

-Programme National de l'Administration Electronique au Maroc,  
Séminaire TI-Gov/CAFRAD, Tanger, 16 janvier 2008;

- postescanada.ca, visite du 16 janvier 2011 ;

- www.examenstrategiquescp.gc.ca, rapport du 12 avril 2010.

changement" publiés par la Harvard Business Review; édité par les éditions d'Organisation, Paris, 2000

Mintzberg, H, (1989) "Le Management, Voyage au centre des organisations", Editions d'organisation, Paris.

Mintzberg, H, (1990) "Le pouvoir dans les organisations", Edd'organisation,

Morgan, G (2002) " Images de l'Organisation" De Boeck, Laval

Senge, P (1991), " La cinquième discipline", First Editions, Montréal

Vandangeon-Derumez, I (1998), " La dynamique des processus de changement ", Revue Française de Gestion,

Vas, A & Vande Velde, B (2000), " Perspectives en Management Stratégique ", La résistance au changement revisitée, du top management à la base : Une Etude Exploratoire, 9ème Conférence de l'AIMS (Association Internationale de Management Stratégique)- Montpellier - 24-26 Mai 2000.

- Zamora, P. (2004) Changements organisationnels, technologiques et recours à la formation dans les entreprises industrielles, Revue économique 2006/6, volume 57 PP 1235-1257 ;

Périodiques et sites :

- La VieEco.com ; La Poste Maroc ne sera plus seulement une entreprise de traitement du courrier mais devient une banque à part entière par C. Marot 10 Septembre 2009 ;

- Rapport d'information sur l'union européenne et les activités postales, Assemblée Nationale française, commission des affaires européennes, présenté par le député Philippe COCHET, le 9 décembre 2009 ;

- Revue Société civile n°79 - avril 2008, Les bienfaits de la concurrence dans les services publics ; La preuve par La Poste, Par Bertrand Nouel ;

- Revue de la fondation Ifrap.org, octobre 2009 La Poste, une entreprise commerciale avec des missions de service public par Bertrand Nouel;

- Revue Ifrap.org, août 2009, La Poste gardera-t-elle un actionnariat 100% public dans 20 ans ? par Philippe François ;

***Bibliographie :***

Autissier, D & Vandangeon-Derumez, I (2004) " Comportements et rôles de l'encadrement intermédiaire dans les processus de changement", 13ème Conférence de l'AIMS- Normandie.

Argyris, C et Schön. D, Apprentissage organisationnel. Théorie, méthode, pratique, Bruxelles, De Boeck, 2002.

Behaghel, L (2006) Changement technologique et formation tout au long de la vie, Revue INRA (Laboratoire d'économie appliquée) Paris-Jourdan.

Bernoux, P (2002) " Le changement dans les Organisations, entre Structures et Interactions", Revue Relations Industrielles, vol. 57, no 1

Collerette, P, Schneider, R & Legris, P, (2003) "La gestion du changement organisationnel", série de 6 articles, Revue ISO Management Systems,

Crozier, M et Friedberg, E (1977), " L'Acteur et le Système", Ed° du Seuil, Paris

Denis, J.L. et F.Champagne. (automne 1999) Pour comprendre le changement dans les organisations, Revue Gestion. Numéro thématique sur le changement

Enriquez, E. (1997) Jeu du pouvoir et du désir dans l'entreprise, Revue Internationale de psychologie, Paris.

Esso, L.J (2006), Changement technologique, croissance et inégalité : l'importance du capital humain et des institutions, thèse de Doctorat, Université ParisI – Panthéon – Sorbonne, UFR de sciences économiques

Guilhon, A. 1998. Le changement organisationnel est un apprentissage, Revue française de gestion, septembre-octobre.

Hafsi, T et Fabi, B (1997), " Les fondements du changement stratégique", Editions Transcontinental, Montréal.

Hafsi, T et Hatimi, I (2003), " Changement Institutionnel, stratégie Concurrentielle et Performance", 12ème conférence de l'AIMS.

Kotter, JP, (1996) "Leading Change", recueil d'articles clés sur "Le

Par voie de conséquence, le processus se transforme en procédures et la rupture du processus conduit à un regain d'autorité entre les mains d'agents qui, ne disposant pas des éléments de réponse ou de satisfaction des questions ou sollicitations des usagers abandonnent leur comportement empathique normal pour adopter un comportement autoritaire et s'ériger en totalitaires faiseurs de règles.

Cette situation dénote un problème de préparation au changement ainsi que de la qualité et de la pertinence de la communication et de l'accompagnement des agents intermédiaires dans l'accomplissement de leurs missions. Ce qui crée de façon inéluctable une ambivalence dans la délimitation des champs d'intervention du changement technologique, d'une part et du changement organisationnel d'autre part.

reculer devant toute initiative susceptible de mettre en péril leur stabilité et leurs acquis.

Les organisations vivent, lorsqu'elles adoptent des changements importants, des révolutions mentales qui touchent l'ensemble des acteurs et des structures. Ceci tranche pour un arbitrage en faveur d'un changement sur un processus pilote qui pourrait être étendu graduellement, privilégiant notamment des actions envers les hommes de l'organisation, de manière à garantir leur sensibilisation, leur information, leur formation et, par conséquent, leur adhésion.

### **CONCLUSION**

Les deux principales visions (acceptions) du changement, celle liée aux facteurs déterministes et celle liée aux facteurs psychosociologiques semblent entreprendre des explorations sur des domaines parallèles, bien que des points de rencontre et d'interaction suggèrent une acception tout à fait légitime. Néanmoins, il ne s'agit pas de se situer au juste milieu, car cela ne résout pas les problèmes des organisations, mais plutôt de privilégier une lecture systémique qui permettrait de décrire les principaux facteurs agissant sur le processus de changement et de rendre compte des relations d'interdépendance et d'interface qu'il faut anticiper, analyser et ensuite gérer.

Les processus de changement technologique initiés par les managers mais pilotés et encadrés par des informaticiens engagent les organisations dans des sentiers souvent mal éclairés et forcément tortueux. Le rôle des managers est fondamental dans les différentes phases de la "trichotomie" Lewinienne (Dégel – Transformation – Regel) et les autres actions de support technique ne doivent constituer que des outils ou, tout au plus, des ressorts servant aux ajustements par rapport aux effets des interdépendances et des interactions qui doivent refléter les orientations de l'autorité.

Cette autorité est, à notre sens, déléguée par les managers non pas de manière délibérée qui s'apparenterait à une tendance à la décentralisation, mais elle tiendrait plutôt au fait que les managers ont tendance à considérer que leur rôle (leur mission) est accompli dès que les caractères du processus de changement sont réunis.

### **Discussion et conceptualisation**

La gestion du changement requiert en effet des pré-requis aussi bien sur le plan des compétences que du comportement des acteurs. Toute transformation provoque inexorablement une perturbation qui sème le doute sur la capacité à la maîtriser, voire la contenir, mais aussi sur le devenir de l'organisation par rapport aux effets des confusions installées et des potentialités sensées constituer les leviers du changement.

S'agissant d'un établissement de service public, les dirigeants gagneraient à se départir de leurs inquiétudes en renforçant leurs convictions et leurs compétences, ce qui permettrait de conforter leur position vis-à-vis des autres acteurs de l'organisation, et de former selon les propos de Kotter (1997) une cooptation constructive, évitant du moins une destruction sournoise, induite par une résistance ou une opposition au changement qui fragiliserait le processus et, par conséquent les chances de sa réussite.

Il est également convenu que la mise en œuvre du changement requiert fondamentalement la capacité des hommes et rarement des machines (Argyris et Schön, 2002). Les transformations, notamment technologiques exercent des effets spectaculaires sur les organisations qui ont longtemps vécu dans un système traditionnel et relativement figé, tels que les établissements de service public.

Aussi efficace et pertinent soit-il sur le plan technique, le nouveau système technologique rend l'organisation vulnérable devant des transformations qui négligent ou dévalorisent la capacité des hommes à s'adapter, ce qui accentue la résistance de ceux censés le mettre en œuvre, en raison soit de leur incapacité à comprendre seuls et à trouver des motivations à ces changements, soit de l'absence de formation et de communication sur les éléments du nouveau système.

Les difficultés organisationnelles résultant de la mise en œuvre du nouveau processus n'ont pas été prises en compte, ce qui explique que les agents et cadres intermédiaires éprouvent des inquiétudes quant à leur devenir dans l'entreprise, les amenant ainsi à faire échouer le système ou du moins à

Il s'agit notamment des facteurs relatifs à la nécessaire jonction entre le changement stratégique et opérationnel, à la conduite du changement selon un programme d'action et de coordination et à la garantie d'une cohérence générale de la stratégie du changement, tout en veillant à son harmonie par rapport aux outils de communication et l'environnement.

#### **4.2.2- Le changement est aussi une question de logique**

Les entrevues avec certains cadres d'AP révèlent que cette situation obéit à une logique de fonctionnement des administrations publiques qui reçoivent des décisions ou des instructions émanant d'une autre administration publique exerçant un pouvoir de tutelle pour une simple mise en application.

Algérie Poste continue à fonctionner comme n'importe quelle administration publique. Son statut d'entreprise n'est effectif que dans la gestion de ses relations et ses transactions avec ses usagers. Pour le reste des décisions à caractère stratégique, les changements introduits sont conçus, en termes de contenu, de processus et de contexte (Pettigrew et Whip, 1991) au niveau des structures du Ministère chargé de la tutelle. Les changements fréquents de dirigeants sont révélateurs de l'opacité de la vision et de l'instabilité des processus entrepris.

Compte tenu de ces propos, il est naturel qu'Algérie Poste n'intègre pas dans sa vision la préoccupation de renforcement du changement. Les instruments de coordination et de communication sont négligés dans la conduite de son processus de transformation ou d'adaptation organisationnelle car les gestionnaires attendent que ce rôle soit joué par les décideurs exerçant le pouvoir de tutelle. Ils se réservent uniquement le rôle de supervision.

Ainsi, en aucun cas, il n'a été question de garantir une quelconque cohérence entre les nouveaux procédés de gestion du service public et les profils des acteurs intermédiaires chargés de leur mise en application. En dépit des aspects techniques et informatiques qui ont tendance à se mettre en place de manière progressive, ceux liés à la finalisation de l'action demeurent aussi obstrués par une procédure bureaucratique wébérienne dissimulée par les outils modernes utilisés par ces acteurs.

introduites par ces acteurs en vue de surmonter les écueils auxquels les managers n'ont pas de solutions.

### **4.2.1 Le changement : une question de perception**

Les cadres moyens et agents de maîtrise représentent, en tant qu'acteurs intermédiaires du changement, une véritable courroie de transmission dans ces processus, au regard de la sensibilité des missions de concrétisation qui leurs sont conférées dans la nouvelle configuration organisationnelle. Mais les comportements et attitudes de ces acteurs changent sournoisement devant leur incapacité à maîtriser et à gérer les situations inhérentes aux changements opérés.

L'incapacité, le manque de réactivité et de motivation quant à l'adaptation au nouveau processus dénotent, au sens de Crozier et Friedberg, le rôle de la contribution et de l'implication des acteurs intermédiaires dans la conception et la mise en œuvre des processus de changement.

En effet, en réaction à ces situations d'incapacité et au sentiment d'incompétence, un autre sentiment est perçu par ces acteurs, celui de la marginalisation de leur rôle et de leur implication lors de la conception des processus de changement. Ceci explique pourquoi ces acteurs adoptent des comportements jugés agressifs envers les usagers et tentent de compenser ces sentiments par la tendance à s'accaparer le vide engendré par les écarts entre la vision des managers et les objectifs imposés par les informaticiens.

Une nouvelle configuration du processus de changement organisationnel s'installe et modifie les déterminants de la zone du pouvoir (Mintzberg. H, 1990) et de l'autorité pour l'envelopper d'une opacité qui sera le terreau de la déviation par rapport aux objectifs escomptés.

Cette situation sera soldée au crédit des acteurs intermédiaires qui récupèrent la partie liée à la gestion de la finalisation du service car, comme le soulignent fort à propos Pettigrew et Whipp (1991), à défaut de considérer ces acteurs comme objet de valeur, et avoir la sensation que l'organisation leur fait confiance, ces derniers prennent conscience que leurs comportements et attitudes conditionnent la réussite des interactions entre les différents facteurs du changement.



Des nombreuses tentatives d'ajustement ont été menées dans ce sens. La direction d'AP a entrepris des actions correctives dans de nombreux domaines. Elle a d'abord procédé au changement du système de fonctionnement des bureaux de poste par nature de prestation vers un système de guichet unique polyvalent effectuant tous types de transactions. Elle a ensuite mis en place un système intermédiaire au niveau des bureaux de postes qui permet aux clients de procéder au retrait de fonds au moyen d'un chèque de poste accompagné de l'introduction de la carte dans un lecteur, en vue d'engager la responsabilité du client par l'introduction de son code secret et de procéder à l'enregistrement automatique de la transaction.

Ces actions correctives se sont manifestement traduites par l'intrusion de situations de confusion induites par les multiples tentatives de traitement des contraintes qui créent un climat d'inconfort et de doute sur les conséquences du processus entamé, aussi bien chez les clients que les agents qui avouent se sentir dépassés par les événements.

Les conséquences de ces réactions et attitudes ont pesé lourdement sur la composante humaine, conduisant ainsi à des comportements qui, bien que légitimes ou du moins compréhensibles, sont loin d'être considérés comme salutaires pour la finalité du système mis en place. La section suivante traitera de ces aspects en vue de comprendre ces comportements et déceler les raisons et les effets induits, au moyen de l'analyse des perceptions de ces acteurs.

#### **4.2 – Le changement de système induit un changement de comportements**

Lorsque l'adéquation est absente entre les systèmes introduits et les attitudes favorables de leur mise en œuvre, un climat de confusion s'installe rapidement dans les divers niveaux intermédiaires de l'organisation et se répercute sur la qualité du service rendu qui constitue pourtant l'objectif premier du processus de changement.

Les nouveaux systèmes introduits sont appréhendés par les acteurs intermédiaires de l'organisation pour être ensuite « apprivoisés » et « domestiqués » dans une zone grise où se conjuguent et se confondent les caractères formels du processus de changement et les pratiques informelles

dans l'espoir de pouvoir concilier les objectifs des ingénieurs et les contraintes qu'ils s'apprêtent à subir au regard du niveau d'expertise requis.

### **4.1.2 l'impasse objectifs/contraintes**

L'attitude des cadres intermédiaires, induite par la contrainte, a engendré un climat de confusion dans lequel chaque élément cherchait ses propres repères dans la démarche introduite par la société de réalisation du système monétique. Ils disent avoir agi ainsi en l'absence d'orientations de l'entreprise sur les objectifs escomptés par ce système et ses attentes en matière d'impact sur le fonctionnement des services financiers.

Mais cette contrainte est diversement appréciée par les managers qui, devant leur incapacité à juger de la pertinence et de la performance des changements technologiques mis en œuvre, ils sont amenés à rechercher les causes des écarts et déviations par rapport aux objectifs tracés dans des processus qu'ils ne maîtrisent pas. Sinon, ils procèdent à des changements organisationnels pour tenter des modifications en guise d'ajustement ou d'adaptation par rapport à la nouvelle situation.

Ces attitudes s'expliquent entre autres par la situation inextricable provoquée au niveau de l'ensemble des bureaux de poste, suite à la distribution massive des cartes magnétiques. Les agents qui étaient chargés de les remettre à leurs attributaires devaient jouer à la fois plusieurs rôles et missions, dont notamment la réponse à de nombreuses et différentes questions sur la date d'activation ou d'ouverture d'accès à ce système, les risques encourus par la perte de la carte, l'assurance que le compte ne soit pas débité par une autre personne, l'oubli du code secret, la possibilité de disposer d'une ligne de crédit, la possibilité de payer ses achats, telle une carte de crédit, ..etc. Les agents n'avaient souvent pas de réponses à ces questions

Toutes les contraintes qui sont portées à la discrétion des dirigeants les conduisent à prédire des situations plus complexes, voire plus graves sans qu'ils aient les moyens ou les capacités à les traiter. La conduite du processus de changement s'effectuait sans réelle conviction quant à l'efficacité des outils préconisés par les ingénieurs et utilisés par les agents.

sont ainsi délestés de leur capacité de suivi et de conduite des changements. Cette attitude émane notamment de leur incapacité à comprendre des processus techniques aussi complexes, ce qui les conduit à considérer toute lacune ou insuffisance comme un problème majeur, forcément insurmontable et à l'attribuer à ces phénomènes complexes.

#### **4.1.1 Les objectifs des uns sont les contraintes des autres**

A ce stade, les experts ayant préconisé le nouveau système s'érigent en pilotes du changement et dictent les règles de mise en application des systèmes conçus par eux-mêmes. Ils s'approprient une partie importante de la vision stratégique du changement pour lui conférer un caractère formalisé et formaliste, sous prétexte qu'il faille consacrer son intégration et sa prise en charge par l'ordinateur tout en facilitant son exploitation par les utilisateurs.

Par interaction, la faible acuité de la vision des managers a tendance à se circonscrire pour se borner dans le suivi des actions engagées au moyen de rapports qui n'offrent qu'un aperçu synthétique des caractères du processus entamé. Au-delà des orientations générales, les actions liées à la formation et à la définition des objectifs deviennent l'apanage des techniciens, au regard de leur expertise sur la conception, le développement et l'exploitation du système adopté. Ce qui conduit les managers et les acteurs intermédiaires à subir la contrainte d'appropriation et de mise en œuvre des objectifs formés par les ingénieurs.

A la place de la stratégie d'AP s'est installée celle des concepteurs du système informatique intégré qui, à travers leurs approches et procédures, imposent aussi bien aux dirigeants qu'aux cadres intermédiaires la contrainte de devoir suivre le processus et de l'imposer aux agents au niveau des guichets et postes d'exécution.

La confusion qui s'est installée dans le rôle des managers ne leur permet plus, à ce stade, de percevoir une si profonde et si minutieuse démarche. En conséquence, les acteurs intermédiaires cherchent à développer leurs aptitudes, non pas par les orientations formelles des dirigeants, mais par les instructions qui accompagnent les actions de formalisation conçues et menées par les experts. Ils procèdent ainsi par souci de recherche d'un cadre commun

que l'organisation doit entreprendre pour passer d'une situation décriée ou rejetée à une situation projetée, qu'elle soit planifiée ou induite (Ansoff, 1972 ; Mintzberg, 1989 ; Pettigrew, 1994 ), il n'en demeure pas moins que la perception des acteurs chargés de la définition des choix stratégiques fut souvent caractérisée par un sentiment d'inquiétude, de confusion, de scepticisme, voire même d'hostilité.

Les dysfonctionnements, réclamations et revendications qui existaient avant le changement et qui ont motivé le lancement de ces processus de modernisation de ce service public continuent à surgir dans les appréciations des usagers habitués à l'ancien et au nouveau système. De leur côté, les acteurs intermédiaires continuent à utiliser l'ancien cadre de référence, tout en exécutant les nouvelles instructions, ce qui les amène à changer de procédé de travail sans changer de comportement.

Les dirigeants d'AP, ont prêté moins attention au changement proprement dit qu'aux aspects techniques de la carte introduite. Souvent portés sur les activités administratives et de gestion courante, ils ont atténué les effets des visions opaques et des inquiétudes sur les changements opérés par les aspects techniques et processuels qu'ils ont confié aux ingénieurs de la société chargée d'implémenter le nouveau système. C'est à ce moment que ces dirigeants ont cédé aux experts, délibérément ou par incompetence, le pouvoir de conduite du changement dans sa dimension technologique, sans pour autant conserver la latitude d'encadrer au préalable les actions d'organisation et de finalisation. Pourtant le changement introduit nécessitait un changement organisationnel pour redéfinir les responsabilités, les différents types de relations ainsi que les instruments de contrôle et de suivi du processus entamé. Le rôle des dirigeants s'est ainsi confiné dans un champ limité qui n'offre pas la vision globale requise.

En agissant de la sorte, les managers amorcent le premier pas vers l'abandon de leurs attributions et prérogatives de gestionnaires du changement responsables de la concrétisation des choix stratégiques, en les cédant à d'autres acteurs censés constituer tout au plus un support technique. Cet abandon fait que le pouvoir lié à l'expertise technologique, détenu par les informaticiens se retrouve de fait au dessus du pouvoir hiérarchique des managers. Ces derniers

des cartes magnétiques distribuées dans le cadre de l'opération de lancement de masse ont expiré sans être utilisées une seule fois. Elles concluent par le désintéressement des usagers à l'égard d'un moyen de paiement non encore entré dans leurs habitudes.

Sur le plan interne, les cycles de formation organisés pour les employés ont certes permis une appropriation de la technique et une prise de conscience de la responsabilité directe et individuelle sur les opérations effectuées. Ils ont même modifié de façon notoire les comportements des employés vis-à-vis des opérations effectuées et surtout vis-à-vis des clients. Mais les employés semblaient aussi à la fois insatisfaits et inquiets quant à l'efficacité du nouveau système mis en place.

Les attitudes les plus fréquentes constatées sont : « stress exacerbé par la pression des usagers, suspicion quant à l'efficacité du nouveau système, crainte des effets pervers du changement, dépassement par rapport aux nouvelles procédures introduites ». Ces attitudes se sont traduites notamment par « la lenteur, l'agressivité et l'absence de communication ». Les employés ne semblaient pas disposer d'un soutien suffisant pour régler les problèmes auxquels ils étaient confrontés. Le changement était considérable et peut être ses implications ont été sous-estimées. Ainsi, le changement dans la dimension technologique était accompagné d'un changement organisationnel en vue de l'adaptation aux nouveaux enjeux de l'exercice du service public. Pour réaliser ces changements, deux aspects importants devaient être pris en considération :

- l'analyse des comportements, attitudes et qualifications des managers chargés de la définition des choix stratégiques et de la programmation de leur mise en application ;
- le contexte du changement tel que perçu et mis en œuvre par les acteurs intermédiaires et les gestionnaires.

Nous allons aborder ces deux aspects dans les sections qui suivent.

#### **4-1-Le service public, version revue et corrigée**

Si le changement est généralement perçu comme une acte impératif

## **Les politiques de transformation des services publics, Réalités et enjeux**

---

Essentiellement guidés par des visions d'informatisation, les choix stratégiques adoptés ont donné lieu à des adaptations structurelles à même de suivre la logique de changement préconisée. Les objectifs escomptés consistaient en le recours à l'outil informatique pour la réduction du temps de traitement des opérations, la fiabilité et la pertinence des données traitées et des actions entreprises ainsi que la réduction des files d'attente.

En plus de l'introduction de la carte destinée au grand public, une autre carte à puce a été conçue et distribuée aux agents. Elle porte leurs coordonnées personnelles et sert de clé d'identification et d'accès au système pour enregistrer de manière individuelle et quotidienne l'ensemble des opérations effectuées par chaque agent, pour ensuite procéder à des agrégations automatiques par types d'opérations.

Cependant, l'observation du comportement et des réactions des agents à travers les bureaux et guichets d'interaction avec le public permet de relever un premier constat : la qualité du service, mesurée en termes de temps et de facilité d'opération, ne fut pas vraiment modifiée. Le retard ou la lenteur de fourniture de la prestation sont les mêmes et ont simplement changé de cause. Le processus de changement technologique entamé a été émaillé de difficultés et est devenu la raison qui justifie des files d'attente et des déplacements fréquents vers cet organisme. Ces difficultés ne semblaient pas venir de la technologie proprement dite mais des modalités de son application.

Les observations issues des enquêtes menées auprès d'AP font ressortir des constats révélateurs sur les effets des changements technologiques introduits et permettent de mettre en exergue les éléments d'appréciation suivants :

Les réclamations des clients d'A.P sur les défaillances des distributeurs automatiques de billets représentent 15,70 % du nombre d'utilisateurs.

De surcroît, 46,5% des usagers questionnés reconnaissent n'avoir jamais utilisé leur carte magnétique, en raison notamment des pannes fréquentes et des risques de débits à tort qui sont demeurées à plus de 15% des concernés sans aucune suite.

Parallèlement, les analyses commandées par la direction sur les raisons de non récupération des cartes magnétiques révèlent en substance que 66%

de paiement par carte, ce qui explique l'importance capitale de cette carte de retrait pour une partie considérable de la population.

Introduite en 2005, l'objectif de cette carte interbancaire était de désengorger la forte pression qui pesait quotidiennement sur les guichets de l'entreprise et, par voie de conséquence, d'introduire progressivement un comportement différent des clients, en grande majorité des fonctionnaires, des pensionnés et des salariés du secteur public. Ces clients procèdent à intervalles mensuels au retrait de la quasi-intégralité de leurs salaires dès leur virement, afin d'éviter les longues files d'attentes ainsi que les "ruptures de stocks d'argent liquide", notamment pendant la période allant du 15 au 30 de chaque mois.

L'introduction de la carte interbancaire fut donc une innovation attendue et très importante pour l'entreprise et pour ses clients. AP n'a pas encore réussi à généraliser l'implantation et l'utilisation de cette carte, comme ses dirigeants l'espéraient. C'est cela qui nous a amené à examiner les objectifs visés et le processus de changement entrepris, pour mettre en évidence les éléments à prendre en considération pour que ce type de changement puisse atteindre l'efficacité escomptée. Nous accorderons une attention particulière aux points de transition et aux interactions entre les différents acteurs et groupes de l'organisation intervenant aux divers paliers de responsabilité, d'expertise ou de gestion.

#### **IV- Un processus de changement dans un climat d'instabilité et de confusion**

Algérie Poste a mené entre 2005 et 2009 des changements considérables visant l'amélioration de la qualité des prestations servies aux citoyens. Les choix stratégiques ont porté sur la mise en place d'un système d'information intégré qui vise, à travers une base de données numérisées à disposer et à fournir des informations et des documents ou des prestations de façon plus rapide et plus sûre. Ce système est conforté par la mise en circulation d'une carte magnétique interbancaire de retrait de fonds distribuée gratuitement aux usagers ainsi que de distributeurs automatiques de billets et de guichets spécifiques dédiés à cette transaction.

potable, de gaz et d'électricité. Ce qui confère à cet établissement un rôle crucial de carrefour transactionnel et de présence à proximité du citoyen.

Dès l'acquisition de son nouveau statut en 2002, AP s'est vue amenée à introduire des changements majeurs aussi bien dans sa configuration structurelle et organisationnelle que dans sa dimension technologique. Elle a opté pour un changement de type incrémental qui a progressivement touché ses différentes branches, dont notamment son cœur de métier représenté par le service des chèques postaux.

Cette transformation s'est notamment traduite par l'adoption d'une logique métiers au lieu et place d'une logique fonctionnelle, centrée sur la subdivision administrative qui l'a caractérisée dans toute son existence passée. La nouvelle orientation, recommandée aussi bien par le cabinet "DETECON GmbH" qui a conduit l'opération de transformation du secteur en 2003 que par le cabinet de consulting "Ernst & Young" qui a mené en 2007 une étude globale de modernisation d'AP. Celle-ci s'est déployée dès 2004 à travers la construction progressive d'une nouvelle organisation qui n'a cependant pas pu s'achever au regard des multiples modifications et ajustements qui ont dénaturé les tendances logiques préconisées.

De plus, la période de mise en œuvre du processus de changement s'est caractérisée par une instabilité en termes de pourvoi aux postes de responsabilité, à commencer par le poste de directeur général qui a connu de 2009 à 2012, soit en l'espace de trois années cinq (05) directeurs généraux. Cette instabilité s'est traduite par une large confusion qui a touché les postes de responsabilité au niveau central et régional, mais aussi et surtout la définition des objectifs et missions des structures, faisant ressortir des enchevêtrements et des conflits d'attributions, reflétant des deux côtés du guichet des réactions négatives.

Aujourd'hui, cette organisation enregistre des résultats jugés en deçà de ses attentes. Nous nous intéresserons en particulier aux difficultés rencontrées en matière de généralisation de l'utilisation de la carte magnétique de retrait de fonds, sachant que les transactions effectuées par les ménages en Algérie s'effectuent quasi-intégralement en argent liquide, en l'absence d'un réseau



Il s'agit d'Algérie Poste (AP), d'Algérie Télécom (AT) et de l'Autorité de Régulation des Postes et des Télécommunications (ARPT). Quant à la deuxième transformation majeure, elle concerne le changement des statuts de ces entités en Etablissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) pour AP, en Entreprise Publique Economique sous forme de SPA pour AT et en Autorité indépendante dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière pour l'ARPT.

AP compte près de 15 millions de clients disposant de comptes courants postaux, soit plus du tiers de la population globale du pays. Elle est par conséquent le premier opérateur financier en Algérie, grâce à un réseau constitué de 3 453 bureaux de poste, largement disséminés sur l'ensemble du territoire national et employant près de 28.000 salariés.

Depuis le recouvrement de l'indépendance en 1962, cet établissement n'a cessé d'évoluer et de s'adapter aux besoins croissants de la population et aux objectifs de la politique économique nationale. AP a une mission de service public qui l'oblige de disposer d'une représentation de proximité dans l'ensemble des agglomérations à forte densité de population.

Ce fut le premier organisme financier algérien à disposer d'un réseau et d'un système d'information intégré national qui permet à tout usager d'effectuer des transactions de débit ou de crédit dans n'importe quel bureau de poste. Malgré les nombreuses contraintes induites par le manque et la vétusté des moyens de communication et de transmission, AP a toujours joué un rôle capital dans la gestion de ses métiers de base ; à savoir, les comptes courants postaux, le courrier, les colis et la vente de timbres postaux et fiscaux.

Son réseau lui offre aujourd'hui une place centrale dans la sphère économique nationale. Grâce aux relations conventionnelles et contractuelles qu'elle a nouées avec d'autres organismes, AP est un relais, sinon une plaque tournante de la gestion des transactions financières courantes. Elle gère en plus de ses activités liées à ses métiers, les carnets d'épargne de la Caisse Nationale d'Epargne et de Prévoyance (CNEP), les factures de téléphone au profit des Agences Commerciales relevant de la compagnie "Algérie Télécom", ainsi que celles des compagnies chargées de la gestion et de l'alimentation en eau

en termes de recherche de la croissance à travers la modernisation de la dimension technologique (D. Acemoglu, 2002, cité par L.J Esso, 2006). Ce qui conduit à noter l'inextricable imbrication entre ces éléments et suggère des perspectives nettement plus étendues en matière d'interdépendance entre le changement technologique et les transformations organisationnelles qui modifient le rôle et la place de la composante humaine dans l'organisation.

Dans ce contexte, il convient d'expliquer que, lors de la mise en œuvre d'un changement technologique, l'impact des éléments d'interaction entre les différents groupes de l'organisation est fondamental dans la détermination et la réalisation des missions et attributions des différents acteurs. Les deux premiers groupes concernent les dirigeants investis du pouvoir de définition des orientations stratégiques (Andrews, 1971 ; Child, 1972), et les cadres moyens ainsi que les agents de maîtrise désignés comme « acteurs intermédiaires » (Autissier & Vandangeon-Derumez, 2004) ; quant au troisième groupe, il concerne les consultants externes qui émettent des recommandations et les ingénieurs informaticiens qui veillent à leur concrétisation.

Ceci nous conduit à penser que des actions de renforcement du changement sont inexorables en vue "d'entourer" le processus des chances réelles de sa réussite. Celles-ci doivent toucher notamment l'implication des personnes concernées par le changement et les usagers qui en bénéficient, en ciblant la communication, la formation et l'accompagnement. Des actions préliminaires de sensibilisation, de vulgarisation et de motivation sont à privilégier.

### **III- Le cas Algérie Poste : un Etablissement de service public par excellence**

L'expérience qui nous intéresse dans ce cadre est celle entreprise par "Algérie Poste", établissement issu d'un processus de transformation de la politique publique en matière de gestion des prestations de service public. Une première transformation majeure a eu lieu en 2000 ; elle s'est traduite par une profonde réorganisation de l'administration centrale et, par conséquent, de la séparation des trois entités représentant le secteur de la poste et des télécommunications, considérés jusque là comme des services externes au ministère de tutelle et fonctionnant comme des administrations déconcentrées.

En effet, si la réussite des processus de conduite du changement est parfois attribuée au rôle et à l'implication du facteur humain (Argyris et Schön, 1978 ; March, 1991. Kotter, 1996), les échecs sont également souvent imputés à ce facteur (Smith, 2002 ; Miller, 1996 ; Kotter, 1996). Dans les deux cas, de nombreux auteurs de la discipline recommandent de façon unanime d'accorder à la dimension humaine une place de plus en plus prépondérante dans le processus de conduite du changement organisationnel (Pettigrew, Senge et Kotter) en vue de faciliter l'action collective dans la poursuite des objectifs de l'organisation (Trist & Emery, 1973).

Dans les diverses transformations observées dans les organismes de service public en quête de modernisation, le changement technologique semble accaparer un place de taille dans les analyses du changement organisationnel (Zamora, 2006), au regard de ses implications sur les processus d'amélioration des méthodes et d'augmentation de la productivité de tous les groupes de métiers. Ceci a probablement été favorisé par le développement spectaculaire des actions liées à l'intégration de la qualité de service comme facteur d'amélioration continue des prestations offertes, notamment au moyen des facilités rendues possibles grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Certains estiment que cette interdépendance affecte de manière percutante une catégorie précise de la composante humaine, celle atteinte par le vieillissement et ayant, par conséquent, moins de chances de s'intégrer comme membre actif et de s'impliquer pleinement dans ce processus (E. Friedberg, 2003, cité par Behaghel, 2006). Mais les expériences éprouvées nous permettent de noter que, si les cadres dont la formation de base, les expertises et les apprentissages acquis semblent réduire l'effet de ce phénomène, au regard de leur préparation permanente à entreprendre de nouveaux changements, Il n'en est cependant pas le cas de la catégorie des agents de modeste niveau d'instruction qui demeure fortement touchée par cette interdépendance, compte tenu de leur faible capacité d'adaptation et en raison du fait qu'ils aient généralement appris le métier sur le tas.

Ces deux dimensions structurelle et individuelle du changement dépendent du niveau et de la structure du capital humain dans la dynamique des inégalités

de l'Homme et de ses attentes au centre des intérêts communément admis dans ces divers domaines ; l'utilisateur a ainsi été placé par les fondateurs du droit du service public (Duguit et Hauriou) comme source de référence, disposant du droit de bénéficier d'un service public convenable, mais aussi le rôle majeur d'acteur du changement. Ainsi les principes d'égalité d'accès, de continuité et d'adaptabilité du service public aux attentes, voire aux exigences des usagers sont vite devenus des paramètres d'appréciation de la qualité des prestations offertes. Aujourd'hui, ces principes sont renforcés par ceux de la transparence, de la neutralité et de l'accessibilité de manière à assurer une adaptation dynamique des organismes de service public aux changements opérés.

Mais il convient de ne pas perdre de vue que l'Homme se situe des deux côtés de l'analyse ; il est à la fois l'utilisateur et le prestataire. C'est ce qui explique que dans la plupart des travaux consacrés à l'organisation en tant qu'organisme vivant et changeant à des rythmes différents (T.Hafsi et L.Fabi, 1997), la dimension humaine a toujours été et continue d'être considérée comme un facteur majeur dans les processus de changement organisationnel (C.Watzlawick, 1975 cité par A.Vas ; P. Senge, 1991 ; A. Pettigrew, 1994 cité par I.Vandangeon-Derumez).

Autant les dirigeants et les membres clés de l'organisation sont considérés comme les tenants des choix stratégiques (D. Andrews, 1971 ; W.Child, 1972), autant les acteurs intermédiaires et ceux se situant en interface ont fait l'objet d'études largement développées en tant qu'éléments clés dans le fonctionnement du système organisationnel (Crozier et Friedberg, 1977).

Les auteurs appartenant au domaine de la sociologie des organisations se distinguent particulièrement par la prise en compte des enjeux organisationnels confrontés aux attentes et préoccupations de ces acteurs (D. MC Gregor, 1968 ; G. Bateson, 1979 ; A. Giddens, 1984 ; C. Argyris et D. Schön, 2002). C'est dans ce contexte que Giddens recommande « de raisonner en termes non plus de dualisme, c'est-à-dire d'opposition de l'agent et de la structure, mais de dualité, et donc de dépendance réciproque de l'un et de l'autre ».

changement, sont considérés comme les éléments clés du succès. [D. King, in CD Howe institute publications, février 2007 & [www.cpcstrategicreview-examenstrategiquescp.gc.ca/](http://www.cpcstrategicreview-examenstrategiquescp.gc.ca/) du 12 04 2010].

En revanche, d'autres expériences font ressortir des difficultés rencontrées pour le maintien de l'activité dans un secteur touché de plein fouet par le progrès spectaculaire de la technologie en général et des technologies de l'information et de la communication en particulier. C'est le cas des alliances, des partenariats et des prises de participations effectués en Europe, notamment dans les nouveaux Etats indépendants issus de l'ex URSS et l'ex Yougoslavie qui avaient pour objectif principal la survie et, delà, l'adaptation aux changements qui se produisent avec une vitesse difficilement maîtrisable, et qui sont accentués par l'ouverture totale du marché européen en matière de services postaux, conformément aux directives de la commission européenne. (rapport de P. Cochet, devant l'assemblée française, 09 décembre 2009).

C'est également le cas de la Poste marocaine qui a opté pour une relation de partenariat et d'assistance avec la poste française dans le but d'acquérir la technologie et les mécanismes organisationnels conséquents qui lui faisaient défaut et qui permettent son adaptation par rapport aux profondes mutations économiques et sociales que connaît ce pays (C. Marot, 2009). Dans ces cas, on peut noter des faiblesses et des carences dans les démarches adoptées qui ressemblent à celles observées en Algérie.

## **II- Le service public en transformation : un Changement dimensionnel**

La notion de service public semble se situer au carrefour des préoccupations ciblées dans différentes disciplines. En effet, si cette notion a longtemps été l'apanage du droit public, notamment grâce aux travaux de L. Duguit, 1928, M. Hauriou 1927, et L. Rolland 1974, celle-ci s'est avérée être un point nodal dans des travaux relevant d'autres disciplines, principalement la sociologie des organisations et le management des organisations publiques (H. Mintzberg, 1983, Y. F. Lyvian, 1987, J. Chevalier 1997, mais aussi Alecian et Foucher, 1996).

L'observation et l'analyse des changements opérés au sein des organisations accomplissant des missions de service public convergent vers la considération

aux « déjeuners des élus », qu'il organisait régulièrement deux fois par mois. De même, il a accordé un respect et une attention particulière aux syndicats et finalement il a associé de manière active tous ses cadres à la conception et à la réalisation du changement de statut. Ce changement impliquait entre autre des transformations technologiques majeures faisant de La Poste une banque à part, complètement séparée de la poste traditionnelle. ([www.laposte.fr/legroupe/.../RADR\\_BAT.pdf](http://www.laposte.fr/legroupe/.../RADR_BAT.pdf)).

Chaque étape de cette transformation, rapportée largement par la presse populaire et par de nombreuses études, a fait l'objet d'un suivi attentif et d'une préparation qui sort de l'ordinaire. A cause de ce parcours, Jean-Paul Bailly le président de La Poste, suivant des réalisations similaires de transformation de la RATP et du métro parisien, est considéré comme l'un des meilleurs managers du secteur public français. (B Nouel 2008, in Société civile n°79 & B Nouel 2009, in revue ifrap.org).

Pour ce qui concerne l'expérience canadienne, la transformation s'est également opérée en 2010 concrétisée notamment par l'ouverture à Winnipeg, au Manitoba d'un nouvel établissement à la fine pointe de la technologie chargé de la gestion des prestations postales et du traitement du courrier. Ce changement majeur a permis à la Société Canadienne des Postes d'améliorer considérablement la qualité de ses prestations, mais aussi ses performances (livraison du courrier sur papier et du courrier électronique à plus de 31 millions de particuliers, entreprises et institutions du Canada. Et traitement d'au moins 10 milliards de messages et de colis par an). Cette société est elle aussi considérée comme la seule entreprise canadienne à entretenir une relation de proximité avec pratiquement tous les ménages, toutes les entreprises et tous les organismes gouvernementaux du pays ([postescanada.ca](http://postescanada.ca), 8 mai 2010).

Le management de cette organisation a mis en œuvre des logiciels intégrés très avancés, baptisés "SAPMD" qui gèrent le capital humain de manière à obtenir des efficacies maximales, distribuer rapidement de l'information précise dans toute l'entreprise, et améliorer la satisfaction des employés ([sap.com/canada/solutions](http://sap.com/canada/solutions)). Là aussi, l'attention au personnel, sa formation et son implication dans la conception comme dans la réalisation des éléments du

de changement majeur qui prend en considération les effets systémiques des exigences de politique publique en interaction avec les attentes des usagers.

### **I- les politiques de transformation des services publics : l'expérience internationale**

A la suite des contributions actives issues de ce qui est communément appelé le nouveau management public, de nouvelles approches et de nouveaux principes et objectifs ont permis que des transformations majeures soient entreprises dans divers domaines publics, précisément ceux relevant du service public. Le secteur postal étant considéré à la fois comme le plus sollicité et le plus proche des activités courantes des usagers et des institutions, il apparaît judicieux d'examiner les actions et démarches menées dans ce secteur à travers quelques expériences internationales qui permettront de cibler les éléments d'analyse et d'appréciation des transformations menées dans le secteur postal Algérien et des effets systémiques qui en ont résulté.

De nombreuses expériences menées par les établissements de service public de la poste font état de transformations majeures et de résultats conséquents jugés très probants. Il en est le cas par exemple des changements opérés dans "La Poste française", deuxième opérateur postal en Europe après la "Deutsche Post" et "Postes Canada" qui compte parmi les entreprises les plus iconiques du pays.

La politique de transformation de la Poste française en société anonyme à capitaux publics s'est concrétisée depuis mars 2010. Malgré l'opposition qui s'est dressée contre ce changement de statut, considéré comme la première étape vers la privatisation, La poste a réussi opérer ce passage en se maintenant comme cellule de base et de proximité indispensable pour les citoyens français (P.François, in ifrap.org 2009), car ce changement n'a pas touché les acquis en matière de services publics, bien au contraire, il visait la facilité d'accès à un apport en fonds propres alimenté solidairement par le budget de l'Etat et de la Caisse des dépôts.

Le dirigeant principal de La Poste a entrepris, selon lui, un programme par lequel il a pris en compte les préoccupations de toutes les parties prenantes. Il a consulté régulièrement les élus locaux et nationaux en les invitant à participer

## **Les politiques de transformation des services publics, Réalités et enjeux**

---

fonctionnement purement bureaucratique en tant qu'administration faisant partie intégrante du ministère de tutelle ainsi que l'impact des politiques de réformes initiées vers la fin des années 1980 et mises en œuvre graduellement jusqu'aux années 2000.

Il sera aussi question de délimiter le champ d'investigation sur une transformation jugée historique dans le processus de changement, celle relative à l'introduction de changements technologiques majeurs dans le système informatique et notamment la carte à puce de retrait de fonds, sachant qu'AP gère aujourd'hui près de 15 millions de comptes courants et se déploie sur plus de 3300 bureaux de poste. Cet aspect sera analysé aussi bien à travers les jugements, comportements et attitudes des acteurs internes que des réactions des acteurs externes à l'égard de ce nouvel outil de paiement.

Les analyses de l'enquête menée auprès des usagers et des entretiens semi-directifs réalisés auprès des acteurs internes conduisent à faire ressortir les écueils que cette organisation a rencontré dans son processus de changement et les éléments du processus qui ont été soit occulté ou insuffisamment développés (tels que l'implication, la communication, la formation et l'accompagnement).

Au regard de ces résultats et analyses, il est suggéré de porter une attention particulière sur les deux acceptions du changement aussi bien déterministe que psychosociologique, car comme le développent les diverses contributions théoriques du droit public et du nouveau management public, la mission de service public est une mission d'abord humaine et ensuite matérielle, dans la mesure où les prestations servies demeurent l'apanage d'organisations en majorité publiques dans un environnement de plus en plus mouvant et exigeant qui véhicule, en plus des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité, d'autres principes imposés par les progrès enregistrés et qui ont trait à l'obligation de transparence et de neutralité ainsi qu'à l'accessibilité.

De la préparation au changement à la mise en œuvre du changement, les organisations de service public sont amenées à s'adapter continuellement aux exigences de l'environnement, de manière à entreprendre un processus



Ces transformations mettent en cause les interactions entre les nécessaires apprentissages que les employés et les gestionnaires doivent effectuer pour modifier leurs manières de faire, devenues obsolètes, et les nécessaires adaptations dans les comportements des usagers face à un service public en changement. De telles interactions affectent les acteurs externes dans leurs habitudes et génèrent de la part des acteurs internes de la résistance formulée en revendications ou en absence d'implication. Cette résistance est d'autant plus grande qu'on touche au cœur du métier qui est le service public.

Ceci amène à poser les questions suivantes : comment mener un changement qui affecte le cœur de métier d'une organisation de service public ? Quelles sont les principales difficultés d'un tel changement ? Comment les transformations menées au sein d'un organisme de service public affectent-elles les différentes activités de l'organisation ? Quels rôles jouent les acteurs internes et externes dans la réussite du changement ? et enfin Quels sont les déterminants de la réussite d'un processus de transformation dans un organisme de service public ?

Pour répondre à ces questions, Il convient d'abord d'apprécier et d'évaluer les résultats des expériences menées dans ce domaine pour dégager les enseignements que la littérature a mis en évidence. Ensuite, le cas spécifique d'AP sera examiné pour décrire et analyser le changement introduit et révéler les raisons des problèmes qu'a connu ce changement et les ajustements à apporter pour réaliser un changement qui tient compte à la fois des exigences de fonctionnement d'un organisme de service public astreint à un objectif de performance et des impératifs d'accomplissement de missions de service public édictées par la politique publique.

Les principaux axes traités mettent en évidence les résultats des démarches de transformation adoptées dans certains pays développés et émergents afin de situer celle menée par AP dans son contexte particulier tout en rappelant les principes communément admis qui constituent le socle de tout processus de changement.

Une analyse rétrospective des transformations opérées dans cet organisme apparaît utile, voire nécessaire pour expliquer les effets de 40 années de

# **Les politiques de transformation des services publics: Réalités et enjeux**

## **Cas : Processus de Changement d'Algérie Poste**

**Omar HEMISSI**

Enseignant-Chercheur en sciences de gestion

Ecole Supérieure de Commerce d'Alger

### **INTRODUCTION**

La modernisation des organismes accomplissant des missions de service public passe inévitablement par un processus de transformation touchant l'ensemble des principes, conditions et activités de ces organismes. En d'autres termes, le changement de ces éléments devient lui aussi inévitable. Il constitue la condition susceptible d'assurer l'adaptation des organismes de service public aux attentes sans cesse croissantes des usagers. En effet, ces « clients » sont de plus en plus influencés par les pratiques des entreprises commerciales et de prestations de services et en particulier par les méthodes des organisations privées poursuivant un but de service public.

Il est en effet admis que les transformations adoptent nécessairement des processus de changement réputés perturbateurs, aussi bien des attitudes et réactions des acteurs internes (cadres et agents de mise en œuvre notamment) que des acteurs externes toutes catégories confondus (cas d'un retraité illettré devant un guichet automatique de billet par exemple ou d'un « client » revendiquant le remboursement de fonds affichés comme débités sur la machine sans être effectivement livrés).