise locale et la (ou les) municipalités.

De plus, c'est localement que se prennent les décisions qui conditionnent le développement des transports en commun en matière d'organisation de l'espace et de la circulation.

Il en résulte pour le siège une impossibilité de gérer l'ensemble des réseaux à partir d'un système de normes universelles applicables à tous.

C'est essentiellement à partir de la concentration à son niveau d'un savoir-faire faisant la synthèse des expériences des différents réseaux et en organisant systématiquement sa diffusion à travers les séminaires (4 semaines par an) que le siège va maintenir et développer sa capacité de piloter les politiques des différents réseaux.

Le développement de la stratégie commerciale du groupe et les conditions spécifiques de son application dans les différents réseaux entraînent progressivement des réaménagements dans les modes d'incitation et de contrôle qu'il exerce sur les réseaux, à travers le processus suivant :

- . une nouvelle répartition de pouvoir entre les responsabilités fonctionnelles au profit du marketing
- . en 1972, la suppression des fonctionnels "rentabilité" et "productivité" et le seul maintien du fonctionnel chargé du "marketing" avec un double système d'incitation et de contrôle réseaux
 - . le développement du savoir-faire et de la technicité est pris en charge par le responsable du marketing
 - . le développement des stratégies des réseaux est contrôlé par le siège, par des directeurs de groupes de réseaux ayant une vision synthétique de l'évolution des différents réseaux placés sous leur responsabilité.
- . en 1974, le développement et la retransmission du savoir-faire concernant le "marketing" et les méthodes de gestion des réseaux sont mis en commun avec la CGFTE, au sein d'un GIE, SERGIE.

1. Une nouvelle répartition de pouvoir à l'intérieur du siège entre les responsabilités fonctionnelles au profit du marketing

De 1970 à 1973, les trois responsables fonctionnels du siège se partagent trois domaines de responsabilités :

- . "rentabilité" : c'est-à-dire du contrôle de gestion, des prévisions budgétaires, des questions administratives et financières (financement des investissements, conventions).

Cependant, à partir de 1972, le contrôle de gestion et les prévisions budgétaires seront transférées aux réseaux.

- . "productivité" :

- questions techniques (organisation des ateliers, maintenance des matériels investissements, etc...)

- questions sociales : utilisation de la main-d'oeuvre du mouvement et des opérations.

. "commercialisation" (intitulé "marketing" à partir de 1971)

Le domaine de responsabilité de cette fonction s'amplifie. Outre la définition de la politique de marketing proprement dite, elle est chargée de mettre en place les services marketing dans les réseaux (donc de définir ce qui relève des "Opérations" d'une part et du "Marketing" d'autre part.

Les responsabilités en matière de contrôle de gestion sont transférées aux réseaux. Ce sont les services marketing qui sont, en effet, chargés de préparer les budgets prévisionnels de recettes et d'en contrôler l'exécution au mois le mois, compte tenu de la fréquentation effective. Quant aux dépenses, elles représentent des prestations qui sont "vendues" au marketing :

- . heures de conduite "vendues" par les Opérations,
- . heures d'entretien par kilomètre parcouru "vendues" par l'Entretien.

Par ailleurs, les normes de rentabilité et de productivité ne peuvent plus être conçues universellement indépendamment des politiques locales de marketing, d'où un affaiblissement du pouvoir de normalisation des fonctionnels correspondants.

L'amélioration de la productivité des opérations consiste essentiellement à trouver des méthodes pour assurer la répartition optimum des heures de conduite, compte tenu des contraintes d'horaires, de fréquences et d'itinéraires que posent les services marketing.

En outre, c'est essentiellement par l'intermédiaire des stages de formation destinés aux chefs d'atelier que sont recherchés de nouvelles procédures d'entretien et de nouveaux modes d'organisation visant à une amélioration de la productivité des ateliers.

2. Les nouveaux modes de contrôle du siège sur les réseaux

D'où une restructuration du siège pour qu'il puisse continuer à assurer le contrôle du développement des réseaux à travers un système à deux niveaux :

- . d'une part, le service central marketing accumule et développe le savoir-faire qui servira aux réseaux dans la conduite des stratégies locales de développement.

Le service marketing devient le générateur et le détenteur des méthodologies qui servent aux réseaux à traiter leurs situations locales et à y détecter les potentialités favorables au développement du transport collectif. Il exerce un pouvoir au niveau symbolisation de la pratique d'exploitation.

Les séminaires de directeurs et de cadres servent à renforcer l'application des normes de savoir - faire et à en introduire de nouvelles.

- . d'autre part, des responsables de groupes de réseaux qui, eux, suivent et contrôlent l'équilibre et le développement particulier des différents réseaux.

Cette fonction était assurée par le directeur général lui-même, mais à partir de 1971, la prise en charge du réseau de Lyon (dont l'importance est supérieure à celle de l'ensemble des autres réseaux) rend nécessaire un partage de cette responsabilité qui se trouve, dès lors, assurée par trois personnes :

- le directeur général de Lyon,
- un directeur général supervisant les réseaux de Besançon, Caen, Cherbourg et Perpignan,
- un directeur général supervisant les réseaux de Brest, Lorient, Montpellier et Tours.

Ces directeurs généraux ont une vision synthétique du fonctionnement et du développement du groupe de réseaux placés sous leur responsabilité. Elle remplace la vision segmentée que pouvaient avoir les anciens fonctionnels du siège à travers le découpage de leurs pouvoirs de normalisation entre ce qui relève de la productivité, la rentabilité, et le marketing.

Au niveau du siège, un comité de direction du Groupe réunit mensuellement le Président de TRANSEXEL, le Directeur du Marketing et les Directeurs Généraux de groupe pour discuter des orientations politiques du groupe dans son ensemble et des incidences d' "événements" comme la crise de l'énergie, par exemple, susceptibles d'avoir une incidence sur la politique du Groupe.

Au niveau de chaque réseau, un comité de direction de réseau (directeur local et chefs de services), assisté du directeur général du groupe correspondant, discute des orientations concernant le développement du réseau.

3. SERGIE développe et transmet le savoir-faire

L'association avec la CGFTE au sein de SERGIE correspond à une mise en commun et à une concentration du savoir - faire des deux groupes dans le domaine du marketing et de la gestion des réseaux :

- . TRANSEXEL apporte le savoir - faire qu'il a développé dans ses réseaux. C'est le directeur du marketing qui devient responsable de SERGIE
- . la CGFTE apporte essentiellement les terrains d'investigation que constituent ses réseaux (Bordeaux, Le Havre, Nancy, Rouen, St Quentin, Toulon) qui, d'une manière générale, sont situés dans des villes plus importantes que les réseaux de TRANSEXEL.

Cette association correspond à une mise en commun des moyens d'études (et de financement des études) pour permettre un développement accru du savoir - faire concernant le marketing, la gestion et l'organisation des réseaux de transports en commun.

D'où les deux activités de SERGIE :

- . études mais sur une base plus large avec une diversité en taille et en importance des réseaux beaucoup plus grande et avec des moyens financiers accrus provenant des deux groupes.

• formation des cadres et du personnel des réseaux des deux groupes

Certains séminaires de formation s'adressent spécialement aux cadres de la CGFTE qui n'ont pas participé à la période d'apprentissage qui a permis à TRANSEXEL de constituer son savoir - faire.

D'autres séminaires regroupent l'ensemble des directeurs de réseaux des deux groupes.

Le lien étroit entre études et formation qui est réalisée au sein de SERGIE permet aux réseaux des deux groupes d'intégrer de nouveaux savoir-faire à celui déjà existant et donc de mener de façon plus sûre des stratégies de développement plus ambitieuses.

Les études sont orientées de telle sorte que leurs résultats puissent guider plus sûrement ces stratégies de développement des réseaux. Par exemple, il ne s'agit plus seulement de définir une méthodologie pour restructurer les réseaux sur la base de leur meilleure adéquation aux possibilités des marchés existants, mais de planifier leur développement sur plusieurs années. De même, le découpage de la comptabilité analytique par lignes s'avère inadéquat.

De telles études donnent lieu à des méthodologies générales qui servent de cadre à la stratégie de développement des différents réseaux.

La création de SERGIE concrétise bien la différenciation qui s'est constituée peu à peu entre développement du savoir-faire et application même si les différents réseaux gardent une part de conception pour répondre aux caractéristiques locales singulières.

Son rôle est de développer le savoir-faire du Groupe par une systématisation et une symbolisation des leçons de la pratique d'exploitation pour, en fin de compte, mieux le diffuser dans les réseaux.

En définitive, SERGIE fonctionne comme un bureau de méthodologies transmettant son impulsion aux réseaux à travers les séminaires de formation.

ANNEXE



1. RECUEIL D'INFORMATIONS SUR L'EVOLUTION DE L'ENTREPRISE

Ces informations ont été recueillies par des interviews libres des dirigeants, de visites dans un certain nombre de réseaux et des analyses documentaires à partir des archives de l'entreprise. L'année 1964 a été prise comme date de référence à partir de laquelle on a tenté de retracer les différentes étapes de l'évolution de l'entreprise. Cette année correspond en effet à l'accession du président actuel, Monsieur ROBIN, à la direction de ce qui était alors le Service Transports de la Société "Les Exploitations Electriques Industrielles".

Interviews des dirigeants de l'entreprise

Des entretiens ont eu lieu à plusieurs reprises avec les dirigeants de l'entreprise au siège de celle-ci. Nous avons ainsi rencontré :

- Monsieur ROBIN, Président de TRANSEXEL

Monsieur ROBIN a fait l'historique de TRANSEXEL et a retracé les étapes de l'évolution de l'entreprise à partir de 1964 :

- politique financière,
- politique commerciale,
- politique du personnel,
- politique de formation,
- transformation des structures,
- changements dans les rapports contractuels avec les concédants.

- Monsieur DE CHANGY, Directeur Général des réseaux de Besançon, Caen, Cherbourg et Perpignan.

- Monsieur LECOQ, Directeur Général des réseaux de Brest, Lorient, Montpellier et Tours.

- Monsieur FREY, gérant du bureau d'études E. C. T., filiale de TRANSEXEL.

- Monsieur PERLIARD, Directeur du Marketing et Directeur de SERGIE, Groupement d'intérêt économique constitué avec la C. G. F. T. E.

. Visites dans les réseaux

Les réseaux de Besançon, Caen, Brest, Tours, Lyon et Montpellier ont été visités. Des entretiens avec les directeurs de ces réseaux et les chefs de service (marketing, opération, atelier, administration) ont porté notamment sur :

- l'organisation de chaque compagnie et les évolutions,
- la politique commerciale,
- les rapports avec le pouvoir concédant et le contrôle.

. Analyses documentaires

TRANSEXEL a mis à notre disposition un certain nombre de documents constituant les archives de la société. Des études de contenu ont porté sur :

- les organigrammes de la Société à partir de 1964,
- l'ensemble des circulaires et notes de liaison envoyées aux réseaux depuis 1962. Ces documents contiennent en particulier :
 - . des directives,
 - . des informations émanant de la profession UTPUR,
 - . l'énoncé des politiques et stratégies de la Société et des modalités de leur mise en oeuvre dans les réseaux, des demandes d'information,
 - . les thèmes et les comptes rendus des réunions de directeurs,
 - . des notes d'organisation,
 - . des articles de presse sur différentes expériences novatrices menées dans le domaine du transport urbain en France et à l'étranger,
 - . des articles de presse sur de nouvelles méthodes de management et de gestion des entreprises.

2. RECUEIL D'INFORMATIONS AUPRES DES REPRESENTANTS DES DIFFERENTS SEGMENTS DE L'ENVIRONNEMENT

Des informations ont été recueillies auprès de représentants de différents segments de l'environnement de TRANSEXEL pour resituer la stratégie de TRANSEXEL dans la configuration des stratégies d'autres acteurs. Nous avons ainsi rencontré :

. des représentants des pouvoirs concédants :

- Monsieur REGANI, Adjoint au Maire de Besançon, chargé des problèmes de circulation, de voirie et de transports,
- Monsieur SOLIGNAC-LECOMTE, Président du Syndicat Intercommunal sur l'étude des transports dans la région caennaise.

. des représentants de l'Administration :

- Monsieur MILLET, Directeur des Transports Terrestres,
- Monsieur BIEBER, I. R. T.
- Monsieur FUNEL, Chef du Service Régional de l'Equipement de la Région Provence - Côte d'Azur, anciennement Directeur Départemental de l'Equipement à Lyon.

. des représentants des constructeurs :

- Monsieur PUTINIER de la SAVIEM
- Monsieur LE TYRANT

Par ailleurs, une étude documentaire a été effectuée à partir de textes émanant de l'Administration (circulaires, articles, rapports, plaquettes) énonçant la politique de l'Etat en rapport avec les transports urbains.

