

LES  
REVOLUTIONS  
TRANQUILLES  
DU CHEMIN DE FER  
ALLEMAND

Une société de chemin de fer débarrassée de toutes ses dettes, qui recrute des salariés de droit commun sans priver les anciens cheminots de leurs avantages, et qui lutte contre ses concurrents en créant des filiales internationales : est-ce possible, pour paraphraser un slogan célèbre dans le monde ferroviaire? Oui, en Allemagne. Ce pays, dans le contexte pourtant difficile de l'unification, a procédé à une réforme radicale qui a modifié complètement l'économie du secteur.

Voici la photographie financière des chemins de fer allemands en 1990 : 17 milliards de francs de perte d'exploitation, 45 milliards de subventions et 150 milliards de dettes pour le seul côté occidental (Deutsche Bundesbahn), à quoi il faut ajouter 10 milliards de pertes annuelles des chemins de fer des nouveaux Länder (Reichsbahn). En l'absence de réforme, le besoin de financement annuel moyen entre 1994 et 2003 aurait atteint 190 milliards et la dette en 2004... aurait dépassé les 1000 milliards. En gros, un tableau comparable à celui des chemins de fer français pour le seul côté occidental, sans compter les infrastructures médiocres, le sureffectif et la propension à l'endettement de la Reichsbahn. Sur la base d'un diagnostic établi en 1991, des lois étaient votées en 1993 pour une entrée en application en 1994. Dans ce temps record, on a réussi à changer la Constitution, chose nécessaire car le service public ferroviaire est constitutionnel en Allemagne. Les modifications se faisant à la majorité des deux

tiers, cela signifie que la réforme, ou plutôt les quatre révolutions, ont été approuvées par la majorité et l'opposition.

♦ Première révolution, coûteuse, mais nécessaire préalable à l'assainissement : le désendettement intégral de la Bundesbahn, avec reprise par l'Etat. A titre de comparaison, la SNCF, en 1997, n'a été allégée que des trois quarts de sa dette, transmis à RFF, et celui-ci n'est toujours pas suffisamment soutenu par l'Etat pour bloquer la progression de la dette, de sorte que le problème reste entier.

♦ Deuxième révolution, la concurrence. Alors que la directive européenne de 1991 n'exige d'ouvrir les réseaux de chemins de fer qu'à des catégories très restreintes de circulations internationales, la loi allemande autorise l'accès de toute entreprise, autochtone ou étrangère, qui montre sa capacité financière et technique à exploiter des trains.

♦ Troisième révolution, organisationnelle celle-là, et un peu plus graduelle que les autres : la restructuration de l'entreprise auparavant intégrée. L'entreprise unique Deutsche Bundesbahn (DB) qui résultait de la fusion de la Bundesbahn et de la Reichsbahn est scindée en plusieurs entités : une en charge de l'infrastructure, trois en charge des services (grandes lignes, fret et trains régionaux). Dans un délai de cinq ans, achevé aujourd'hui, les quatre entités doivent devenir des sociétés de droit privé dont DB, également société par actions sous le nom de DBAG, est le holding. Les trois sociétés de services sont destinées à la privatisation à partir de cette année, tandis que le gestionnaire d'infrastructure, Fahrweg AG, doit rester public dans la proportion de 50,1% au moins.

♦ Quatrième révolution, et non la moindre, celle du personnel. Près de la moitié des salariés de l'Ouest étaient des fonctionnaires fédéraux. Ils sont transférés, avec les 400 000 retraités, à un établissement public créé pour

la circonstance, le Patrimoine ferroviaire fédéral (Bundesbahnvermögen, BEV). Celui-ci se fait payer par les sociétés ferroviaires le coût qu'aurait la main d'œuvre si elle avait été recrutée selon les normes désormais en vigueur pour les nouvelles embauches : statut privé et nouvelle grille de salaires. La différence est financée par l'impôt. Cette disposition, joliment appelée la "règle du comme si", constitue dans le vocabulaire français une double échelle, et règle tous les problèmes de statut. C'est aussi le BEV, organisme d'Etat, qui rembourse la dette reprise (230 milliards de francs environ).

Enfin, mais on n'ose plus parler de révolution par rapport à ce qui précède, si la régulation publique du secteur est assurée au niveau fédéral pour les grandes lignes, les Länder sont entièrement responsables de la régulation des trains régionaux.

Il est des domaines, comme l'électricité, où la libéralisation allemande est plus spectaculaire dans les textes que dans la réalité. Il en va autrement du chemin de fer.

La situation financière est assainie, moyennant non seulement le désendettement mais aussi une réduction importante des effectifs, qui dépasse largement

50% si l'on tient compte de la Reichsbahn, très peu productive selon les normes européennes. La concurrence se développe fortement sur deux segments d'activité. La filiale fret de DBAG, DB Kargo, est attaquée actuellement par des entreprises comme la Poste allemande ou un grand chimiste. Longtemps, elle a réussi à contenir ces concurrents, et sans doute d'autres à venir, en améliorant la qualité de sa prestation et en nouant une grande alliance européenne avec son homologue néerlandaise. 160 petites ou plus grandes entreprises concurrencent la DB sur le marché régional, et détiennent 7% du marché. C'est peu en apparence, mais leur présence a amélioré la qualité de la prestation, ce qui a permis à l'offre de transports régionaux d'augmenter de 15%.

Une importante coalition d'Etats-membres de l'Union s'efforcent actuellement de faire aboutir une nouvelle directive qui rendrait obligatoire en Europe une certaine ouverture du marché du fret et une plus nette séparation des diverses activités. Nul doute que l'Allemagne y soit mieux préparée que d'autres.

Michel Matheu

DES MOTS ET DES MODES

KM - KNOWLEDGE MANAGEMENT

Pour ce numéro, LMP vous propose une expression vraiment à la mode ! Ainsi, une recherche sur le terme "knowledge management" sur n'importe quel moteur de recherche Internet renvoie des centaines ou des milliers de pages (830 pages en français sur le moteur [www.voilà.fr](http://www.voilà.fr)), où l'on trouve de tout : cours de management très sérieux, mais surtout offres en tous genres de consultants ou de distributeurs de solutions informatiques.

A la lecture de ces différents documents, il semble que la plupart des organisations faisaient ou continuent de faire du **knowledge management** (gestion des connaissances et des savoir-faire dans l'organisation) comme M. Jourdain faisait de la prose et que cette gestion demeure plus ou moins inconsciente.

Pourtant, il semble qu'un élément clef du concept tienne, au contraire, au caractère rationnel et conscient de la démarche. Bien avant la mode actuelle, de nombreuses organisations avaient

d'ailleurs largement rationalisé leur gestion des savoir-faire clef, par exemple les concepteurs et opérateurs des produits ou systèmes à durée de vie très longue (centrales nucléaires, Concorde...) ou les organismes d'études et sociétés de prestations intellectuelles (constitution dans la durée de bases de connaissances sur les méthodologies, les études passées, les CV des consultants...). L'une des phrases clef d'Edward Deming, principal inspirateur de la démarche qualité, est d'ailleurs que «rien ne peut se substituer à la connaissance».

Le concept s'est toutefois largement élargi désormais, sous le coup de la prise de conscience que les connaissances constituent l'actif essentiel de la plupart des organisations et qu'il faut optimiser la gestion de cet actif : "exprimé de façon simple, le KM consiste à profiter des connaissances dont vous disposez" explique le Gartner Group, pour lequel le KM est une approche intégrée d'identification, de gestion et de partage du capital d'informations de l'organisation, ainsi que des connaissances non formalisées de ses membres. Le concept re-

couvre à la fois une dimension technique - mise en œuvre d'outils pratiques permettant cette gestion des connaissances - mais aussi une dimension comportementale et ressources humaines.

Pour cerner la dimension informatique, il suffit d'analyser les offres de la plupart des sociétés de services informatiques et des éditeurs de logiciels, pour qui le KM doit si possible constituer un nouveau filon par le renouvellement de leurs gammes de prestations : outils de diffusion (*Internet/Intranet/Extranet et workflow management*), outils de capitalisation (bases de connaissances et gestion électronique de documents), outils de travail (*data warehouse, data mining et groupware*), outils d'analyse et de simulation.

Au-delà d'une seule présentation marketing, le **knowledge management** semble donc s'appuyer sur des technologies qui facilitent de façon exponentielle (et parfois même rendent tout simplement possible) le travail en réseau. Il faut toutefois rester vigilant, car les consultants et les éditeurs de logiciels ont fortement tendance à confondre la connaissance avec l'information. Or l'information est un matériau, tandis que la connaissance, même si elle peut être partagée entre

des personnes intimes, est une construction individuelle dans un processus mental : les outils proposés ne peuvent rien faire d'autre que mettre de l'ordre dans l'information pour aider chacun à faire cette construction.

Il doit donc être également clair que le concept dépasse largement la seule mise à disposition de tels outils techniques. Des prérequis "ressources humaines" semblent tout aussi indispensables, avec en particulier :

- une acceptation forte de l'approche collaborative amenant à partager l'information et ne plus voir dans la détention de cette information une source importante de pouvoir ;

- une remise en cause du modèle hiérarchique, au moins partiellement remplacé par la reconnaissance mutuelle de l'apport des compétences individuelles à une finalité partagée, et donc au final par la confiance dans l'organisation à laquelle on appartient.

Pierre-François Gouffès

## P ARLONS CHIFFRES

### LA VOGUE DE LA MESURE SUR MESURE, UNE VAGUE DE PLUS DANS LE SURF MANAGERIAL PUBLIC ?

**L**a mesure sur mesure - on veut dire la mise sur pied d'indicateurs taillés sur mesure pour photographier le fonctionnement d'une organisation, publique ou privée, ou des ses composantes - est à la mode.

Théorie, doctrines et pratiques se rejoignent dans la création de cet état de fait.

Dans le domaine théorique, les écrits sur la "Balanced scorecard" (cf. LMP n° 15) ont actualisé le soubassement du bien français tableau de bord, même si, comme ses laudateurs le soutiennent, ils ne lui ont rien apporté de vraiment novateur.

Au niveau doctrinal, la plupart des Etats anglo-saxons ont fait de la tétalogie - explication de stratégies, définitions d'objectifs, mise sur pied d'instruments de mesure et de niveaux cibles à atteindre - une véritable obligation pour les administrations.

Dans la pratique enfin, le développement d'indicateurs tous azimuts, dans tous les niveaux d'action publique, est flagrant. Cette vogue soulève de graves interrogations.

♦ D'abord, sur le fait que la démarche descendante, largement prônée, suppose résolue la difficulté foncière, à savoir la possibilité dans le public d'explicitier de véritables objectifs de l'action publique, on veut dire traquant d'authentiques choix, donc des renoncements. Cette difficulté subsistant, les circonvolutions, précautions oratoires et langue de bois caractérisant la finalisation publique dégénèrent facilement, lorsqu'on essaie de décliner quelques grandes orientations publiques, en une logomachie qui nous ramène au temps des malheureuses structures d'objectifs de la R.C.B.

♦ Ensuite par l'hésitation déjà mentionnée (cf. LMP n° 10) entre la prédominance des indicateurs de réalisations (output) moins proches des finalités des organisations publiques mais davantage à même de servir de pivot à la responsabilisation des fonctionnaires et celle des indicateurs d'impact (outcome) plus proches des finalités mais moins propices à une responsabilisation véritable.

♦ Enfin sur la structuration des indicateurs. Tout le mouvement de développement de la mesure de résultats dans les organisations publiques traduit à la fois une volonté de "mise sous tension" de ces organisations et la quête de substituts aux indicateurs globaux de résultat : profit, rentabilité, cash flow, EVA (valeur ajoutée économique).

Le développement des scorecards dans les entreprises privées ne prétend pas remettre en cause les indicateurs globaux de résultats ; il vise seulement à permettre de gérer prévisionnellement les résultats futurs par la mise sur pied d'indicateurs d'anticipation. Le développement de la mesure dans le public a du mal à s'appuyer sur des indicateurs globaux compte tenu de la pluralité, voire de la complexité ou des antagonismes dans les objectifs. Or, ne pas surmonter cet obstacle, c'est en être réduit, dans la majorité des cas, à ne pouvoir déterminer si une organisation est globalement performante ou non.

La mise en mesure de l'action publique demande donc une autre approche que la simple déclinaison descendante des objectifs. Deux approches alternatives paraissent en concurrence pour combler le vide : la réduction d'attentes et l'approche ascendante de la mise sous tension. On les confrontera dans un prochain numéro.

Patrick Gibert