

*Séance : L'évolution de la gestion dans les télécommunications*

**Gestion industrielle d'entreprise dans une administration : la Direction générale des Télécommunications.**

**Michel Feneyrol**, ancien conseiller à la DGT, ancien directeur du CNET, membre de l'Autorité de régulation des télécommunications

Cette communication n'a pas pour ambition d'être une analyse historique : elle est un premier témoignage sur la période 1968-1980, et surtout sur le lancement des méthodes de gestion par objectif, au début des années 1970. J'espère qu'elle permettra aux historiens d'affiner leurs axes de

recherche. Il serait, en particulier, intéressant de reconstituer les séries sur les postes de comptabilité fondamentaux (CA, dette, résultats, personnel).

Alors que la crise du téléphone est profonde, en 1968 la gestion des télécommunications en France, relève des pratiques générales du budget de l'Etat et des administrations centrales. A partir de cette époque, c'est en mettant en place des méthodes de direction, de planification, d'investissement et d'exploitation industrielles que les télécommunications françaises, non seulement, ont comblé leur handicap endémique, mais se sont placées parmi les plus innovantes du monde industriel.

### **Absence de priorité politique et gestion administrative**

En 1968, les télécommunications appartiennent à une administration qui dépend du ministère des PTT et qui relève de la gestion financière du budget de l'Etat, avec deux spécificités: depuis 1889, un régime d'avances remboursables et, depuis 1923, un budget annexe commun à la Poste et aux Télécommunications.

Parmi les nombreuses difficultés qu'entraînent les contraintes de la gestion budgétaire de l'Etat, je retiendrai l'annualité, l'universalité, les rigidités dans l'exécution et l'inadaptation de la comptabilité publique à la gestion industrielle d'une des plus importantes entreprises du pays.

Je commencerai par quelques constatations sur la mise en œuvre du budget annexe. C'est une façon d'échapper à la règle de l'unité budgétaire et, par là, de la non affectation des recettes aux dépenses. Il est vrai que, depuis 1923, très généralement les recettes de la Poste et des Télécommunications ont été globalement réaffectées à ce secteur. Dans une étude réalisée au sein de l'Association des ingénieurs des télécommunications, nous avons montré que, de 1935 à 1965, les télécommunications non seulement s'étaient totalement autofinancées mais avaient aussi financé la Poste. Ainsi, l'Etat n'avait apporté aucun financement venant du budget général, c'est à dire des impôts du contribuable, contrairement à ce qui est encore souvent soutenu ; il n'avait apporté aucune dotation en capital, contrairement à ce qu'il a fait pour de nombreuses entreprises publiques (énergie, aéronautique, etc.).

Un budget annexe est géré suivant les mêmes règles que le budget général. Il obéit à l'annuité, ce qui interdit les engagements pluriannuels ; dépenses et recettes sont remises en cause tous les ans et sont déterminées de façon incrémentale à partir des mesures votées les années précédentes. Ces

procédures étaient totalement inadaptées, à un moment où il fallait des masses d'investissements en discontinuité profonde par rapport aux décennies précédentes. Il fallait une planification sur plusieurs années stables.

Le budget annexe est adopté et géré suivant un découpage trop fin, contraignant et inadapté à la gestion d'entreprise : première et deuxième section (fonctionnement, investissement) elles-mêmes divisées en lignes : bâtiments, commutation, transmissions, lignes, salaires, indemnités, prestations, fournitures de fonctionnement. Les économies sur une rubrique ne peuvent être réaffectées à une autre qu'à travers des mécanismes longs, incertains et, en fait, dissuasifs.

Dans l'exécution, les responsables des différents niveaux ne sont pas contrôlés *a posteriori* sur l'exécution générale annuelle de leur gestion, mais *a priori* sur autorisation préalable du comptable public, aussi bien pour les ordonnateurs primaires ou secondaires. Les avances remboursables et les fonds de concours, en fait des prêts très peu chers, étaient la seule échappatoire à ce carcan administratif

Ces rigidités de la gestion budgétaire, jointes à une absence de prise de conscience, par une majorité de responsables politiques, du rôle essentiel qu'étaient conduites à jouer les télécommunications, dans la dynamique des économies comme dans la vie privée et sociale des individus, tous ces éléments avaient conduit la France à être un des pays industriels les moins équipés en téléphones, derrière l'Espagne et légèrement devant la Grèce.

## **Des plans prioritaires, une gestion budgétaire simplifiée**

En 1968, la situation du téléphone en France est dramatique ; les entreprises s'insurgent contre ce handicap pour le développement de leur activité. Le téléphone est la risée des chansonniers : le « 22 à Asnières » ou bien « 50% des français attendent le téléphone, 50% attendent la tonalité ». Pourtant, il arrivait encore d'entendre déclarer que le téléphone était un gadget.

Seul un programme pluriannuel d'investissements important était de nature à redresser la situation. Associé avec une gestion industrielle de la DGT, il devait permettre en une dizaine d'années de revenir dans le peloton de tête.

Cela faisait des années (avant même la seconde guerre mondiale) que les responsables de la DGT avaient alerté et faisaient pression sur les

décideurs politiques. Mais sans grand succès. Depuis quelques années, une petite équipe réunie auprès du Directeur général s'était employée à faire comprendre et prendre en compte le problème des télécommunications au Commissariat au Plan. C'était la période du Plan « ardente obligation ».

En fait, c'est à partir de la fin de la décennie 1960 et surtout durant les années 1970, que le redressement s'opère ; la création du SPEE (Service des programmes et études économiques) y tient un rôle déterminant. Les objectifs étaient clairs : obtenir, grâce aux Plans quinquennaux, des engagements sur une dizaine d'années, emprunter les sommes très importantes nécessaires au financement des réseaux, sans remettre en cause les grands équilibres du budget de l'Etat ; en contre partie, s'engager sur un programme précis et tenu d'augmentation du nombre d'abonnés (le fameux « delta LP »), et à une amélioration de la qualité de service. Cela exigeait un assouplissement des procédures budgétaires et, à l'intérieur de la DGT, un changement d'esprit, une grande déconcentration sur les régions et la mise en place de méthodes de gestions industrielles.

Compte tenu de la situation et du décalage entre les méthodes de gestion d'une administration et l'intensité et la nature de l'effort à mettre en œuvre pour en sortir, certains pensaient que, seul un changement de statut de la DGT, pouvait laisser espérer le succès. C'était déjà un vieux débat, dont les meilleurs analyses se trouvent probablement dans les comptes-rendus des travaux du Parlement entre 1907 et 1923. Pour différentes raisons, ce n'est pas la solution qui est retenue. A cette époque il est vrai que les télécommunications dans le monde étaient gérées par des monopoles nationaux, privés sur le continent nord-américain, publics en Europe et au Japon. Sans changer de structure, il fallait donc insuffler de la gestion industrielle dans l'administration DGT, tant pour son management interne que pour ses relations avec ses différents interlocuteurs externes, gouvernementaux, industriels, commerciaux .

### *Une planification pluriannuelle*

Dans les cinq premiers Plans de cinq ans qui ont été élaborés après la seconde guerre mondiale, les télécommunications n'ont pas été considérées comme un secteur prioritaire ; l'énergie, l'industrie lourde, le logement, les transports avaient la primeur. C'est seulement en 1968 qu'une tranche complémentaire d'un milliard de francs est débloquée au titre du V<sup>ème</sup> Plan. En fait, il faut attendre dans les VI<sup>ème</sup> et VII<sup>ème</sup> Plans pour que les

Télécommunications bénéficient d'une priorité pour les investissements. Ces engagements seront honorés dans les différents budgets, transgressant ainsi la règle de l'annuité. A l'intérieur, la DGT pouvait introduire une gestion basée sur des plans et des programmes pluriannuels.

### *Des financements extrabudgétaires*

L'autofinancement et les autorisations d'emprunts qu'était prête à accorder la Direction du budget, étaient sans commune mesure avec les besoins. La façon de contourner cette difficulté fut d'emprunter sur les marchés financiers à travers des Sociétés de financements. Ce système original mériterait des développements qui dépassent le cadre de cette présentation. Simultanément, l'appel à la Caisse nationale des télécommunications a été augmenté. Par ces divers moyens, l'équation du financement des investissements a trouvé une solution.

Restait la division par lignes budgétaires. La première victoire a permis de fusionner les principales lignes de la deuxième section ; ce qui permettait, en cours d'année, de transférer des crédits d'une technique sur une autre. Pour le fonctionnement, les démarches ont été plus laborieuses ; elles ont abouti pour les crédits de consommations courantes, par contre, pour les crédits de personnels, les sacro-saintes parités entre les différents ministères n'ont pas permis d'évolutions sensibles. Mais cela est traité par un autre intervenant.

### *Des allègements des contraintes budgétaire*

Durant la période 1970-1975, le SPEE s'est efforcé, budget après budget, de faire sauter des contraintes sur la gestion

### *Le développement des études économiques et les changements de mentalité*

Considérées comme un ministère et non comme une entreprise industrielle et commerciale, les Télécommunications, comme la Poste, avaient fini par se faire phagocyter par des méthodes et imprégnées par un esprit administratif, malgré les résistances et la révolte des plus lucides et dynamiques de ses personnels. Il fallait donc faire prévaloir l'esprit et les méthodes économiques et sortir de comportements administratifs. Vaste chantier.

## **Une gestion d'entreprise industrielle dans une administration : la DGT**

### ***Une décentralisation des responsabilités sur les régions et les services nationaux***

A partir du début des années 1970, les régions et services nationaux (Lignes à grandes distances LGD ; Direction des services radioélectriques DSR; recherche CNET) ont acquis une responsabilité de gestion globale sur leurs budgets et programmes.

Jusqu'alors, la Direction générale des Télécommunications fonctionnait comme celle des ministères dits dépensiers. Elle était organisée en bureaux qui géraient les différentes lignes budgétaires (commutation, transmission, bâtiments, lignes, etc.). De façon schématique, le DRT n'avait pas de budget, mais il faisait le tour des bureaux de la Centrale pour obtenir des crédits sur les différentes lignes budgétaires. Il n'obtenait pas toujours, et loin s'en faut, une cohérence entre bâtiments, commutation et lignes. L'introduction de réels budgets globaux pour les investissements, puis pour les dépenses de fonctionnement courant, a été une réelle révolution. Ces enveloppes, dont disposaient les DRT, ont fourni une meilleure cohérence, et surtout une possibilité d'ajustement au cours des exercices annuels.

Cette décentralisation a permis de traduire de façon efficace, en réalisations sur le terrain, les stratégies définies par les plans et programmes et traduits en budgets annuels.

### ***La planification***

Comme indiqué précédemment, ce sont les VI<sup>ème</sup> et VII<sup>ème</sup> Plans qui ont été décisifs, les moyens d'investissements prévus ayant été honorés par les budgets annuels successifs. Les négociations menées avec le Gouvernement; le Commissariat au Plan et le ministère des Finances se sont appuyées sur la consolidation des plans faits par les différentes unités de la DGT. Cette planification a bien fonctionné pour les investissements. Pour le fonctionnement, en particulier le personnel, l'annualité budgétaire est restée plus prégnante, que ce soit sur les effectifs et encore plus sur les rémunérations qui, durant ces années de fantastique croissance et de très grande hausse de productivité, resteront calées à peu près sur l'évolution

générale de la Fonction publique. Si , sur la période 1970-1980, on compare les courbes de l'équipement téléphonique en France, des effectifs de la DGT et de la masse salariale, on met clairement en évidence ces phénomènes.

Au niveau des services, les plans sont en fait *revolving*, comme disent les anglo-saxons, glissants pour parler français. Les plans sur cinq ans sont remis à jour tous les ans. Le VI<sup>ème</sup> Plan a été consacré exclusivement à rattraper le retard en équipements téléphoniques, et la qualité de service (télex et téléphone). Mais, dès le début du VII<sup>ème</sup> Plan, il est apparu qu'il fallait enclencher une stratégie dynamique et efficace dans le domaine des communications de données. Aux Etats-Unis faisait alors rage la compétition entre ATT et IBM, entre les télécommunications et l'informatique, qui conduira au démantèlement de ATT.

La DGT a mis en place une stratégie, tant dans la R et D que dans les développements d'équipements nouveaux avec les industriels, pour s'assurer une position de leader dans les communications de données. Cette stratégie a visé trois niveaux. D'abord, confronté au lancement du satellite SBS par IBM, il fallait se doter des moyens concurrentiels pour traiter des flux importants de données d'entreprise. L'histoire montrera que le satellite n'était pas bien adapté à ce type de trafic qui empruntera plutôt les câbles sous-marins à fibres optiques. Les transpondeurs à large bande des satellites se montreront au contraire un des meilleurs vecteurs pour le transport et la diffusion de la télévision analogique, puis numérique.

Ensuite, il fallait éviter le monopole du protocole SNA d'IBM dans les transmissions de données à moyen débit entre les établissements des entreprises. Les travaux du CNET et du CCETT sur les protocoles de transmission en paquets X25, conduiront à une norme européenne qui sera un succès. La filiale Transpac de la DGT acquerra sa notoriété en mettant en œuvre cette technique. Enfin, pour les flux de consultation de base de données, pour lesquels les télétypes avaient montré leur limite, la DGT et l'industrie française, à la suite de travaux réalisés par les ingénieurs et chercheurs, réussiront un exploit qui n'aura pas d'équivalent dans le reste du monde, et qui conduira au lancement commercial, en 1982, des services Télétel et du Minitel. Cet exploit, aujourd'hui, ce sont les japonais qui le rééditent avec les services *i-mode*.

Il faut aussi rappeler, que c'est durant ces deux plans qu'a été lancée l'idée d'un télécopieur bon marché pour le grand public. La planification n'a pas porté sur la seule rationalisation des investissements; elle a aussi veillé à une forte augmentation de la productivité ; elle a su utiliser la sous-traitance pour absorber les très importantes pointes d'activité. Grâce à une vision à

moyen et long terme, elle a permis d'utiliser la très importante capacité d'innovation générale des Télécommunications, en particulier celle du CNET. La DGT, qui a comblé en un temps record le très grand retard téléphonique, a aussi su se positionner à temps parmi le peloton de tête des grands opérateurs mondiaux en anticipant l'impact de l'informatique sur les télécommunications.

### *Les programmes*

Le Plan donne les orientations à cinq ans et les grandes masses liant objectifs et moyens ; en fait, la gestion industrielle mise en place est fondée sur des programmes à moyen terme : faire passer le trafic, automatiser, rattraper le retard d'équipements téléphoniques, repenser les réseaux à grande distance et internationaux, en optimisant les investissements et en introduisant les nouvelles technologies (commutation électronique, transmission numérique, satellites, etc. ). Afin de faciliter les tâches de programmation, plusieurs modèles d'optimisation économique ont été développés, notamment pour l'automatisation, les réseaux à grande distance, les réseaux urbains complexes, etc. Les programmes d'amélioration de la qualité, plus délicats à modéliser, s'appuient sur des guides méthodiques établis par des responsables opérationnels. Dans chaque région, la direction des programmes intègre les propositions des différents responsables, et prépare les négociations avec la Direction générale.

L'établissement des programmes fait l'objet d'aller et retour entre Direction générale et directions extérieures (cadrage, propositions, arbitrage). Au fil des exercices, ces procédures se sont affinées, complexifiées et sont parfois devenues trop bureaucratiques. Toute méthode s'use en vieillissant, surtout lorsqu'on entre dans des périodes de moindre croissance. Mais cela, comparé aux gestions comptables et financières à la mode américaine des sociétés cotées en bourse, peut aujourd'hui paraître plus léger, plus flexible et surtout donner le pouvoir aux entrepreneurs et non aux financiers. Les objectifs fixant les progrès d'activité, de rationalisation économique en sont la clef ; ils conditionnent les objectifs comptables qui, évidemment, ne sont pas négligés, mais ne sont pas considérés comme une fin en soi.

La programmation a été la façon d'obliger les services à travailler à moyen terme, à optimiser l'économie des projets et à détenir des possibilités de suivi de réalisations précis et contrôlables.

## ***Le budget***

Les budgets des différentes activités opérationnelles sont, en fait, une déclinaison de programmes établis par objectifs. La tranche annuelle est restructurée suivant le découpage du budget annexe qui, comme on l'a vu, a été progressivement allégé en diminuant le nombre de lignes. Cette opération est nécessaire car, pour son exécution, les ordonnateurs doivent se conformer aux mécanismes de la comptabilité publique. Les contrôles du comptable public se font dans la structure des budgets votés, dans la nomenclature par nature et non par finalité du budget de l'Etat.

## ***Tableaux de bord et comptabilité***

La gestion par objectifs nécessite plusieurs moyens de suivi tant physiques que financiers. Dès le début des années 1970, ont été mis en place au niveau du Directeur général, des régions et des services nationaux, des tableaux de bord qui permettaient de suivre la production (Delta LP, etc.) et la qualité de service QS (paramètres élémentaires et composites, etc.). Ceux-ci ont été progressivement complétés par des données sur le personnel et les principaux indicateurs financiers. Un suivi particulier a été introduit à partir du milieu des années 1970, pour les grands programmes d'innovation (satellite, fax, données, vidéotex, etc.). Les directeurs régionaux et les chefs d'établissements rendaient d'abord compte sur la réalisation de leurs objectifs physiques, dans le cadre des limites des moyens financiers qu'ils avaient négociés.

L'élaboration du suivi financier a posé des problèmes dans la mesure où la comptabilité publique restituait des données (engagements, liquidations) qui n'étaient pas structurées par programme, mais plutôt par nature. Dès la fin des années 1960, il a été décidé d'élaborer un système de comptabilité d'entreprise avec ses trois volets : comptabilité générale, comptabilité analytique, comptabilité de gestion.

La comptabilité générale traduit les engagements de l'entreprise vis à vis des tiers. Elle comporte essentiellement le compte de résultat et le bilan. Cette comptabilité fut d'abord mise en place pour l'ensemble de la DGT, et plus tardivement, elle fut introduite au niveau DRT à titre indicatif, puisqu'elles ne sont pas filialisées. Cette comptabilité permettait d'avoir une comparaison avec d'autres entreprises, mais elle était établie à titre indicatif et n'avait pas de valeur juridique vis à vis des tiers. La comptabilité publique faisait foi.

La comptabilité analytique a pour objectif de reclasser les dépenses par type de produits et services. Elle nécessite l'utilisation de nombreuses clés de répartition. Etablie avec une périodicité annuelle, elle est très utile, voire essentielle, pour déterminer les coûts qui permettent de définir les tarifs et de s'assurer de la rentabilité des lignes de produits, ou de suivre la productivité. La complexité et l'interdépendance qui existent par essence entre les différentes parties des réseaux ou entre services et réseaux, ont conduit à une analyse très fouillée des prestations réciproques entre services et à une répartition de nombreux coûts grâce à des clés, dont la fixation des assiettes et montants est toujours délicate. Le cycle de mise à jour est annuel. Cette comptabilité permettait, entre autre, d'établir le catalogue des coûts servant à la programmation et aux décrets tarifaires.

En fait, c'est d'abord sur la comptabilité de gestion qu'a porté l'effort : outil permettant aux entités opérationnelles de suivre leur gestion au jour le jour et l'état d'avancement des programmes. L'objectif était d'avoir un système simple (« une comptabilité de cuisinière », disait le directeur général qui lança le projet). En effet, pour être efficace et permettre des contre-réactions rapides et ciblées, ce type de comptabilité doit être fondé sur des coûts directs, c'est à dire sur lesquels les décideurs ont réellement un pouvoir direct d'action. Il faut éviter d'introduire de façon non marginale des prestations réciproques ou des charges et produits déterminés par des clés de répartition sur lesquels le directeur opérationnel n'a pas de prise.

Cette comptabilité, associée au tableau de bord, a été la base de la gestion industrielle des télécommunications jusqu'au milieu des années 1995, c'est à dire avant que l'introduction en bourse de France Télécom impose les systèmes de gestion financière dictés par le monde financier international.

Comptabilité de gestion, comptabilité analytique ont nécessité pour leur mise en place des travaux très importants (inventaires, imputation par programme des dépenses et recettes, etc. ). Dès le début des années 1970, tout en conservant les procédures de gestion du budget annexe des PTT, la Direction générale avait mis en parallèle des méthodes et outils clés d'une gestion d'une entreprise industrielle de service. C'est grâce à cette organisation de la gestion décentralisée que les objectifs fixés ont permis de redresser la situation du téléphone en France, de tenir les engagements sur les deux Plans quinquennaux, et de prendre le virage de la Télématique avec une avance sur la majorité des pays industrialisés.

Tout n'était pas parfait, mais quel renversement de situation après

plus d'un siècle où la France avait été le parangon du sous-développement des télécommunications. Ces résultats ont fait dire que la DGT était une administration mieux gérée industriellement que n'étaient administrés beaucoup de grands groupes industriels. Les études économiques et la gestion financière étaient au service de la stratégie dynamique ciblée sur les services et réseaux, avec d'abord la priorité du rattrapage, puis, à partir du début des années 1980, une orientation vers le commercial et les nouveaux services.